



Berne, le 28 janvier 2026

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat Burkart 23.3207 du
16 mars 2023

Table des matières

1	Contexte	3
2	Bases	3
2.1	Origine des caisses de compensation	3
2.2	Rôle des caisses cantonales de compensation	4
2.3	Rôle des caisses de compensation professionnelles	5
2.4	Rôle des associations fondatrices des caisses de compensation professionnelles	5
2.5	État des lieux concernant l'affiliation à une caisse.....	6
2.6	Affiliation de nouvelles associations fondatrices à des caisses de compensation professionnelles	7
2.7	Dispositions relatives à la procédure d'affiliation d'une nouvelle association	9
3	Observations.....	10
3.1	Quel est le problème et qui a été concerné ?	10
3.2	Déroulement du cas concret.....	11
3.3	Évaluation de la situation du cas particulier.....	12
3.4	Autres cas particuliers	13
4	Conclusions	14
1	Contexte	3
2	Bases	3
2.1	Origine des caisses de compensation	3
2.2	Rôle des caisses cantonales de compensation	4
2.3	Rôle des caisses de compensation professionnelles	5
2.4	Rôle des associations fondatrices des caisses de compensation professionnelles	5
2.5	État des lieux concernant l'affiliation à une caisse.....	6
2.6	Affiliation de nouvelles associations fondatrices à des caisses de compensation professionnelles	7
2.7	Dispositions relatives à la procédure d'affiliation d'une nouvelle association	9
3	Observations.....	10
3.1	Quel est le problème et qui a été concerné ?	10
3.2	Déroulement du cas concret.....	11
3.3	Évaluation de la situation du cas particulier.....	12
3.4	Autres cas particuliers	13
4	Conclusions	14

1 Contexte

Le postulat Burkart 23.3207 du 16 mars 2023 intitulé « *Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS* » a été déposé avec la teneur suivante : « *Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il examinera comment la législation sur l'AVS peut être appliquée de manière que les caisses de compensation cantonales s'en tiennent obligatoirement à leur rôle d'institution supplétive.* »

Le postulat repose sur l'idée que l'expérience acquise dans l'interprétation de cet article de loi et la pratique montrent que celui-ci n'est pas appliqué de manière cohérente par les caisses cantonales de compensation et qu'il est interprété de différentes manières, ce qui a parfois des conséquences désastreuses pour les associations fondatrices. Il semblerait que certaines caisses cantonales de compensation demandent aux membres des associations fondatrices de résilier l'affiliation à leurs associations afin d'éviter une affiliation à une caisse d'association. La charge de travail, les efforts d'explication et les conséquences financières qui en résultent pour les associations sont énormes. Les caisses de compensation cantonales font ainsi obstacle à un droit explicitement prévu par la loi, à savoir le droit des employeurs de s'affilier à une association et à une caisse d'association. Une démarche aussi offensive de la part des caisses de compensation cantonales est particulièrement choquante dans un contexte où les entreprises souhaitent éviter tout conflit avec les autorités cantonales.

Il est donc impératif que les caisses cantonales de compensation assument pleinement leur rôle d'institutions supplétives et qu'elles ne tentent pas d'empêcher les employeurs qui deviennent membres d'une association fondatrice de changer de caisse.

Le 10 mai 2023, le Conseil fédéral a proposé de rejeter ce postulat. Il a justifié cette décision en expliquant que la législation relative à l'obligation d'affiliation était claire et respectée par les caisses de compensation. Le Conseil fédéral a connaissance d'un seul cas dans lequel certains problèmes sont survenus. Ces problèmes étaient cependant dus au fait que l'association concernée n'avait pas exécuté les tâches qui lui incombaient suite au changement de caisse, mais avait voulu les déléguer aux caisses cantonales de compensation. Il n'y a pas lieu d'intervenir.

Le Conseil des États a adopté le postulat le 15 juin 2023.

2 Bases

2.1 Origine des caisses de compensation

La base du système du 1^{er} pilier tel que nous le connaissons aujourd'hui a été créée en 1939 avec l'introduction de l'allocation pour perte de salaire pour les soldats mobilisés, qui a été étendue en 1940 pour devenir l'allocation pour perte de salaire et de gain (APG). L'Union centrale des associations patronales suisses a ensuite fondé un réseau de dizaines de caisses de compensation gérées par des associations patronales ou professionnelles. Au début, ce sont ces caisses de compensation des associations qui étaient chargées de la mise en œuvre de la nouvelle assurance. La Confédération et les cantons ont créé des caisses de compensation publiques pour les personnes qui n'étaient affiliées à aucune association et donc à aucune caisse d'association.

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

En termes d'organisation et de financement, l'APG a constitué la base de l'AVS. La loi fédérale correspondante a été acceptée par le peuple le 6 juillet 1947 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948¹. En raison du délai relativement court entre la votation et l'entrée en vigueur de la loi, il a été fait appel à l'organisation déjà existante des caisses de compensation, qui étaient jusqu'alors responsables de la mise en œuvre de l'APG, et il leur a également été confié la mise en œuvre de l'AVS. À ce jour, ce système s'est avéré probant².

C'est pourquoi il existe des caisses de compensation AVS gérées par l'État (caisses cantonales de compensation, caisses de compensation de la Confédération) ainsi que par des acteurs privés (caisses de compensation professionnelles).

Toute personne tenue de cotiser, et donc tout employeur, ainsi que tous les indépendants, toutes les personnes sans activité lucrative et tous les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser doivent s'affilier à une caisse de compensation AVS. L'affiliation est imposée par les circonstances extérieures et clairement mesurables des cotisants, des circonstances qui sont présentées dans les chapitres suivants.

2.2 Rôle des caisses cantonales de compensation

Les caisses cantonales de compensation exercent plusieurs rôles :

- Elles sont des caisses de compensation pour les membres qui leur sont affiliés, notamment les institutions publiques et les employeurs ainsi que les indépendants qui ne sont pas membres d'une association professionnelle ayant sa propre caisse de compensation (art. 117, al. 2, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS]³).
- Elles veillent à ce que toutes les personnes morales et les indépendants établis dans le canton soient affiliés à une caisse de compensation et elles tiennent un registre cantonal indiquant leur appartenance à une caisse (art. 63, al. 2, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]⁴ en relation avec l'art. 129, al. 2, et l'art. 144 RAVS⁵).
- Elles assurent les personnes sans activité lucrative domiciliées dans le canton ainsi que les étudiants sans activité lucrative dont l'établissement d'enseignement a son siège principal dans le canton (art. 118 RAVS).

En effet, les caisses de compensation cantonales ont notamment le rôle d'institution suppléante, c'est-à-dire qu'elles doivent accueillir toutes les personnes qui ne sont pas affiliées à une caisse de compensation professionnelle. Le principe est de ne laisser « *personne sans affiliation* ». Les caisses de compensation professionnelles ont été les premières institutions à voir le jour dans l'histoire de l'AVS. Elles ont ensuite été complétées dans leur travail par les caisses de compensation des cantons et de la Confédération. C'est ainsi qu'est née la structure de l'art. 64 LAVS, dans laquelle être membre d'une association est le premier critère déterminant pour l'affiliation à une caisse (al. 1). Doivent être affiliés aux caisses de compensation cantonales tous ceux qui ne sont pas membres d'une association fondatrice d'une caisse de compensation professionnelle (al. 2), ainsi que les personnes sans activité lucrative et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations, ces personnes ne pouvant être affiliées à des associations professionnelles. Pour les entreprises nouvellement fondées, mais sans affiliation à une association, c'est automatiquement la caisse cantonale de compensation qui est compétente. Par ailleurs, cette dernière doit également prendre en charge les cotisants exclus des associations fondatrices pour non-paiement des cotisations.

¹ RO 63 837

² Cf. <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch/institutions/caisses-dassurance/caisses-de-compensation>.

³ RS 831.101

⁴ RS 831.10

⁵ Pour le détail, voir les directives sur le fichier des affiliés (DFA), disponibles sous <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/6951>.

Cependant, les caisses cantonales de compensation n'agissent pas seulement à titre subordonné, mais aussi en qualité de caisses de compensation à part entière et autonomes.

Lorsque des cotisants changent de caisse pour s'affilier à une autre caisse cantonale de compensation ou à une caisse de compensation professionnelle, les caisses cantonales de compensation n'ont d'autre rôle que d'inscrire le changement dans le registre.

Tant que les procédures prescrites sont respectées (cf. 2.7), les caisses cantonales de compensation ne jouent aucun rôle et n'ont aucune possibilité d'influencer le changement de caisse des membres de l'association.

2.3 Rôle des caisses de compensation professionnelles

Les caisses de compensation professionnelles (CCP) sont compétentes s'agissant des membres de leurs associations fondatrices. Elles doivent accepter les membres de l'association et ne peuvent ni les refuser ni les exclure. Les associations, en revanche, peuvent exclure des membres. Dans ce cas, de même que lorsqu'un membre quitte l'association (qu'il s'agisse d'une exclusion ou d'un départ volontaire), l'affiliation à la caisse est également modifiée.

La seule exception concerne l'affiliation à plusieurs associations fondatrices de différentes caisses de compensation professionnelles. Dans ce cas, l'affilié a le droit de choisir une de ces caisses de compensation professionnelles. Un nouveau changement n'est possible que tous les cinq ans, conformément à l'art. 117, al. 1, en relation avec l'art. 99, al. 1, RAVS.

Lors de l'admission de nouveaux membres ou de nouvelles associations fondatrices, la caisse de compensation professionnelle doit procéder à toutes les enquêtes et démarches formelles pour l'affiliation et annoncer le changement de caisse à l'ancienne caisse de compensation jusqu'au 31 août de l'année précédent le changement⁶.

2.4 Rôle des associations fondatrices des caisses de compensation professionnelles

Les associations fondatrices ont pour tâche de fournir à leurs caisses de compensation professionnelles une liste complète de leurs membres et de leur signaler immédiatement toute mutation, afin que celles-ci puissent contrôler l'affiliation à une caisse et mettre en œuvre dans les délais les changements d'affiliation résultant de ces mutations.

Avant tout vote concernant l'adhésion en tant que nouvelle association fondatrice ou l'admission d'une autre association au rang d'association fondatrice supplémentaire, vous devez informer tous vos membres de tous les avantages, inconvénients et conséquences. Une telle situation se présente notamment lorsque seule une partie des membres est représentée lors des votes de l'organe de l'association compétent pour la modification des statuts.

Le législateur a fixé la barre très haut en exigeant les trois quarts des voix exprimées pour les associations nouvelles et existantes (art. 53, al. 1, let. b, LAVS). Les désaccords devraient donc être débattus et résolus avant la décision relative à une adhésion. Si la décision est prise par une assemblée des délégués, la majorité des membres de l'association n'est toutefois pas présente. Dans ce cas, il est d'autant plus important de procéder au préalable à une consultation et à un débat approfondis au sein de l'association.

⁶ Directives sur l'affiliation des assurés et des employeurs aux caisses de compensation (DAC), ch 2009, disponible sous <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/6936>

2.5 État des lieux concernant l'affiliation à une caisse

Conformément aux dispositions légales en vigueur (art. 64 LAVS), la compétence des caisses est nécessairement déterminée par les circonstances extrinsèques des personnes soumises à l'obligation de cotiser. Il s'agit ainsi d'empêcher dès le départ le recrutement mutuel de membres entre les caisses de compensation, afin de maintenir les frais administratifs à un niveau aussi bas que possible grâce à la stabilité de l'effectif des membres et à la sécurité de la planification à long terme (budgets, effectifs, investissements, réserves). C'est pourquoi les caisses de compensation ne disposent ni de services publicitaires ni de services marketing.

Comme mentionné, la compétence de la caisse de compensation AVS découle, pour tous les cotisants, des circonstances extrinsèques. Par exemple, les étudiants sans activité lucrative sont affiliés à la caisse de compensation cantonale du siège de l'université. La compétence de la caisse de compensation pour les étudiants sans activité lucrative dépend donc du choix de l'université. Les étudiants choisissent l'université et non la caisse de compensation. Pour les étudiants exerçant une activité lucrative, l'affiliation est déterminée par le contrat de travail.

Le critère de décision le plus important est toutefois l'affiliation ou non d'un cotisant à une association fondatrice⁷. Le terme « association fondatrice » désigne l'association correspondante, y compris toutes les associations et sections qui lui sont affiliées. Si une association faîtière est une association fondatrice, toutes les associations affiliées, sections et membres collectifs font également partie de l'association fondatrice et pas seulement l'association faîtière elle-même. Tout membre d'une association fondatrice est nécessairement affilié à la caisse de compensation de ladite association. L'association fondatrice est responsable de l'activité et de la viabilité financière des frais administratifs de sa caisse de compensation ; c'est pourquoi il est aussi dans l'intérêt même de l'association que tous ses membres y soient affiliés. Il y a une limite à ce principe : si l'adhésion à l'association fondatrice a lieu uniquement dans le but de pouvoir être affiliée à sa caisse de compensation professionnelle, cette affiliation est nulle (art. 121, al. 2, RAVS). L'adhésion à l'association fondatrice doit être motivée par un intérêt pour cette dernière. En cas de doute, le cotisant doit en apporter la preuve.

Seuls les cotisants qui sont affiliés à plus d'une association fondatrice de différentes caisses de compensation professionnelles ont le libre choix entre ces mêmes caisses. Une fois choisie, il n'est possible de passer d'une caisse de compensation professionnelle à une autre qu'après les cinq ans prévus par l'art. 117, al. 1, en relation avec l'art. 99, al. 1, RAVS.

Tous les autres cotisants, non affiliés à une association fondatrice, sont obligatoirement affiliés à la caisse cantonale de compensation du siège de l'entreprise. Un transfert du siège ou du domicile dans un autre canton entraîne un changement vers la caisse cantonale du nouveau canton (art. 117, al. 2, RAVS).

Lorsqu'un employeur ou un indépendant intègre une nouvelle association fondatrice, cette dernière est tenue de déclarer l'adhésion à sa caisse de compensation professionnelle. La caisse de compensation doit contacter le nouveau membre, vérifier s'il est affilié à d'autres associations et procéder au changement de caisse, à moins qu'il ne soit affilié à une autre caisse de compensation professionnelle et que cette affiliation doive être maintenue. La nouvelle caisse annonce la mutation à l'ancienne caisse et au registre cantonal. Ce processus est largement standardisé et s'effectue par voie électronique. Dans le cadre des formalités d'affiliation, il faut notamment déterminer et documenter la masse salariale pour les acomptes de

⁷ En allemand, le postulat emploie un autre terme que celui dans la loi pour désigner une « association fondatrice » (« Trägerverband » dans le postulat, « Gründerverband » dans la loi). La version allemande du rapport s'en tient à la terminologie de la loi. En français, le même terme (« association fondatrice ») est utilisé dans les trois documents (postulat, LAVS, présent rapport).

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

cotisations et l'affiliation à une caisse de pension⁸. Pour que le processus d'affiliation fonctionne, il est crucial que l'association fondatrice fasse la déclaration à la caisse de compensation à temps et de manière systématique⁹.

Si un membre quitte l'association fondatrice, son affiliation à la caisse de compensation correspondante échoit. Lors d'un départ de la caisse de compensation professionnelle, une annonce de mutation est envoyée par cette dernière à la caisse cantonale de compensation compétente (art. 121, al. 4, RAVS), qui contacte le membre concerné et – à défaut d'autre affiliation – l'affilie chez elle.

Les changements entre les caisses de compensation professionnelles et les caisses cantonales de compensation ont toujours lieu au 1^{er} janvier, car les annonces de salaires et les décomptes sont basés sur une masse salariale annuelle (art. 121, al. 5, RAVS). Si l'événement déclencheur survient après le 31 août, le changement de caisse a lieu le 1^{er} janvier de la deuxième année civile suivante.

Conformément à l'art. 64, al. 6, LAVS, les conflits relatifs à l'affiliation aux caisses relèvent de la compétence de l'OFAS. Chaque année, entre zéro et trois cas sont soumis à l'OFAS. Selon les informations disponibles, il n'y a jamais eu d'affaire portée devant le Tribunal fédéral.

2.6 Affiliation de nouvelles associations fondatrices à des caisses de compensation professionnelles

Alors que l'affiliation de cotisants à une caisse de compensation ne dépend pas d'un choix, mais de la conséquence de circonstances extrinsèques, les associations professionnelles et interprofessionnelles ont la possibilité soit de créer elles-mêmes une nouvelle caisse de compensation professionnelle, soit de s'affilier à une association fondatrice existante en tant qu'association fondatrice supplémentaire (art. 53 LAVS).

De même, les associations fondatrices existantes peuvent décider de renoncer à leur statut d'association fondatrice et de dissoudre la caisse de compensation de l'association ou de la laisser être gérée par les autres associations fondatrices (art. 60 LAVS). Les associations fondatrices conservent leur responsabilité pour tous les dommages causés jusqu'à la date du changement de statut. Depuis une modification de la loi entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, les caisses de compensation professionnelles sont tenues de constituer des réserves de liquidation (art. 60 LAVS).

Les associations ont le choix d'être affiliées ou non à une caisse de compensation professionnelle. Si une association s'affilie à une caisse de compensation professionnelle en tant qu'association fondatrice, l'affiliation à la caisse devient automatiquement obligatoire pour ses membres dans le cadre des explications ci-dessus. Le membre individuel de l'association ne dispose pas d'un droit de choisir la caisse auprès de laquelle il est affilié (sauf s'il est déjà membre d'une autre association fondatrice) ; seule l'association en tant que telle dispose d'un tel droit. Les exigences relatives aux associations fondatrices sont fixées à l'art. 83 RAVS. Ainsi, elles doivent notamment revêtir la forme juridique d'une association conformément aux art. 60 ss du code civil (CC)¹⁰ ou d'une société coopérative conformément aux art. 828 ss du code des obligations (CO)¹¹.

⁸ Directives sur le contrôle de l'affiliation des employeurs à une institution de prévoyance professionnelle conformément à l'article 11 LPP (CAIP), ch 2020 ss, disponible sous <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/6034>

⁹ DAC ch 2005 ss.

¹⁰ RS 210

¹¹ RS 220

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

En raison de l'impact sur les membres affiliés et de l'obligation de responsabilité, les obstacles à l'affiliation en tant qu'association fondatrice sont importants. Il s'agit d'éviter qu'une association s'affilie à la nouvelle association fondatrice à la légère et sans conviction. C'est pourquoi l'affiliation en qualité de nouvelle association fondatrice doit être approuvée par toutes les associations fondatrices déjà existantes de cette caisse de compensation ainsi que par la nouvelle association. La décision doit être prise par l'organe de l'association compétent pour prendre les décisions relatives aux modifications des statuts, et ce avec le quorum élevé que les trois quarts des voix exprimées (art. 53, al. 1, let. b. LAVS) et faire l'objet d'un acte authentique. Si le quorum n'est pas atteint pour l'une des associations impliquées ou si la prescription de forme de l'acte authentique n'est pas respectée, l'affiliation n'est pas possible. L'affiliation nécessite donc un engagement fort de la part de toutes les parties concernées.

Dans la pratique, les associations fondatrices existantes quittent généralement l'association lorsqu'elles sont dissoutes ou perdent un grand nombre de ses membres. Un tel départ peut donc en principe intervenir à tout moment. En revanche, si toutes les associations fondatrices souhaitent se retirer et dissoudre la caisse de compensation professionnelle, c'est l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui fixe le calendrier afin que la migration des données des comptes individuels des assurés et des dossiers de rente vers une autre caisse de compensation puisse se faire de manière sûre et ordonnée (art. 107, al. 1, RAVS). Le moment précis de l'exécution dépend des circonstances spécifiques.

En revanche, l'affiliation de nouvelles associations fondatrices n'est possible que certaines années. L'art. 99, al. 1, RAVS les définit comme suit : « *Les associations qui n'ont pas créé de caisse de compensation pour le 1^{er} janvier 1948 ne peuvent en créer une nouvelle ou participer en qualité d'autre association fondatrice à l'administration d'une caisse de compensation déjà existante que trois ans après l'entrée en vigueur de la LAVS et, par la suite, que tous les cinq ans.* » Par conséquent, l'affiliation de nouvelles associations fondatrices a eu lieu pour la dernière fois le 1^{er} janvier 2021 et les suivantes ne seront possibles qu'au 1^{er} janvier 2026, au 1^{er} janvier 2031, au 1^{er} janvier 2036, etc.

En 2020, en raison des restrictions liées aux mesures de protection contre le coronavirus, de nombreuses réunions n'ont pas pu avoir lieu comme prévu. Pour cette raison, le calendrier prévu pour une affiliation au 1^{er} janvier 2021 n'a généralement pas pu être respecté. Pour la majorité des nouvelles associations fondatrices, l'affiliation effective n'a donc pu être mise en œuvre qu'au 1^{er} janvier 2022¹². Seules les associations qui avaient planifié et communiqué leur affiliation suffisamment tôt et qui n'avaient pris du retard qu'en raison du report des réunions étaient autorisées à effectuer cette affiliation retardée.

Il va de soi qu'il incombe aux associations d'informer tous leurs membres de leur intention de s'affilier à une caisse et de les convaincre d'y procéder. De même, il incombe aux associations de remettre à la caisse de compensation professionnelle concernée la liste complète des membres avec toutes les coordonnées. Il leur faut contacter tous les membres et les interroger sur l'affiliation actuelle. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront exercer leur droit de choisir s'ils sont encore membres d'une autre association fondatrice. La caisse de compensation professionnelle procède alors à l'affiliation des nouveaux membres au 1^{er} janvier et informe les anciennes caisses de compensation de ce changement de caisse. Les caisses de compensation cantonales n'ont aucune tâche dans ce processus, si ce n'est celle de mettre à jour les changements de caisse dans les registres cantonaux (art. 129 et 144 RAVS).

C'est donc la nouvelle caisse de compensation qui doit initier et réaliser le processus de changement pour les affiliés qui sont assurés auprès d'autres caisses. La procédure d'affiliation à une caisse de compensation est précisément définie dans les dispositions légales (art. 121

¹² Cf. les directives sur les mesures en lien avec le coronavirus (COVID-19) relatives aux cotisations AVS/AI/APG, à l'assujettissement aux assurances et à l'organisation du 30 mars 2020, ch. 19, disponible à l'adresse : <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/12739>.

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

RAVS). L'OFAS a en outre explicité la procédure dans les « Directives sur l'affiliation des assurés et des employeurs aux caisses de compensation (DAC) », aux ch. 2009 à 2011. En résumé, il appartient à la future caisse de compensation professionnelle d'adresser une revendication de transfert à la caisse de compensation actuelle.

La revendication de transfert doit contenir toutes les informations nécessaires, telles que les coordonnées et les détails de l'affiliation à l'association fondatrice. L'actuelle caisse de compensation se doit de confirmer ou contester le transfert.

2.7 Dispositions relatives à la procédure d'affiliation d'une nouvelle association

La procédure d'affiliation d'une nouvelle association fondatrice à une caisse de compensation professionnelle comprend le déroulement suivant, décrit étape par étape ci-dessous. Les données se réfèrent à l'année civile précédant l'affiliation, c'est-à-dire à l'année 2020 ou au plus tôt pour une affiliation au 1^{er} janvier 2021.

1. Décision de principe et travail associatif

Au moins une année avant les assemblées décisives, les comités doivent prendre la décision de principe d'entamer des discussions avec les associations fondatrices déjà existantes. Plus le nombre d'associations impliquées est élevé, plus ils doivent commencer tôt afin de disposer d'assez de temps pour le travail associatif qui suivra et pour informer leurs membres. En règle générale, des examens juridiques et des entretiens préliminaires ont également lieu avec l'autorité de surveillance, l'OFAS.

2. Assemblées formelles des associations fondatrices

Les associations fondatrices actuelles et la nouvelle association doivent chacune accepter l'affiliation par trois quarts des voix émises, certifiées par un notaire (art. 53, al. 1, let. b, LAVS). La modification des statuts relève de l'organe de l'association compétent. Cette décision doit être prise avant le 31 mai.

3. Demande formelle à l'OFAS pour l'affiliation d'une nouvelle association fondatrice au plus tard le 1^{er} juin¹³

4. Modification du règlement de la caisse

Le nouveau règlement de la caisse de compensation professionnelle est à joindre à la demande. L'OFAS autorise formellement l'affiliation par l'approbation du règlement de la caisse (art. 57, al. 1, LAVS en relation avec l'art. 100, RAVS). L'OFAS vérifie spécifiquement les nouvelles clés de participation au comité de direction de la caisse et la réglementation relative à la responsabilité et au financement des sûretés. Pour l'approbation formelle de l'OFAS, le règlement de la caisse doit déjà avoir été adopté par les associations fondatrices et la demande d'approbation doit être valablement signée par la totalité d'entre elles. Un examen préalable est recommandé afin de pouvoir effectuer rapidement le processus d'approbation. Les associations fondatrices actuelles et nouvelles doivent se pencher très tôt sur cette question.

5. Évaluation des nouveaux membres

Lorsque toutes les associations ont donné leur accord et que le règlement de la caisse a été approuvé, la caisse de compensation professionnelle doit effectuer une enquête auprès de tous les membres de l'association sur la base de la liste de membres de la nouvelle association. Les membres qui sont encore membres d'une autre association fondatrice d'une autre caisse de compensation ont un droit de choisir. Ils peuvent choisir, la première

¹³ cf. Bulletin AVS N° 250 du 8 juin 2009.

fois au moment de l'affiliation et à nouveau tous les cinq ans comme mentionné ci-dessus, auprès de laquelle des deux caisses de compensation professionnelles ils souhaitent être affiliés (art. 117, al. 1, RAVS). C'est pour cette raison que la caisse de compensation professionnelle doit réaliser cette enquête. Si les assemblées sont fixées tardivement, cette enquête doit avoir lieu à titre préventif avant l'approbation formelle afin que les délais puissent être respectés.

6. Travaux pour l'affiliation de nouveaux membres

Ensuite, la caisse de compensation professionnelle doit réaliser la procédure d'affiliation pour les nouveaux membres qui lui sont transférés. Cette procédure est précisée au ch. 2024 en relation avec les ch. 2009 à 2011 des DAC. Différentes données doivent être relevées, par exemple une copie du contrat d'affiliation à une institution de la prévoyance professionnelle (cf. ch. 2012 des directives sur le contrôle de l'affiliation des employeurs à une institution de prévoyance professionnelle conformément à l'article 11 LPP [CAIP]).

7. Délai pour l'annonce de changement de caisse : 31 août

La nouvelle caisse de compensation professionnelle doit annoncer jusqu'au 31 août le transfert de ses nouveaux membres aux caisses de compensation actuelles¹⁴. Passé ce délai, le changement ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des caisses de compensation cédantes au 1^{er} janvier de l'année suivante. Sans cet accord, il ne peut avoir lieu que le 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit.

8. Délai d'opposition contre le changement de caisse : 31 octobre

Il existe un délai d'opposition jusqu'au 31 octobre pour les caisses de compensation cédantes lorsqu'elles n'approuvent pas le transfert¹⁵. Lors de l'affiliation d'une association, il ne peut, en règle générale, pas y avoir d'abus, puisque la nouvelle affiliation de l'association a précisément pour but une entrée dans cette caisse.

En résumé, on peut dire que, selon la pratique actuelle, les caisses de compensation représentantes doivent initier et exécuter le processus de changement de caisse. Outre le droit d'opposition mentionné, les caisses de compensation cédantes n'ont pas d'autres droits et devoirs. Elles doivent seulement exécuter la sortie.

Pour toutes les associations, les décisions faisant l'objet d'un acte authentique doivent donc être déposées auprès de l'OFAS au plus tard le 1^{er} juin. Il est ainsi garanti que l'approbation de l'OFAS puisse être délivrée en temps utile et que les changements de caisse puissent avoir lieu au 1^{er} janvier suivant.

3 Observations

3.1 Quel est le problème et qui a été concerné ?

Le postulat Burkart explique que les caisses de compensation cantonale inviteraient systématiquement les membres d'une association fondatrice à sortir de l'association afin de pouvoir rester inscrits auprès de la caisse de compensation cantonale.

Lors des dernières affiliations aux associations fondatrices en 2021 et 2022, huit associations au total ont été affiliées en tant que nouvelles associations fondatrices auprès de six caisses de compensation professionnelles. Deux caisses de compensation professionnelles ont accueilli chacune deux nouvelles associations fondatrices. Une affiliation prévue auprès d'une

¹⁴ cf. ch. 2009 DAC.

¹⁵ cf. ch. 2011 DAC.

Astreindre les caisses de compensation cantonales à s'en tenir au rôle qui leur est dévolu par l'article 64 LAVS

autre caisse de compensation professionnelle n'a pu obtenir les trois quarts des voix nécessaires et n'a pas pu être mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a eu connaissance de problèmes apparus dans une de ces associations (association A) et une caisse de compensation professionnelle (CCP X). De tels problèmes ne sont pas connus pour toutes les autres caisses de compensation professionnelles avec de nouvelles associations affiliées. Comme mentionné, le Conseil fédéral ne dispose pas d'autres exemples.

Des dizaines de membres ont quitté l'association A en raison de sa nouvelle affiliation. L'association B a également été affiliée à la CCP X, où des problèmes similaires sont apparus, mais dans une moindre mesure.

3.2 Déroulement du cas concret

Le postulat correspond à l'association A, qui a été affiliée comme association fondatrice à la CCP X. La procédure choisie ne correspond pas à celle prescrite par l'autorité de surveillance, telle que décrite au chapitre 2.7.

Un premier essai d'affiliation de la même association à une caisse avait échoué cinq ans auparavant. De nombreux membres de l'association A étaient également encore membres d'autres associations avec des caisses de compensation professionnelles et ne souhaitaient donc pas de changement de caisse. Le quorum nécessaire de trois quarts des voix exprimées n'avait pas été atteint.

Les points suivants montrent la procédure choisie.

1. À partir de 2018, plusieurs entretiens ont eu lieu entre l'OFAS, la CCP X et les représentants légaux de la CCP X concernant la marche à suivre et la procédure pour l'affiliation à une nouvelle association fondatrice. L'OFAS a présenté les dispositions et les procédures à respecter.
2. Le 29 septembre 2020, l'assemblée ordinaire des délégués de l'association A a décidé de s'affilier en tant qu'association fondatrice de la CCP X par 102 voix contre 5, certifiées par un notaire. La décision a donc été adoptée par 95,3 % des voix exprimées.
3. Contrairement aux directives et aux dispositions communiquées lors des entretiens de l'OFAS, la CCP X s'est inscrite auprès des caisses cantonales de compensation en tant qu'office responsable des registres et leur a demandé de traiter la liste des membres de l'association A pour le canton concerné et de déclencher le changement de caisse pour tous les membres de l'association A qui sont inscrits auprès de la caisse cantonale de compensation (mais de ne pas contacter les membres de l'association A qui étaient déjà affiliés auprès d'une autre caisse de compensation professionnelle).
4. Les caisses cantonales de compensation ont refusé cette procédure conformément aux règles en vigueur. Enfin, la CCP X a déposé un recours à l'autorité de surveillance (OFAS) le 18 février 2021 lui demandant d'imposer aux caisses cantonales de compensation d'organiser et d'effectuer le changement de caisse. L'OFAS a refusé cette demande le 10 mars 2021 et a invité la CCP X à procéder correctement, c'est-à-dire à contacter directement les membres de l'association A et à prendre elle-même les dispositions. Les cotisants qui sont membres de plusieurs associations devraient pouvoir exercer leurs droits de choisir.
5. Cependant, plusieurs caisses cantonales de compensation avaient dans l'intervalle directement contacté les membres de l'association A qui étaient affiliés aux caisses cantonales de compensation.

6. Elles leur ont expliqué qu'en vertu de la loi, les membres devaient désormais passer à la CCP X et qu'elles le regretteraient sincèrement. Ajoutant que plus rien ne pouvait y remédier, à moins qu'ils ne quittent l'association. La caisse cantonale de compensation Z déplorait le fait qu'en raison de cette décision, des places de travail devraient être délocalisées du canton Z au canton R.
7. La CCP X a tout de même réalisé le sondage auprès de ses membres.
8. En mai 2021, l'OFAS a reçu des plaintes des membres concernant le « changement de caisse involontaire ». Quelques membres de l'association A étaient représentés par un avocat et s'opposait au changement de caisse. Pour certains, la proximité du canton était ouvertement plus importante qu'une affiliation à l'association A, comme ils l'ont ainsi exprimé : « ... *l'association A, à laquelle ma cliente appartient uniquement en l'absence d'une association professionnelle spécifique [pour l'activité proprement dite], ...* »
9. Il y a également eu des annonces concernant le départ de l'association A. Dans une section régionale, la majorité des membres a quitté l'association.
10. Pour le reste, le changement de caisse a été réalisé en bonne et due forme par la CCP X.

3.3 Évaluation de la situation du cas particulier

Différentes enquêtes ont été réalisées en réponse au postulat. Il en ressort que le cas décrit n'est pas une pratique générale des caisses cantonales de compensation, mais un cas particulier qui a été occasionné par l'association concernée et exploité par quelques caisses cantonales de compensation.

Plusieurs facteurs sont réunis :

- L'assemblée des délégués de l'association A avait accepté l'affiliation en tant qu'association fondatrice de la CCP X. Contrairement aux dispositions claires et connues, l'association n'a ensuite pas organisé elle-même l'affiliation de ses membres à cette caisse de compensation professionnelle, mais a mandaté les caisses cantonales de compensation en déterminant les membres concernés et le déclenchement du changement de caisse.
- La décision a été arrêtée par l'assemblée des délégués de l'association A dans laquelle seule une petite partie des membres de l'association était représentée.
- L'association A comprend également des membres qui, bien qu'ayant un intérêt pour certains éléments de l'association professionnelle, n'appartiennent pas, selon eux, à la « branche principale » de leur activité et orientation principale et qui se sont décrits dans des déclarations écrites comme des « membres passifs ».
- En dérogation aux directives en vigueur, la CCP X a demandé aux caisses cantonales de compensation qu'elles déterminent dans leurs registres cantonaux quels membres de l'association sont déjà affiliés auprès d'une autre caisse de compensation professionnelle et qu'elles identifient ceux qui sont affiliés auprès de la caisse de compensation cantonale et initient le changement de caisse pour ces derniers.
- La CCP X a exigé des caisses cantonales de compensation cédantes un rôle de communication actif, qui n'est pas prévu par les directives et qui va à l'encontre de leurs propres intérêts.
- La CCP X s'étant écartée du processus normal et ayant confié la communication aux caisses de compensation cantonales, ces dernières ont eu connaissance suffisamment tôt des changements de caisse à venir et ont ainsi eu la possibilité de les influencer.
- Certains membres de l'association A ont en outre été surpris par le changement de caisse annoncé, ont été déstabilisés par la communication des caisses cantonales de compensation et ne souhaitaient pas de changement.

En résumé, l'association A et la CCP X ont déclenché cette situation insatisfaisante par des actes contraires à la procédure. Différentes caisses cantonales de compensation ont ensuite contribué à cette situation insatisfaisante.

Cette situation aurait été évitée si les processus et les directives de l'OFAS avaient été respectés.

3.4 Autres cas particuliers

Le Conseil fédéral a pris connaissance d'un autre cas, certes différent : il concerne ce qu'on appelle une caisse de compensation interprofessionnelle, ancrée au niveau régional. Certains employeurs, qui viennent d'adhérer à l'association fondatrice, refusent de changer de caisse, car ils craignent pour les mandats du canton.

L'autorité de surveillance a parfois connaissance de cas particuliers où des nouveaux membres de l'association ne souhaitent pas changer de caisse en raison d'une relation commerciale étroite avec le canton ou les communes ou d'un enracinement dans le canton. En règle générale, ils sont souvent membres de l'association pour bénéficier de certaines formations ou d'un échange entre spécialistes, mais se considèrent plutôt comme des membres passifs. Il leur est important d'être affiliés à une caisse cantonale de compensation. Si l'affiliation à la caisse est imposée par la caisse de compensation professionnelle, ces membres quittent souvent l'association.

Ces cas particuliers ont en commun le fait que le maintien dans la caisse cantonale de compensation ou, le cas échéant, la sortie de l'association n'a pas lieu sous la pression ou la publicité des caisses cantonales de compensation, mais parce que ces membres de l'association veulent explicitement rester auprès de la caisse cantonale de compensation. Dans de tels cas, les associations concernées et leurs caisses de compensation professionnelles renoncent en règle générale au changement de caisse afin de garder le membre au sein de l'association. Ces cas sont peu nombreux. L'autorité de surveillance ne peut le constater que par hasard, car il n'existe pas de registre central national des affiliations aux associations et ces affiliations ne sont pas visibles de l'extérieur. Si l'autorité de surveillance en a connaissance, elle ordonne le changement de caisse. En règle générale, elle n'en a pas connaissance, car les caisses de compensation professionnelles acceptent dans de tels cas l'affiliation à une caisse différente et n'en informent pas l'autorité de surveillance. Cela peut aussi conduire à des départs de l'association. L'autorité de surveillance ne peut pas empêcher ou annuler ces départs, car elle n'en a pas la compétence légale. L'affiliation à une association ne relève pas de la LAVS, mais du droit des associations ; elle est protégée par la liberté constitutionnelle d'association (art. 23 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.]¹⁶).

Il arrive aussi que certaines associations refusent l'accès à leurs listes de membres à leurs caisses de compensation professionnelles pour des raisons de protection des données. De tels cas empêchent les caisses de compensation des associations de gérer en conséquence les changements dans l'effectif des membres de l'association. Ce n'est pas non plus dans l'intérêt de l'association, car elle est responsable de la caisse de compensation de l'association (art. 70 LAVS) et a donc besoin d'un grand nombre de membres. Ce comportement empêche les réviseurs qui contrôlent la caisse de compensation de vérifier si les membres affiliés sont aussi effectivement membres de l'association. C'est ainsi que l'autorité de surveillance, l'OFAS, a connaissance de tels cas et intervient alors en conséquence. En règle générale, ces cas peuvent être résolus relativement facilement par la suite, d'autant plus qu'ils sont généralement dus au manque de connaissances des nouveaux fonctionnaires de l'association.

¹⁶ RS 101.

4 Conclusions

Dans le cas présent, plusieurs parties n'ont pas respecté le rôle prévu par le législateur et c'est la seule raison pour laquelle la situation a pu se présenter. Les conséquences pour l'association fondatrice ont été causées par le processus erroné de l'association en question et de sa caisse de compensation professionnelle ; cette dernière a en effet délégué la communication avec ses propres membres aux caisses cantonales de compensation, en violation de prescriptions claires et de directives, qui lui imposait d'initier le changement de caisse. Certaines caisses cantonales de compensation ont ensuite profité de cette situation. Sans ce comportement fautif de l'association et de sa caisse de compensation professionnelle, cette situation ne se serait pas présentée et il est probable qu'il n'y aurait pas eu d'aussi nombreux départs de l'association.

Les enquêtes ont montré qu'aucun incident de ce type n'est connu dans d'autres associations devenues au même moment des associations fondatrices d'autres caisses de compensation professionnelles. Elles ont respecté les directives pour le processus de changement de caisse.

Du point de vue des associations de caisses également, les problèmes constatés sont des cas isolés et, dans le cas de la nouvelle affiliation de l'association fondatrice qui a déclenché le postulat, il s'agit d'un enchaînement de diverses circonstances malheureuses dues au fait que divers acteurs n'ont pas respecté les directives. Après concertation, les comités de la Conférence des caisses cantonales de compensation (CCCC) et l'Association des caisses de compensation professionnelles (ACCP) ont convenu de s'en tenir aux règles.

L'OFAS a publié le bulletin AVS n° 483¹⁷ concernant la planification des affiliations des nouvelles associations fondatrices pour la prochaine année de changement selon l'art. 99 RAVS (au 1^{er} janvier 2026), afin de rappeler à toutes les caisses de compensation les délais et les exigences formelles.

Il arrive aussi que des accords entre les acteurs concernés aboutissent à une attribution aux caisses différente de celle prévue par l'art. 64 LAVS, mais il s'agit d'un nombre très limité de cas. Les associations fondatrices étant d'accord avec la situation irrégulière, il n'y a pas de litige et l'autorité de surveillance n'en a généralement pas connaissance.

Si l'OFAS a connaissance de caisses de compensation qui ne respectent pas les règles, il prend contact avec les caisses concernées et leur adresse des directives. Il ne peut cependant pas obliger des membres de l'association à revenir sur leur décision de quitter l'association.

Aucune autre mesure n'est nécessaire.

¹⁷ Le bulletin est consultable sous : <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/20566>.