



Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
Conférence des caisses cantonales de compensation
Conferenza delle casse cantonali di compensazione
Conferenza da las cassas chantunalas da cumpensaziun

Chutzenstrasse 10, 3007 Bern • Telefon 031 379 77 81 • Fax 031 379 77 74 • www.ahvch.ch

Office fédéral des assurances sociales
Domaine AVS, Prévoyance
professionnelle et PC
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Berne, le 27 mars 2014

Traduction Bureau
de la Conférence
06.03.2014

Réforme de la prévoyance vieillesse 2020 Procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur le projet. En tant qu'association faîtière des caisses de compensation cantonales, nous approuvons sur le fond l'approche du Conseil fédéral pour la réforme de la prévoyance-vieillesse. L'AVS doit être « fit » pour le 21^e siècle.

Depuis 1948, les caisses de compensation des cantons et de la Confédération sont les garantes d'une exécution de l'AVS proche du citoyen et des entreprises. Elles ont mis en œuvre dans la forme et le délai voulus par le législateur toutes les révisions de l'AVS et de nombreuses modifications législatives complexes (Accord de libre-échange, LPGA, etc.). D'un côté, l'économie et les citoyens profitent des avantages d'un système décentralisé, de l'autre les caisses de compensation prennent la collaboration obligée au sérieux. Grâce à sa fiabilité, son haut niveau de professionnalisme et ses coûts de fonctionnement toujours bas, le système des caisses n'a pas seulement fait ses preuves pour l'AVS. L'AI, les APG, les allocations de maternité, les allocations familiales, l'AC et beaucoup d'autres tâches de la sécurité sociale sont également gérées par les caisses de compensation. Pour cette raison, nous sommes reconnaissants au Conseil fédéral de vouloir renforcer et moderniser le système. Nous considérons cela comme une reconnaissance pour 66 ans de professionnalisme et d'engagement au service des assurances sociales. C'est pourquoi nous tenons aussi à accompagner de manière constructive la présente réforme et à la mettre en œuvre au mieux. Compte tenu du primat de la politique, nous nous concentrons, sous point 2, sur les aspects techniques.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après notre prise de position. Nos commentaires portent uniquement sur l'AVS.

1. Remarques préliminaires et d'ordre général

Sur le plan du financement à long terme de l'AVS, nous regrettons qu'un relèvement général de l'âge de référence n'ait pas été envisagé d'emblée, comme cela a été fait dans d'autres pays. L'âge de référence de 65 ans ne devrait pas être sacro-saint au 21^e siècle, dans un pays où l'espérance de vie est la plus élevée au monde. Bien que nous comprenions que, du point de vue politique, une adaptation de l'âge de la retraite pourrait avoir du mal à passer en votation populaire, nous pensons qu'un relèvement progressif de l'âge de la retraite ne devrait pas être exclu a priori. Nous proposons que cette question soit abordée au moins en lien avec le mécanisme de pilotage (art. 113, al. 3)

Dans le domaine des cotisations, il nous semble primordial et urgent de maintenir l'assiette de cotisations existante. Il est indispensable de limiter clairement les éléments de revenu ou de salaire non soumis à cotisations. Plusieurs mesures proposées dans l'avant-projet, comme la suppression de la franchise pour rentiers et celle du barème dégressif pour les indépendants, vont heureusement dans cette direction. Il faut, d'autre part, bloquer toute initiative qui priverait l'AVS de sommes importantes, comme ce fut le cas par exemple avec la réforme de l'imposition des entreprises II.

Côté rentes, l'avant-projet amène une souplesse bienvenue dans le choix du moment du départ à la retraite mais complexifie le système, au risque de le rendre complètement opaque pour les assurés. Il est pourtant important que l'AVS reste une assurance populaire simple, compréhensible et proche du citoyen. Par ailleurs, nous constatons que le potentiel d'économies n'a pas été entièrement épuisé au niveau des prestations de survivants. En outre, le manque de coordination entre l'AVS et les allocations familiales conduit à des paiements à double, qui sont socialement inutiles et désormais inacceptables sur le plan financier.

Nous voulons aussi que les lacunes manifestes en matière d'abus soient comblées. Cotisations et prestations de l'AVS doivent être fondées sur des principes clairs et pleinement légitimés sur le plan juridique. Le droit public des assurances sociales doit fixer une limite aux « optimisations » économiques. Il faut aussi éliminer les incitations négatives (moral hazard). Nous indiquerons ponctuellement les domaines on peut en trouver aujourd'hui : enfants recueillis, rentes complémentaires pour les enfants et définition des nouveaux « partenariats ».

Enfin, nous soulignons que la mise en œuvre de la réforme est techniquement complexe. Elle entraîne un besoin accru de renseignements de la part des assurés. C'est un grand défi pour les caisses de compensation et le Centre d'information AVS/AI. La réforme va certainement occasionner des coûts de mise en œuvre importants. Mais comme nous le mentionnions plus haut, les caisses de compensation sont prêtes et sont capables de mettre en œuvre dans les temps et avec professionnalisme la réforme.

2. Remarques et propositions relatives aux différents points de la révision

2.1 Cotisations

Article 3, alinéa 1^{bis}

Nous ne voyons pas pourquoi les personnes sans activité lucrative qui ont opté pour une anticipation totale de leur rente de vieillesse devraient être dispensées de payer des cotisations jusqu'à l'âge de référence (lettre b). Cette mesure est une incitation, en particulier pour les assurés aisés, à prendre une retraite anticipée sans avoir à payer de cotisations comme non actifs. D'un point de vue économique, il serait préférable de maintenir les seniors dans la vie active. De surcroît, on prive sans raison l'AVS de recettes dont elle aurait besoin. Si un assuré dispose de revenus de remplacement et de fortune, ces éléments devraient être pris en compte dans le calcul des cotisations.

Notre proposition :

Supprimer l'alinéa 1^{bis}, lettre b.

Article 3, alinéa 3, lettre a

Dans l'AVS, une personne mariée sans activité lucrative ne paie pas de cotisations si son conjoint exerce une activité lucrative au sens défini par l'AVS et verse en règle générale au moins le double de la cotisation minimale (Fr. 960.-). Introduite dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, cette disposition ne correspond plus à la réalité socio-économique. Elle peut en outre conduire à des comportements d'optimisation, puisqu'il suffit que l'un des époux gagne Fr. 9334.- par an pour libérer l'autre du paiement des cotisations.

Notre proposition :

Soumettre les conjoints non actifs à l'obligation de cotiser, en faisant toutefois une exception pour ceux qui reçoivent des bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance, cela pour ne pas charger les familles où l'un des parents cesse de travailler pour s'occuper de l'éducation de ses enfants ou pour soigner un parent impotent.

Article 4

Comme le montre une étude publiée par l'OFAS en 2008, la situation financière des personnes âgées de 65 ans et plus s'est globalement améliorée, raison pour laquelle nous approuvons sans réserve la suppression du forfait déductible dont bénéficient aujourd'hui celles et ceux qui continuent à travailler après 65 ans. Cette modification permet aussi une uniformisation et une simplification de la pratique pour les employeurs.

Article 5, alinéa 2^{bis} (nouveau)

La deuxième réforme de l'imposition des entreprises du 23 mars 2007 (RO 2008 2893) a eu des effets collatéraux sur l'AVS. Elle pousse les actionnaires travaillant dans l'entreprise à se faire verser leur rémunération de plus en plus sous forme de dividende plutôt que de salaire. Les dividendes n'étant en principe pas soumis à cotisations, des sommes importantes échappent du coup à l'AVS et aux autres assurances sociales. On peut considérer cela comme une incitation négative qu'il s'agit maintenant de rectifier. Dans le cadre d'une administration de masse, il n'est pas possible de trouver une solution allant au-delà de la correction ponctuelle des abus, qui garantisse la sécurité du droit et assure un rendement financier. Le législateur se doit donc d'adapter le principe de l'obligation illimitée de cotiser à la réalité économique. La mesure la plus simple et la plus claire à nos yeux consiste à soumettre les dividendes aux cotisations dans une mesure appropriée.

Notre proposition :

Examiner l'idée de soumettre dans une mesure appropriée les dividendes aux cotisations.

Article 8

Nous sommes favorables à l'uniformisation du taux de cotisations des indépendants avec celui des salariés. Nous soutenons également la suppression du barème dégressif. Ces modifications désamorcent les incitations négatives existantes. Surtout, elles concourent à l'égalité de traitement et auront en outre pour effet de générer des cotisations supplémentaires pour l'AVS.

Article 9, alinéa 2, lettre e

Nous soutenons cette modification qui vise à corriger une pratique trop généreuse envers les indépendants et, par ailleurs, source importante d'incitations négatives. Aujourd'hui, les

indépendants peuvent déduire jusqu'à 50% des versements personnels à des institutions de prévoyance professionnelle du revenu soumis à cotisation.

Article 10, alinéa 1

Aujourd'hui, le fonds AVS reçoit d'une personne sans activité lucrative moins de cotisations que d'une personne comparable exerçant une activité lucrative. Dans une assurance populaire, il faut veiller à ce que le calcul des cotisations soit équitable, à savoir que deux personnes dans une situation financière similaire devraient payer des cotisations équivalentes. Ce n'est malheureusement pas le cas maintenant.

Quelques exemples : sur un salaire de Fr. 50'000, un travailleur verse avec son employeur Fr. 5'150.- de cotisations AVS/AI/APG tandis qu'un non actif avec un revenu sous forme de rente de Fr. 50'000 ou 1 million de fortune paiera seulement Fr. 1957.-. Un revenu de Fr. 100'000.- correspond à une cotisation pour le salarié de Fr. 10'300.-. A revenu sous forme de rente égal (ou avec deux millions de fortune), la cotisation pour un non actif ne s'élève qu'à Fr. 4274.-. Une personne dont le salaire se monte à Fr. 460'000.- paiera Fr. 47'380.-, tandis qu'une personne sans activité lucrative paiera Fr. 24'000.-. L'incitation pour les personnes aisées est manifeste.

Notre proposition :

Revoir l'échelonnement des cotisations des personnes sans activité lucrative et envisager un relèvement de la cotisation maximum, afin de mettre sur un pied d'égalité travailleurs et personnes sans activité lucrative en termes de cotisations.

2.2 Prestations

Article 21

Nous sommes favorables à l'introduction d'un âge de référence uniforme dans l'AVS mais regrettons que cette mesure n'ait pas été couplée à un relèvement progressif de l'âge de référence. Ce serait certainement une mesure cohérente pour assurer la pérennité de l'AVS, confrontée à l'allongement de l'espérance de vie.

Article 22^{ter}

Aujourd'hui, un rentier AVS qui a à sa charge un enfant de moins de 18 ans (ou de moins de 25 ans si l'enfant est en formation) reçoit une rente pour enfant en plus de sa rente de vieillesse. Le montant de cette prestation est le même que celui d'une rente d'orphelin et peut aller jusqu'à Fr. 936.- par mois. En plus de ce supplément non négligeable, les rentiers AVS ont souvent droit aux allocations familiales selon la LaFam ou la LFA, lorsque l'un des parents travaille. Ils sont donc très nettement avantagés par rapport aux parents non retraités qui travaillent et ne touchent que des allocations familiales (entre Fr. 200.- et 250.- au minimum selon l'âge de l'enfant). Cette différence de traitement paraît d'autant plus choquante, que le montant de la rente d'orphelin, et par conséquent celui de la rente pour enfant, devrait passer de 40 à 50 % de la rente de vieillesse avec la réforme 2020.

Notre proposition :

Coordonner la rente pour enfant du 1^{er} pilier avec les allocations familiales.

Articles 22^{ter} et 25

Nous regrettons que la problématique des enfants recueillis ne soit pas du tout abordée dans le projet. Nous constatons qu'il est difficile, surtout à l'étranger, d'apporter la preuve qu'il y a un lien entre l'assuré et l'enfant recueilli. Le fait est que, dans l'AVS, un enfant recueilli peut toucher une

rente. La générosité du système suisse peut, à notre avis, conduire à des abus (par exemple accueil d'un enfant venant de l'entourage familial du conjoint pour obtenir un avantage financier sans qu'il y ait de rapport effectif entre l'assuré et cet enfant). La preuve du ménage commun est parfois difficile à apporter et donc facilement contournable à l'étranger.

Notre proposition :

Pour pouvoir juger dans l'AVS de la relation entre parents nourriciers et enfant recueilli, la condition serait qu'il existe des dispositions de droit civil claires. La réalité des faits n'est pas compatible avec une administration de masse, surtout à l'étranger. Si ce n'est pas possible du point de vue de la technique législative, nous demandons que l'on biffe la notion d'enfant recueilli de la loi sur l'AVS.

Articles 23 et 24a

Au regard de l'évolution de la société et de la participation toujours plus importante des femmes au marché du travail, nous approuvons la suppression des rentes de veuves pour les femmes qui, au décès de leur conjoint, n'ont pas ou plus d'enfant ayant droit à une rente d'orphelin. Mais considérons que la nouvelle réglementation ne va pas assez loin. En effet, l'attribution d'une rente à vie aux veuves – divorcées pour certaines d'entre elles - qui ont élevé des enfants révèle par certains aspects une conception dépassée de la famille et du rôle de la femme dans la société. Ces veuves pourraient tout à fait exercer une activité professionnelle, une fois que leurs enfants sont plus grands. Aujourd'hui, il paraîtrait justifié d'appliquer aux veuves la même réglementation qu'aux veufs : le droit à la rente de veuf s'éteint, lorsque le dernier enfant de la veuve ou du veuf atteint l'âge de 18 ans révolus. On peut raisonnablement considérer que les enfants majeurs n'ont plus besoin d'une prise en charge personnelle et qu'il n'est plus nécessaire que leur mère reste à la maison pour s'occuper d'eux.

Traiter les veuves comme les veufs permettrait aussi d'atténuer le problème des « mariages tardifs » et les incitations négatives qui en découlent. Il y a toujours plus de cas où la différence d'âge entre les époux est importante. En pareil cas, les enfants apportés dans le mariage ont droit à une rente et l'épouse a droit à une rente de veuve à vie, alors qu'elle n'a jamais cotisé à l'AVS. Contrôler l'état civil (remariage) peut s'avérer très compliqué dans certains pays avec lesquels la Suisse n'a pas de convention.

Exemple tiré de la pratique: un Suisse de 75 ans, qui reçoit la rente maximum, épouse à l'étranger une femme de 25 ans, qui n'était jamais en Suisse et n'a jamais payé de cotisations. Elle a deux enfants (2 et 3 ans). L'assuré décède à 76 ans. La veuve a droit à une rente de veuve à vie. Les enfants ont droit à une rente d'orphelin jusqu'à leur 25^e anniversaire, s'ils font une formation. Si l'on part de l'hypothèse que la veuve décède à 76 ans, l'AVS devrait verser après le décès de l'ayant-droit principal (niveau de rente 2014) les montants suivants:

1. Veuve	$1404 \times 12 \times 50 =$	Fr. 842'400.-
2. Orphelin A	$1170 \times 12 \times 21 =$	Fr. 294'840.-
3. Orphelin B	$1170 \times 12 \times 22 =$	Fr. 308'880.-
Total		Fr. 1'446'120.-

Il y a en outre une incohérence dans le calcul de la rente de veuf selon l'art. 23 al. 1 et al. 4 : Est-ce qu'un veuf qui a un enfant de 20 ans aux études reçoit une rente ?

Notre proposition :

Le droit à la rente de veuvage s'éteint au plus tard lorsque le dernier enfant de la veuve ou du veuf atteint l'âge de 18 ans révolus. On pourrait envisager, à titre subsidiaire, que les personnes qui ont droit à une rente de veuf ou de veuve le conserve tant que le droit à la rente d'orphelin pour un de leurs enfants subsiste.

Article 35

A nos yeux, le plafonnement des rentes à 150% pour les couples n'est pas conforme au principe constitutionnel d'égalité de traitement ou de non-discrimination de l'art. 8 al. 2 Cst. Cette question a déjà été soulevée au plan politique et pourra être traitée après la votation sur l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ».

Articles 39 et 40

Le système de rente partielle est assez compliqué. Que le pourcentage puisse encore varier pendant l'anticipation va rendre la procédure plus chère, plus compliquée, moins transparente. Les nombreux délais différents, les variantes et la complexité des calculs anticipés pour les couples vont impliquer des modifications informatiques importantes, entraîner un besoin accru de renseignements de la part des assurés et, donc des coûts plus élevés, et peuvent éventuellement aussi créer des incitations négatives. Toutefois, les caisses de compensation sont prêtes à relever le défi. Mais il faut être conscient du fait que l'on complique ainsi encore plus le produit AVS, qui était « simple » en 1948.

Ces coûts supplémentaires ne sont pas une raison pour les caisses de s'opposer à cette modification. Mais il faudra bien financer ces dépenses au sein du système AVS.

Articles 40^{bis} et 40^{ter}

Nous sommes pour la liberté de choix de l'assuré. Il devrait pouvoir se déterminer dans le cadre du système de rente actuel. Nous pensons qu'aucun cumul des différentes rentes n'est nécessaire. Cela complexifie le système de rente et augmente les risques d'abus.

Notre proposition:

Supprimer

Article 40^{sexies}

D'un point de vue social, il est justifié de chercher à atténuer un tant soit peu les inégalités entre catégories socio-professionnelles, dans le cadre de l'anticipation des rentes. On sait depuis longtemps que les bas et les hauts revenus ne sont pas égaux en termes de santé et d'espérance de vie au moment d'arriver à la retraite. Contrairement à bien des idées qui ont circulé (prise en compte de la pénibilité ou du niveau de formation dans le calcul de la rente), la solution présentée dans l'avant-projet est praticable. Par contre, elle occasionne des coûts administratifs élevés. Elle est en outre compliquée à saisir pour l'assuré.

La prise en compte des années de jeunesse doit permettre aux personnes avec peu de revenu de prendre une retraite anticipée. Biffer l'art 40^{sexies} al. 1, let. d (prise en compte du revenu du conjoint) permettrait à des assurés mariés ayant une bonne situation financière grâce leur conjoint de profiter aussi de cette possibilité. Nous sommes favorables à cette solution restrictive.

Nous sommes critiques sur un point : l'alinéa 4 introduit dans la LAVS une notion qui n'est pas reconnue juridiquement par le droit suisse : celle du partenariat entre personnes de sexe opposé. On ne peut donc pas se baser sur ce critère – flou - pour fixer le droit à la rente AVS. Les caisses de compensation n'ont d'ailleurs aucun moyen de savoir avec certitude si et depuis quand un assuré vit en couple avec un partenaire de l'autre sexe (ou du même sexe). Cette indication ne figure dans aucun registre officiel. Cela vaut tout particulièrement pour les personnes vivant à l'étranger. La fixation de conditions non contrôlables favorise les fraudes. Il suffit de quelques cas isolés pour jeter le discrédit sur toute l'assurance sociale. Il faut à tout prix éviter cela. Les concubins doivent être considérés individuellement par rapport aux assurances sociales.

Notre proposition :

Supprimer l'alinéa 1, lettre d et l'alinéa 4 ou faire clairement référence au partenariat enregistré au sens de l'article 13a LPGA.

3. Organisation et dispositions diverses**Article 63, alinéa 3^{ter}**

Nous saluons l'introduction d'une base légale claire pour l'échange électronique des données. Les caisses de compensation, les offices AI et la Centrale se sont constitués formellement en association (eAVS/AI) pour la mise en œuvre dans les temps et avec compétence de ces évolutions indispensables. Par souci de clarté, nous demandons à ce qu'il soit précisé dans la loi que les fonds de compensation des différentes assurances sociales prennent les coûts en charge. Les discussions au Parlement sur le financement du registre des allocations familiales ont montré qu'une réglementation claire présente des avantages pour toutes les parties.

Notre proposition :

Préciser à l'alinéa 3^{ter} que le financement **par les fonds de compensation** du transfert de données.

Article 65, alinéa 2

Nous sommes tout à fait favorables à la suppression de l'obligation de mettre en place des agences communales. Ces dernières années, l'utilité des agences AVS a beaucoup diminué. A l'heure d'internet, les usagers et les employeurs se procurent informations et formulaires par d'autres canaux. Il est possible d'offrir un service public moderne sans avoir une agence AVS dans chaque commune. D'ailleurs, la formulation potestative offre aux grands cantons notamment la possibilité d'entretenir des agences ayant des tâches adaptées au canton.

Article 68

Aujourd'hui, les révisions des caisses et les contrôles d'employeur sont réglés dans le même article de loi. La discussion sur la soumission des réviseurs de caisses à la loi sur la surveillance de la révision (LSR) et le développement des contrôles d'employeur a montré qu'il s'agit de deux questions complètement différentes. Par souci de clarté, nous proposons de faire deux articles séparés.

Notre proposition :

Régler les contrôles d'employeur et la révision des caisses dans deux dispositions séparées, car il s'agit de deux types de contrôles complètement différents.

Article 68 al. 2^{bis}

On ne devrait pas limiter la possibilité de faire supporter les frais de contrôle à l'employeur au cas mentionné. Dans la pratique, certains employeurs, pour la plupart des grandes entreprises, ont des demandes particulières de contrôle, lesquelles ont un coût, ou souhaitent une fréquence de contrôle plus élevée que celle prévue dans la loi (p. ex. chaque année). Il faut tenir compte de cette diversité dans l'énoncé de la disposition.

Notre proposition:

Supprimer la partie de la phrase: « *s'il s'avère qu'ils n'appliquent pas correctement les dispositions légales* ».

Article 113, alinéa 3

Nous soutenons l'introduction d'un mécanisme de pilotage dans l'AVS. Il faut cependant tenir compte de la limite prévue dans la Constitution (art. 112, al. 2, let. d Cst) : "les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix." Nous pensons que l'efficacité de ce mécanisme peut être largement accrue par l'introduction d'un relèvement progressif de l'âge de référence.

Notre proposition :

Ajouter le relèvement par étape de l'âge de référence comme mesure alternative à prendre en cas de sous-couverture du fonds AVS. La disposition serait ainsi plus efficace et la politique pourrait intervenir plus facilement.

Article 153a

Notre proposition :

Actualiser le texte. Les règlements de l'UE n°883/2004 et 987/2009, qui ont remplacé les n° 1408/71 et 574/72, sont applicables dans les relations entre la Suisse et les Etats de l'UE depuis le 1^{er} avril 2012.

Nous vous remercions de prendre nos propositions en compte. Notre conférence se tient à votre disposition pour la suite des travaux. L'excellente collaboration entre les organes d'exécution de l'AVS et l'autorité de surveillance constitue à cet effet une base idéale.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Conférence des caisses cantonales de compensation

Andreas Dummermuth
Président

Envoyé aussi par courriel à: sibel.oezen@bsv.admin.ch