

Révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS 2030) - consultation

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel accuse réception du projet cité en marge et vous remercie de l'avoir associé à la présente procédure de consultation.

Le projet de révision prévoit des modifications de la législation régissant le premier pilier, à savoir des mesures visant à stabiliser financièrement l'AVS pour la période 2030-2040. Toutefois, il n'intègre ni la question du déplaçonnement des rentes de couples, ni la révision des rentes de survivants, qui n'ont pas encore été traitées par le législatif fédéral. Ces objets entraîneront sans nul doute des répercussions significatives sur le dispositif, notamment sur les nouveaux équilibres financiers à trouver pour assurer convenablement son fonctionnement. Ainsi il est probable que ce projet soit appelé, à brève échéance, à intégrer de nouvelles dispositions législatives susceptibles de remettre en question les options qui seront retenues dans le présent projet.

En premier lieu, le Conseil d'État soutient la décision du Conseil fédéral de maintenir l'âge de référence conformément à la volonté de la population, qui s'est clairement manifestée en mars 2024 lors du rejet de l'initiative populaire fédérale sur les rentes.

Ce projet se concentre essentiellement sur des mesures destinées à encourager la poursuite d'une activité lucrative après l'âge de référence par l'introduction d'une multitude d'outils et de mécanismes incitatifs. Si le gouvernement neuchâtelois soutient le principe d'une possibilité de poursuivre une activité lucrative au-delà de l'âge de référence, il apparaît toutefois que les mécanismes prévus déploieront des effets limités. Au regard de la réalité observée de nos jours, ils touchent, en effet, les bénéficiaires qui, dans la plupart des cas, prolongent une activité professionnelle libérale, hautement qualifiée, bénéficiant de hauts niveaux de revenus, et par conséquent de la rente maximale. Il est permis de s'interroger sur la capacité réelle de ces mesures à satisfaire leurs objectifs.

De manière générale l'ensemble des propositions visant à combler les lacunes de cotisation peuvent être saluées. Les formes d'emplois émergents, tels que ceux qui reposent sur les plateformes électroniques, seront mieux prises en considération. L'adaptation du régime des bonifications pour tâches éducatives répond de façon pertinente aux évolutions sociétales, à savoir la diversification des structures des familles ainsi que la progression de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Du point de vue de l'exécution, nous constatons que chaque réforme de l'AVS contribue à complexifier le dispositif. L'individualisation croissante des variantes de versement des prestations exige ainsi de plus en plus de technicité dans les calculs, qui deviennent difficilement abordables et compréhensibles pour tout un chacun.

La question du financement de l'AVS reste ouverte. Lors des votations finales du 19 juin 2026, le Parlement a adopté une hausse de la TVA de 0,4 point dès 2028, pour contribuer au financement de la 13^e rente. Cette solution n'est pas suffisante pour garantir la pérennité du système. Cette problématique devra probablement être résolue dans de futures réformes. Parmi les options proposées, le Conseil d'État privilégie la voie d'une combinaison d'un relèvement de la TVA et des points de cotisations salariales. Nous saluons le nouveau

mécanisme financier d'intervention de la Confédération qui prévoit de ramener la limite du fonds AVS acceptable de 100 % à 90% des dépenses. Ce seuil paraît raisonnable par rapport à d'autres dispositifs d'assurances sociales. Au surplus, cet assouplissement permet une plus grande marge de manœuvre à la Confédération pour agir, car l'AVS est fortement dépendante des fluctuations conjoncturelles et démographiques.

En ce qui concerne les propositions relatives au deuxième pilier, le paquet de mesures n'est pas anodin et soulève une problématique majeure. Leur portée mérite une attention particulière. Le relèvement de l'âge minimal de 58 à 63 ans pour percevoir les prestations du deuxième pilier est motivé uniquement par des facteurs financiers. Il n'intègre pas de manière suffisamment approfondie certaines réalités pourtant déterminantes pour l'appréciation du risque vieillesse : la fatigue professionnelle, les différences d'espérance de vie en bonne santé, les contraintes propres aux professions pénibles, les difficultés croissantes de maintien en emploi aux âges avancés ou encore les besoins de transition entre activité et retraite. Pour le surplus, plusieurs mesures proposées paraissent traduire une conception essentiellement financière de la prévoyance professionnelle, au détriment de sa fonction assurantielle et sociale. Cette approche est particulièrement visible dans la suppression de la possibilité de percevoir une prestation de vieillesse avant l'âge de 63 ans. Une telle restriction soulève des interrogations quant à sa cohérence avec la finalité du système. En effet, les mécanismes de retraite anticipée reposent traditionnellement sur des réductions actuariellement neutres des prestations. Ils permettent ainsi aux assuré-e-s d'adapter le moment de leur départ à la retraite à leur situation personnelle, sans transférer de charges indues vers la collectivité. Dès lors, la limitation proposée ne répond pas à un déséquilibre intrinsèque du système de prévoyance professionnelle, mais restreint une flexibilité qui constitue aujourd'hui l'une de ses caractéristiques essentielles.

Vous trouverez en annexe à la présente nos commentaires article par article ainsi que les réponses au questionnaire relatif à la consultation.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 31 août 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
F. MAIRY

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexes : mentionnées

Annexe 1 : commentaires article par article

LAVS

Mesures relatives aux cotisations

Art. 8, relèvement du taux de cotisation pour les indépendants.

Nous saluons la suppression du privilège accordé aux indépendant-e-s qui cotisent actuellement à moindres coûts au premier pilier pour percevoir des prestations équivalentes aux salarié-e-s. Le projet propose de réduire le plafond du barème dégressif, ainsi 60% des indépendant-e-s pourront toujours bénéficier de leur privilège. Nous estimons que la dégressivité doit être totalement abolie, pour une application simplifiée et permettre d'élargir l'égalité de traitement à tous les niveaux de revenus, entre indépendant-e-s et salarié-e-s.

Art. 9, al. 2, 2bis et 3 Let. e Pour les indépendants, la possibilité de déduire les versements à des institutions de prévoyance professionnelle est restreinte aux cotisations courantes.

L'intégration, dans le revenu soumis à cotisation AVS, des rachats effectués par les personnes exerçant une activité indépendante auprès de leur institution de prévoyance, à l'instar du traitement déjà applicable aux rachats réalisés par les salarié-e-s, met fin à une différence de traitement qui ne repose sur aucun motif objectif. Cette harmonisation apparaît dès lors justifiée au regard du principe d'égalité de traitement entre les différentes catégories d'assuré-e-s.

Art. 5, alinéa 2bis, cotisation sur les indemnités journalières d'accident et de maladie

Cette modification est bienvenue. Elle permet une sécurité accrue pour éviter des lacunes de cotisation en cas d'incapacité du-de la travailleur-euse sous rapport de travail. Elle évite une éventuelle surindemnisation si l'employeur-euse continue de compléter le salaire intégralement et instaure une simplification des tâches des organes d'exécution.

Art. 5 alinéa 2ter, dividendes excessifs

Les mesures visant à limiter les abus liés au versement des dividendes disproportionnellement élevés sont soutenues. La méthode de calcul se réfère à la valeur des participations déterminée par le fisc. Nous relevons un biais dans ce mécanisme, car il existe des différences cantonales dans l'évaluation fiscale des parts de sociétés non cotées.

Art. 10, alinéa 5 Annonce des personnes sans activité lucrative aux caisses de compensation

Les autorités fiscales auront l'obligation d'annoncer les personnes tenues de cotiser, qui sont sans activité lucrative aux caisses de compensation. Dans la pratique, certaines caisses effectuent ces contrôles de manière ponctuelle sur des listes remises par les autorités fiscales. Il serait opportun que ces échanges soient effectués via un canal numérique, adapté et standardisé pour tous les cantons.

Art. 64, alinéa 5bis Obligation d'annonce pour les plateformes électronique

Nous sommes favorables à l'introduction de cette obligation qui permet de clarifier le mode d'affiliation des travailleurs-euses lié-e-s à des plateformes dont le siège est à l'étranger. Nous sommes toutefois plus dubitatifs quant aux effets réels des règles prévues en cas d'infraction constatée. En effet, la publication de la décision ne sera pas forcément une sanction dissuasive suffisante.

En outre, nous relevons que le simple devoir d'annonce des travailleurs-euses, tel que prévu par le projet, provoquera de lourdes tâches pour les caisses de compensation. Elles seront

chargées des vérifications et des recherches d'informations complémentaires, notamment pour déterminer le statut de salarié-e ou d'indépendant-e et le revenu soumis à cotisation. Ainsi, il serait judicieux de préciser quelles données pertinentes doivent être contenues dans l'annonce pour simplifier les démarches d'investigation des organes d'exécution.

Art. 13a Gestion des salaires par des tiers (payrolling)

Le tiers pourra décompter les salaires auprès d'une seule caisse de compensation pour l'ensemble des salarié-e-s des employeurs-euses qu'il a sous mandat. Ainsi l'obligation de rattachement de l'employeur-euse à la caisse du siège de son domicile est abrogée. Cette mesure complexifie clairement la coordination entre les caisses, dans la mesure où elle ne concerne ni l'assujettissement dans le domaine des allocations familiales, ni le contrôle d'affiliation auprès du deuxième pilier et auprès de l'assurance-accidents. Les tâches des réviseurs AVS s'en trouveront clairement plus ardues, devant traiter avec plusieurs partenaires, la société de payrolling et l'employeur-euse.

Art. 68b, alinéa 3bis Contrôles des réviseurs AVS étendus aux entreprises qui ne versent pas de salaires

Cette disposition vise à élargir les contrôles des réviseurs AVS aux personnes morales qui s'inscrivent au registre du commerce, même si elles ne versent pas de salaires. Une telle mesure entraînera une surcharge de travail importante pour les organes compétents et sa pertinence n'est pas manifeste.

Art. 29sexies et septies Bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, attributions individuelles des bonifications.

Le Conseil d'État salue tout particulièrement ce nouveau mode d'attribution des bonifications entre les deux parents, qui instaure une égalité de traitement indépendante de l'état civil. La possibilité pour un parent d'attribuer sa bonification à l'autre, que les conjoints soient mariés ou non, répond aux besoins des situations personnelles des parents et de leur choix de répartition des tâches éducatives. Nous relevons toutefois que la protection particulière des mères, instaurée depuis le 1^{er} janvier 2015 ne sera plus appliquée. Ainsi, actuellement, si les parents ne communiquent pas les conditions d'exercice de la garde des enfants aux autorités compétentes, les bonifications pour tâches éducatives sont attribuées intégralement à la mère. Or, dans le cadre d'un divorce conflictuel, une mère ayant réduit ou interrompu son activité lucrative afin d'assumer la prise en charge des enfants se trouve souvent dans une position de négociation défavorable. Il peut dès lors s'avérer particulièrement difficile pour elle d'obtenir du père qu'il consente à une répartition plus équitable des bonifications, alors même que celles-ci visent précisément à compenser les incidences de l'éducation des enfants sur le parcours professionnel et les droits à la retraite.

Mesures favorisant le maintien en emploi

Taux de réduction et d'augmentation incitatifs, relèvement de la franchise de cotisation AVS, facteur de multiplication pour les revenus réalisés après l'âge de référence, suppression de l'âge maximal de 70 ans et perception de l'allocation pour impotent pendant la durée de l'ajournement

Ces dispositions vont dans le sens souhaité par la réforme et n'appellent pas de remarques particulières du point de vue de l'exécution.

LPP

Article 13, al. 3 Limitation d'accès à la retraite

La limitation de l'accès à la retraite anticipée avant 63 ans constitue une restriction importante de la flexibilité offerte par la prévoyance professionnelle. Les mécanismes de retraite anticipée reposent généralement sur des réductions actuariellement adaptées et ne créent alors pas, en eux-mêmes, de déséquilibre financier systémique. La disposition proposée ne tient pas suffisamment compte des réalités professionnelles, notamment pour les métiers pénibles ou les assuré-e-s dont l'état de santé ne permet plus la poursuite durable de l'activité lucrative avant l'âge de référence. Les exceptions prévues à l'alinéa 3 demeurent trop ciblées pour répondre à la diversité des situations rencontrées en pratique.

Article 21, al. 1 Protection des survivants pendant la période d'ajournement

Cette adaptation apparaît cohérente avec les nouvelles possibilités d'ajournement et de prolongation de l'assurance. Elle garantit une protection adéquate des survivants pendant ces périodes et assure la continuité de la couverture assurantielle.

Article 33a, al. 1 Possibilité de maintien de la prévoyance individuelle au niveau du dernier gain assuré

La transformation de cette disposition en droit général constitue une amélioration bienvenue de la protection des assuré-e-s âgé-e-s confronté-e-s à une diminution de revenu. Elle favorise la prévention des lacunes de prévoyance et renforce la sécurité financière à l'approche de la retraite. Nous relevons toutefois que les contraintes financières associées à son exercice risquent de limiter fortement son utilité concrète pour la majorité des assuré-e-s.

Article 33b Activité lucrative après l'âge de référence

La possibilité de poursuivre l'assurance après l'âge de référence reflète l'évolution des parcours professionnels et favorise la liberté individuelle. Cette disposition permet d'accompagner les personnes souhaitant prolonger leur activité lucrative sans créer de rupture de prévoyance. Nous saluons également les possibilités de retraite progressive et d'assurance partielle du salaire. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la complexité réglementaire et administrative demeure proportionnée.

Article 33c Suspension du versement de la rente de vieillesse après l'âge de référence

Cette disposition apporte une flexibilité supplémentaire cohérente avec l'objectif d'encourager la poursuite volontaire de l'activité lucrative après l'âge de référence. Elle permet aux assuré-e-s d'adapter leur transition vers la retraite à leur situation personnelle, tout en préservant la logique assurantielle du système. Nous considérons cette mesure comme l'une des évolutions les plus pertinentes du projet.

Article 49, al. 2 ch. 2 et 2a Application à la prévoyance plus étendue des règles liées à la perception des prestations de vieillesse

Cette adaptation découle logiquement des nouvelles règles relatives à la retraite et à la suspension de la rente. Notre appréciation dépend toutefois directement de celle portée sur les dispositions de fond auxquelles elle renvoie. En particulier, les réserves exprimées concernant l'âge minimal de retraite demeurent pleinement applicables.

Dispositions transitoires LPP

Article 2, al. 2 et 3

Le délai transitoire de dix ans atténue partiellement les effets de la réforme, mais ne répond pas aux critiques de fond relatives à la suppression de la retraite anticipée avant 63 ans. Les institutions ayant développé de longue date des modèles adaptés à certaines professions ou à certaines réalités pratiques verront leur marge d'action progressivement supprimée. Cette uniformisation apparaît peu compatible avec la diversité des situations professionnelles observées.

Annexe 2 : Questionnaire : consultation relative à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS 2030)

Organisation

Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel

Personne de contact en cas de questions (Nom / tél. / courriel)

Anne Ruedin Veuve, 032 889 50 09, anne.ruedinveuve@ne.ch

Adresse / Adresse / Indirizzo

Caisse cantonale neuchâteloise de compensation
Faubourg de l'Hôpital 28
2000 Neuchâtel

Remarques par rapport aux différents modèles

Jugez-vous pertinent que la notion générale d'âge de référence soit supprimée dans l'AVS et qu'elle soit déterminée individuellement ?

Non, la notion d'âge de référence doit être maintenue. Il ne s'agit pas d'une limite fixe. Le dispositif actuel permet une certaine flexibilité qui tient déjà compte des particularités et des parcours de vie des bénéficiaires.

La notion d'âge de référence pourrait-elle être remplacée par celle d'années de cotisation et dépendre davantage du nombre d'années de travail (modèle des années de cotisation) ?

Non, nous sommes opposés à ce modèle. Ses contraintes sont trop importantes et aggravent les inégalités sociales et de santé. Les travailleurs-euses dans des secteurs pénibles quittent déjà plus tôt le marché du travail, souvent pour des raisons de santé. Les personnes qui ont interrompu momentanément leur carrière pour l'éducation des enfants ou pour d'autres motifs seraient fortement pénalisées.

Jugez-vous pertinent d'introduire dans l'AVS un modèle fondé sur la pénibilité du travail, avec un âge de référence différent ou des conditions de retraite différentes pour certaines professions ?

Oui, ce modèle nous paraît équitable pour les travailleurs-euses exerçant des professions reconnues comme particulièrement exigeantes. Les dispositions actuelles, notamment prévues dans le deuxième pilier ainsi que les possibilités offertes par certaines conventions collectives, autorisent déjà cette ouverture de choix. Il ne s'agit en aucun cas de la restreindre, tel qu'il est prévu dans le projet de réforme. L'aspect de la pénibilité psychique doit être également considérée, notamment les exigences émotionnelles, la charge et l'intensité du travail qui peuvent entraîner des répercussions importantes sur la santé.

Jugez-vous pertinent d'introduire dans l'AVS un modèle alternatif d'anticipation de la rente de vieillesse pour certains groupes de personnes, qui leur permettrait par exemple de percevoir avant l'âge de référence une rente de vieillesse non réduite, voire majorée selon les cas (modèle de la retraite anticipée sociale) ?

Oui, un tel modèle pourrait s'appliquer en fonction de la pénibilité du travail, du nombre d'années de cotisations pour les personnes qui ont commencé leur carrière très tôt et ayant un faible salaire. Ce modèle compense les disparités d'espérance de vie et de santé.

Selon vous, quel modèle est le plus pertinent à introduire dans l'AVS ?

Le modèle de la pénibilité du travail.

Selon vous, serait-il plus pertinent d'augmenter l'âge de référence ou d'introduire un des nouveaux modèles de retraite ci-dessus ?

Un nouveau modèle de retraite serait, dans tous les cas, plus adapté pour tenir compte des particularités de certains métiers et pour éventuellement introduire une certaine souplesse de choix pour le départ à la retraite, également dans les secteurs économiques soumis aux fluctuations conjoncturelles et aux risques de périodes de chômage.