



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'intérieur DFI
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Inselgasse 1
3003 Berne

Courriel : Sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Fribourg, le 8 septembre 2026

2026-713

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

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Par courrier du 20 mai 2026, vous nous avez invités à participer à la consultation relative à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS 2030).

Nous vous remercions d'avoir élaboré ce dossier et de nous donner l'occasion de prendre position. Nous vous faisons parvenir ci-après nos remarques.

Le Conseil d'Etat salue et soutient l'objectif de ce projet visant à consolider la situation financière de l'AVS d'ici 2040, en tenant compte de l'allongement de l'espérance de vie, de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du baby-boom ainsi que du financement de la 13^e rente de vieillesse. Il s'agit également d'encourager l'activité lucrative jusqu'à l'âge de référence et au-delà, et d'adapter l'AVS aux évolutions sociales et économiques.

L'orientation générale du projet répond aux principales attentes et va dans le bon sens. Les mesures proposées répondent à plusieurs défis actuels et poursuivent des objectifs pertinents. Les incitations à prolonger l'activité lucrative au-delà de l'âge de référence ainsi que les mesures destinées à combler les lacunes de cotisation méritent en particulier d'être saluées.

Du point de vue de l'exécution, le projet AVS 2030 accroît toutefois la complexité du système. L'individualisation des prestations et des cotisations engendre des calculs plus élaborés, renforce les besoins de conseil des personnes assurées et augmente les exigences à l'égard des organes d'exécution. L'expérience acquise dans le cadre d'AVS 21 montre que cette complexité peut rendre le système difficilement compréhensible pour les futurs bénéficiaires de rente. Ces éléments devront être pris en considération lors de l'élaboration des dispositions d'exécution, de la planification des délais de mise en œuvre et du financement des tâches administratives.

Par ailleurs, la réforme s'inscrit dans un contexte marqué par plusieurs projets connexes, notamment le financement de la 13^e rente AVS, la suppression du plafonnement des rentes et la révision des rentes de survivants. Les incidences potentielles de ces projets devraient être intégrées à l'évaluation d'AVS 2030.

Vu l'impact transversal du projet et notamment compte tenu des bases légales distinctes de la LAVS et de la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14), les incidences de la révision sur l'activité des administrations fiscales doivent être examinées et mises en balance, notamment lorsque certaines dispositions sont susceptibles de se révéler contradictoires. Par ailleurs, la LAVS prévoit des obligations de communication de données des administrations fiscales aux caisses de compensation. Les administrations fiscales transmettent déjà certaines informations aux caisses de compensation selon des standards et interfaces harmonisés. Toute modification du contenu des déclarations entraîne des adaptations techniques des applications spécialisées, génératrices de coûts qui devront être couverts. Il convient également de relever que les dispositions d'exécution relatives à l'imposition individuelle, prévue dès 2032, sont encore en cours d'élaboration. Une nouvelle adaptation du système de déclaration pourrait ainsi s'avérer nécessaire peu après l'entrée en vigueur de la révision AVS 2030.

Enfin, d'un point de vue de la cohérence institutionnelle, la requalification, en droit de l'AVS, des revenus provenant de droits de participation (selon l'art. 20 al. 1^{bis} LIFD) de l'employeur de plus de 15 % en revenus de salaire entraîne un décalage entre la qualification au regard de l'AVS et celle au regard du droit fiscal, ce qu'il convient d'éviter, même si cela n'entraîne toutefois pas, pour les autorités fiscales, l'obligation de se conformer à l'appréciation au regard de l'AVS. De plus, les valeurs cantonales déterminantes des participations pour l'impôt sur la fortune ne peuvent pas servir directement de base de calcul pour les cotisations AVS prévues sur les revenus provenant des droits de participation.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'une réflexion approfondie sur les conditions permettant de garantir durablement l'équilibre financier de l'AVS reste nécessaire. A défaut, une part croissante des charges liées à l'évolution démographique risque, à terme, de peser sur les personnes actives, les jeunes générations et les entreprises. Si les mesures visant à encourager la poursuite de l'activité lucrative avant et après l'âge de référence vont dans le bon sens, elles ne sauraient dispenser d'une réflexion plus large sur les adaptations structurelles nécessaires à moyen et à long terme, y compris sur l'évolution de l'âge de référence.

Le Conseil d'Etat estime dès lors que les modalités de financement retenues doivent permettre de garantir durablement l'AVS tout en évitant un renchérissement excessif du travail et une augmentation importante des charges supportées par les employeurs et les indépendants. Dans un contexte marqué par des enjeux importants de compétitivité et de disponibilité de la main-d'œuvre, les effets cumulés de la réforme sur le coût du travail et sur l'économie doivent être évalués de manière globale.

1. Relèvement du taux de cotisation des indépendants

L'alignement du taux de cotisation des indépendants sur celui des salariés vise un financement plus équilibré de l'AVS et une égalité de traitement accrue entre assurés. Sa mise en œuvre ne soulève pas de difficulté technique particulière. Les conséquences financières pour les indépendants méritent toutefois un examen attentif, l'abaissement du plafond du barème dégressif entraînant une augmentation sensible de la charge de cotisation pour une partie d'entre eux.

2. Cotisations sur les indemnités journalières d'accident et de maladie

L'assujettissement des indemnités journalières d'accident et de maladie au salaire déterminant est salué. Cette mesure clarifie le droit des cotisations, garantit un traitement uniforme de revenus comparables et réduit le risque de lacunes de cotisation. Elle simplifie également l'information aux assurés et permet le maintien du versement des allocations familiales. En revanche, elle entraînera vraisemblablement des coûts supplémentaires pour les employeurs ainsi que des adaptations des systèmes de paie.

3. Dividendes excessifs (Art. 5 al. 2^{ter} AP-LAVS)

La mesure proposée pour lutter contre le contournement de l'obligation de cotiser par le versement de dividendes excessifs risque de ne pas atteindre son objectif. Le critère fondé sur la valeur fiscale des participations présente des lacunes importantes et risque de produire des effets contraires à ceux recherchés. Les différences de méthodes d'évaluation entre cantons compromettent en outre l'application uniforme du droit fédéral.

Il serait préférable de se fonder sur la valeur intrinsèque de l'entreprise, plus transparente et plus homogène. Par ailleurs, un seuil fixe de 15 % ne reflète pas la diversité des situations économiques. Il conviendrait d'inscrire dans la loi un principe de lutte contre les abus et de fixer les seuils d'intervention au niveau réglementaire.

Selon la pratique actuelle, une part de dividende ne peut être requalifiée en salaire déterminant AVS que lorsqu'il existe à la fois une disproportion manifeste entre la prestation de travail et la rémunération versée, ainsi qu'entre le capital investi et le dividende distribué. Le projet ne prévoit aucune modification de la législation fiscale. Cette approche est saluée, dès lors qu'elle préserve la stabilité du cadre fiscal actuel.

La valeur fiscale des droits de participation est déterminée par les autorités fiscales cantonales et communiquée aux caisses de compensation sur demande. La transmission des données nécessaires à l'application de la mesure soulève toutefois plusieurs difficultés. Si les participations qualifiées sont en principe connues des autorités fiscales, les données disponibles ne permettent pas d'identifier automatiquement les revenus provenant de participations détenues auprès de l'employeur. Les informations relatives à l'employeur ainsi qu'à l'origine et au montant déterminant des revenus de participation ne sont généralement pas disponibles sous une forme exploitable.

Dès lors, le rattachement des revenus de participation à une relation de travail nécessiterait soit d'importants traitements manuels, soit des adaptations techniques substantielles des systèmes d'échange de données, générant une charge administrative et des coûts supplémentaires.

Enfin, la valeur fiscale d'une participation n'est arrêtée qu'à l'issue de la taxation de l'entreprise, soit plusieurs mois après la décision de distribution des dividendes. Cette valeur ne revêt cependant pas encore un caractère définitif à ce stade. Sa communication ne peut pas être contestée directement, les voies de droit n'étant ouvertes que dans le cadre de la taxation de l'impôt sur la fortune du détenteur de la participation. La valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune quant à elle n'est pas harmonisée au niveau suisse. Les cantons disposent d'une marge d'appréciation dans sa fixation, ce qui comporte un risque d'application non uniforme du seuil de 15 % prévu par le projet. Une même distribution de dividendes pourrait ainsi être considérée comme excessive dans certains cantons et non dans d'autres, ce qui est difficilement conciliable avec l'objectif d'une application uniforme du droit fédéral en matière d'AVS et, plus globalement avec le principe d'égalité de traitement.

4. Égalité de traitement entre indépendants et salariés en matière de prévoyance (Art. 9 al. 2 et al. 3 AP-LAVS)

La limitation de la déduction des indépendants aux seules cotisations courantes versées au 2^e pilier, à l'exclusion des rachats, est saluée. Les rachats constituent en effet des versements extraordinaires qui ne peuvent être assimilés aux cotisations courantes de prévoyance. La réglementation actuelle, fondée sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, confère aux personnes exerçant une activité indépendante un avantage par rapport aux salariés, lesquels ne peuvent déduire ces montants de leur salaire déterminant AVS.

Dans la perspective de l'adaptation du système de déclaration prévu à l'article 9 al. 2 et 3 AP-LAVS, les autorités fiscales disposent déjà, dans la plupart des cantons, des données structurées relatives aux revenus provenant d'une activité indépendante et aux rachats de prévoyance. La mise en œuvre technique de cette modification apparaît dès lors réalisable dans des délais appropriés. Elle nécessite toutefois une définition uniforme des données et notions à déclarer, notamment en ce qui concerne les bénéfices de liquidation au sens de l'art. 37b LIFD, pour lesquels les pratiques cantonales demeurent hétérogènes.

5. Recouplement des données concernant les personnes sans activité lucrative (Art. 10 al. 5 AP-LAVS)

L'objectif d'identifier plus rapidement les lacunes de cotisation est accueilli favorablement, mais la mise en œuvre suscite, en l'état, trop d'interrogations.

La réglementation formulée jusqu'ici dans l'ordonnance est transposée dans la loi. En revanche, l'exception formulée dans l'ordonnance « Si les administrations fiscales ne peuvent pas déclarer la fortune, les caisses de compensation déterminent elles-mêmes celle-ci » doit être maintenue, de même que la formulation « la fortune [...] est déterminée sur la base de la taxation entrée en force correspondante et déclarée à la caisse de compensation ».

La déclaration de toutes les personnes assurées en âge de cotiser qui ne perçoivent aucun revenu professionnel nécessiterait la mise en place d'un nouveau type de déclaration. Il faudrait en outre définir les critères permettant d'identifier ces personnes. Cette mise en œuvre entraînerait des coûts pour les autorités fiscales. Les décisions d'imposition définitives ont pour objectif fondamental une imposition correcte. La qualité des données ne permet pas de recenser de manière exhaustive les personnes sans activité lucrative en âge de cotiser, comme l'exigent les caisses de compensation. Par ailleurs, la question de l'indemnisation devrait être clarifiée, car la fourniture de données fiables aux autorités fiscales entraînerait une charge de travail supplémentaire considérable lors de la taxation. Compte tenu notamment de l'imposition individuelle qui doit être introduite, la déclaration des personnes sans activité lucrative par l'administration fiscale risquerait d'entraîner de nombreuses déclarations dont les caisses de compensation n'ont pas besoin. Cela va entraîner des frais supplémentaires considérables pour les caisses de compensation si le traitement de ces communications dépasse leur utilité. Nous souhaiterions donc que la formulation figurant à l'alinéa 5 soit entièrement supprimée du projet de loi.

6. Suppression des établissements stables (Art. 12 al. 2 et 3 AP-LAVS)

La suppression des établissements stables est rejetée. Ceux-ci constituent aujourd'hui un point d'ancrage essentiel pour l'exécution des assurances sociales et simplifient les relations entre les employeurs, les assurés et les caisses de compensation.

Cette modification entraînerait une augmentation significative de la charge administrative, des adaptations importantes des systèmes informatiques et des difficultés d'application, notamment dans le domaine des allocations familiales. Les problèmes liés aux travailleurs ressortissants d'États tiers renforcent encore la nécessité de maintenir le dispositif actuel.

7. Simplification de la gestion des salaires par des tiers (payrolling ; art. 13a AP-LAVS)

La création d'une base légale pour le payrolling vise à renforcer les contrôles et à limiter les risques de non-paiement des cotisations. En pratique, la réglementation proposée risque toutefois d'accroître la complexité du système, de multiplier les tâches de coordination entre caisses et d'affaiblir les possibilités de contrôle. Le projet soulève notamment des questions relatives à l'affiliation, au contrôle des employeurs, à la répartition des responsabilités et au recouvrement des cotisations. Il pourrait également compromettre la qualité des contrôles et entraîner une concentration des cotisations auprès d'un nombre limité d'acteurs. Pour ces raisons, la simplification proposée n'apparaît pas opportune et ne devrait pas être retenue.

8. Adaptations concernant les rentes de vieillesse (Art. 29^{bis} al. 3 et 4, art. 29^{sexies} et 29^{septies}, art. 39 al. 1, 3 et 4 et art. 40 al. 1 AP-LAVS)

Nous soutenons les mesures proposées dans ce domaine. Les possibilités élargies de report de la rente (articles 39 al. 1, 3 et 4, et 40, al. 1), la meilleure prise en compte des revenus provenant d'une activité lucrative après l'âge de référence (article 29^{bis} al. 3 et 4) ainsi que les adaptations concernant les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance (articles 29^{sexies} et 29^{septies}) apportent une flexibilité supplémentaire et renforcent les incitations à travailler plus longtemps. L'extension du droit à l'allocation pour impotent en cas de report de la rente de vieillesse comble également une lacune réglementaire.

Cependant, les possibilités élargies de report de la rente et la meilleure prise en compte des revenus provenant d'une activité lucrative après l'âge de référence entraînent une complexité accrue du système de retraite. Le calcul de la rente devient plus difficile à comprendre pour les assurés, ce qui implique davantage de travail d'information, de conseil et, de manière générale, accroît la charge de travail des organes d'exécution. Il convient donc de tenir compte, lors du développement ultérieur du projet, de son impact sur la clarté et l'applicabilité des dispositions. Les adaptations concernant les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, ainsi que les taux de réduction et de majoration, ne devraient pas poser de problème particulier de mise en œuvre.

9. Obligation d'annonce pour les plateformes électroniques (Art. 64 al. 5^{bis} AP-LAVS)

L'obligation faite aux exploitants de plateformes d'annoncer les personnes exerçant une activité lucrative constitue une évolution positive.

Il est positif que le Conseil fédéral réglemente l'affiliation à une caisse pour les employeurs à l'étranger assujettis à l'obligation de cotiser. Toutefois, une telle réglementation n'est pas seulement nécessaire dans le domaine de l'AVS/AI/APG et de l'assurance-chômage, mais aussi et surtout dans celui des allocations familiales.

Toutefois, plusieurs aspects essentiels de la mise en œuvre demeurent insuffisamment définis, notamment la caisse compétente, les modalités de transmission des données et les dispositions transitoires. L'efficacité du dispositif apparaît limitée si les plateformes ne sont tenues que d'annoncer les personnes concernées. Afin de lutter efficacement contre le travail non déclaré, elles devraient également être soumises à des obligations de collaboration renforcées et fournir les informations nécessaires à l'évaluation du statut et des revenus des prestataires. À défaut, la charge d'investigation pour les caisses de compensation serait considérable.

10. Optimisation des règles relatives à l'assujettissement

Le renforcement du principe d'assujettissement au lieu de travail est accueilli favorablement, dans la mesure où il contribue à simplifier le système. Il conviendra toutefois de préciser les règles applicables aux activités exercées simultanément dans plusieurs États.

11. Contrôle des entreprises

L'extension des contrôles aux entreprises n'ayant versé aucun salaire ainsi qu'aux sociétés de portage salarial entraînera une augmentation notable de la charge de travail des organes de contrôle. La pertinence de soumettre à contrôle des entreprises sans masse salariale apparaît discutable au regard du rapport entre les coûts administratifs et les bénéfices attendus.

12. Adaptations concernant les prestations complémentaires

L'automatisation de l'échange de données dans le cadre de l'exonération de la redevance radio et télévision est saluée. À long terme, cette mesure permettra de réduire la charge administrative tant pour les bénéficiaires PC que pour les organes d'exécution, et pourra être mise en œuvre sans nécessiter de ressources supplémentaires.

13. Cohérence de l'article 33a LPP avec le relèvement de l'âge de la retraite anticipée

Le nouvel article 33a al. 1 AP-LPP prévoit de rendre obligatoire, pour les institutions de prévoyance, la possibilité de maintenir la couverture d'assurance au niveau du dernier salaire assuré dès l'âge de 58 ans. Selon le droit en vigueur, cette faculté demeure laissée à leur appréciation.

Cette modification appelle toutefois des réserves. L'article 33a AP-LPP vise à accompagner une retraite progressive en permettant le maintien de la prévoyance dès l'âge minimal donnant accès à une retraite anticipée. Or, dans le cadre d'AVS 2030, l'âge ordinaire de la retraite anticipée sera porté à 63 ans, sous réserve des exceptions prévues à l'article 13 al. 3 LPP. Le maintien de ce mécanisme dès 58 ans ne paraît dès lors plus cohérent avec l'économie générale de la réforme.

En permettant de conserver une couverture fondée sur le gain assuré antérieur dès 58 ans, la disposition pourrait favoriser une réduction anticipée de l'activité lucrative, en contradiction avec l'objectif d'AVS 2030 de prolonger la participation au marché du travail. Il conviendrait dès lors d'ouvrir cette possibilité à partir de 60 ans, soit l'âge minimal de retraite prévu à l'article 13 al. 3 LPP. Par souci de cohérence, la même adaptation devrait être apportée à l'article 47a LPP.

14. Poursuite de l'assurance et mobilité professionnelle après l'âge de référence (Art. 33b LPP)

Nous soutenons la modification de l'article 33b al. 1 LPP afin d'imposer aux institutions de prévoyance la poursuite de l'assurance conformément au droit en vigueur. L'alinéa 2 prévoit désormais que les personnes qui changent d'employeur après avoir atteint l'âge de référence peuvent transférer leur prestation de sortie et s'affilier à la nouvelle institution de prévoyance dès lors qu'elles poursuivent une activité lucrative. Cette réglementation favorise le maintien en emploi des travailleurs âgés en leur offrant davantage de flexibilité après l'âge de référence.

Le droit actuel ne prévoit pas expressément le transfert des prestations de libre passage vers l'institution de prévoyance du nouvel employeur après l'âge de référence. La modification proposée clarifie dès lors la situation juridique et instaure une base légale explicite pour de tels transferts.

L'alinéa 3 peut également être approuvé. En lien avec l'introduction de l'article 2 al. 1^{quater} LFLP, il permet à la personne assurée de transférer l'intégralité des prestations de sortie vers sa nouvelle institution de prévoyance et de regrouper ainsi ses avoirs de vieillesse.

15. Suspension de la rente de vieillesse et exclusion des rachats (Art. 33c LPP)

Le nouvel article 33c LPP vise à encourager la reprise d'une activité lucrative après l'âge de 65 ans. Il permet aux institutions de prévoyance de prévoir, dans leur règlement, la suspension de la rente de vieillesse pour les assurés exerçant une activité lucrative.

Nous soutenons en particulier l'alinéa 4, qui exclut tout rachat durant la période de suspension de la rente. Cette solution est justifiée dès lors que le risque vieillesse est déjà réalisé et que des prestations sont déjà versées. Nous approuvons également la solution retenue dans le rapport explicatif, selon laquelle la nouvelle institution de prévoyance n'admet pas davantage de rachats lorsque l'assuré poursuit son activité auprès d'un autre employeur.

Nous saluons la réglementation prévue à l'alinéa 6 de cette disposition légale interdisant à l'assuré qui a perçu une prestation de vieillesse (partiellement) sous forme de capital de restituer le montant à l'institution de prévoyance dans le sens d'une suspension : en effet, ces montants ne peuvent pas être réintégrés dans le circuit de la prévoyance puisque le cas de prévoyance vieillesse est déjà survenu et que la prestation en capital a déjà fait l'objet d'une imposition.

16. Encadrement du transfert de la prestation de sortie après l'âge de référence (Art. 2 al. 1^{quater} LFLP)

Nous soutenons ce nouvel alinéa, qui permet aux assurés changeant d'employeur après avoir atteint l'âge de référence réglementaire de transférer leur prestation de sortie à la nouvelle institution de prévoyance et, le cas échéant, de poursuivre leur affiliation conformément à l'article 33b LPP.

Comme le relève le rapport explicatif, ce transfert n'est possible qu'en cas de reprise immédiate d'une activité lucrative. Cette condition est essentielle. À défaut, le transfert vers une institution de libre passage pourrait favoriser un fractionnement des avoirs de prévoyance contraire à la logique du système et susceptible de produire des effets sociétaux et fiscaux indésirables. En outre, une telle solution irait à l'encontre de l'objectif de la LFLP visant à regrouper les prestations de prévoyance auprès d'une seule institution. Afin de garantir le respect de cette exigence, il conviendrait de l'inscrire expressément dans la LFLP.

17. Bases de données pour les réformes futures

La volonté de créer de meilleures bases de données pour le développement de la prévoyance vieillesse est compréhensible. Toutefois, l'obligation prévue pour les employeurs de déclarer le taux d'occupation et la profession soulève plusieurs questions, notamment en cas de dénominations professionnelles différentes. La collecte, le stockage et le traitement de ces données entraînent une charge de travail supplémentaire pour les employeurs et les caisses de compensation. Or, il n'existe aucun lien direct entre cette collecte de données et la perception des cotisations ou le calcul des prestations. Il convient donc d'évaluer soigneusement les avantages de cette collecte de données par rapport à la charge administrative qu'elle engendre.

18. Financement

Garantir le financement à long terme de l'AVS est un objectif central du projet. Il est actuellement difficile d'évaluer de manière définitive les mesures de financement, car le financement de la 13^e rente de vieillesse n'est pas encore clarifié. Les conséquences pour les assurés, les employeurs, les cantons et les organes d'exécution doivent être présentées de manière transparente et prises en compte de manière appropriée dans le projet de réforme.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Philippe Demierre, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la santé et des affaires sociales, pour elle et l'Etablissement cantonal des assurances sociales ;
à la Direction des finances, pour elle et le Service cantonal des contributions ;
à la Chancellerie d'Etat.