

Conseil national

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N)

Séance du 28 avril 2021

19.050 Stabilisation de l'AVS (AVS 21)

Rapport « Lacunes de cotisations »

1. Mandat

Lors de sa séance du 26 mars 2021, la CSSS-N a chargé l'administration d'élaborer un rapport présentant une solution au problème des lacunes de cotisations (en particulier celles qui ne sont pas imputables à une faute de l'assuré).

2. Situation actuelle

2.1 Obligation de cotiser à l'AVS

Les personnes sans activité lucrative assujetties à l'AVS sont tenues de payer des cotisations à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle où elles ont atteint l'âge de 20 ans et jusqu'à l'âge de la retraite. L'obligation de cotiser des personnes exerçant une activité lucrative commence le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle où elles ont atteint l'âge de 17 ans et dure aussi longtemps qu'elles exercent une activité lucrative. Les cotisations AVS des personnes exerçant une activité lucrative sont calculées en pourcentage de leur revenu, tandis que celles des personnes sans activité lucrative se fondent sur le revenu de leur rente et sur leur fortune.

L'obligation de cotiser est considérée comme remplie et une année de cotisation est prise en compte lorsque la cotisation minimale (503 francs en 2021) a été versée. Pour les personnes mariées sans activité lucrative, les cotisations sont réputées payées lorsque le conjoint exerçant une activité lucrative verse l'équivalent de deux cotisations minimales par an (1006 francs en 2021). Les années pour lesquelles l'assuré bénéficie de bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance comptent aussi comme des années de cotisation. Toutefois, l'obligation individuelle de cotiser prime, c'est-à-dire que les périodes de cotisation découlant de bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance ne sont prises en compte que lorsque des cotisations dues à titre individuel ne peuvent plus être exigées ou compensées pour cause de prescription.

Les salariés qui n'ont pas d'employeur tenu de cotiser, les indépendants et les personnes sans activité lucrative dont on ne peut raisonnablement attendre qu'ils versent des cotisations peuvent, sur demande motivée, obtenir une réduction appropriée des cotisations pour une durée déterminée ou indéterminée. Toutefois, la cotisation minimale prévue par la loi est toujours due, à moins que son versement mette l'assuré dans une situation financière intolérable. Dans ce cas, la cotisation minimale est versée par le canton ou la commune de domicile pour éviter une lacune de cotisations.

2.2 Prescription des créances de cotisations

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) prévoit un délai de prescription de cinq ans pour les prestations ou les cotisations arriérées.

La caisse de compensation peut exiger le versement de cotisations dans les cinq ans suivant la fin de l'année civile pour laquelle elles étaient dues. S'agissant des cotisations des salariés sans employeur tenu de cotiser, des indépendants et des personnes sans activité lucrative, la loi prévoit, sous certaines conditions, des périodes de prescription plus longues en fonction de la taxation fiscale. Si la créance de

cotisations est imputable à un acte punissable, le délai de prescription plus long prévu par le droit pénal est déterminant, par exemple quinze ans si l'acte commis est passible d'une peine privative de liberté de plus de trois ans.

2.3 Protection des salariés contre des lacunes de cotisations

Un compte individuel est tenu dans l'AVS pour chaque personne tenue de cotiser. Tous les revenus, les périodes de cotisation et les bonifications qui servent de base au calcul de la rente de vieillesse, de survivant ou d'invalidité y sont enregistrés. En principe, seuls les revenus sur lesquels des cotisations aux assurances sociales ont été versées peuvent être inscrits dans le compte individuel. Les salariés bénéficient néanmoins d'une protection au cas où leur employeur ne remplirait pas son obligation de verser les cotisations. Leurs revenus doivent être inscrits dans leur compte individuel même si l'employeur n'a pas versé à la caisse de compensation les cotisations qu'il a déduites de leur salaire, à condition toutefois que la déduction des cotisations puisse être prouvée (sous la forme de décomptes de salaire par ex.).

Si les employeurs n'ont pas déduit les cotisations de sécurité sociale et que, pour cause de prescription, celles-ci ne peuvent plus être perçues au moyen d'une procédure de recouvrement, la caisse de compensation subit un dommage. Elle doit demander la réparation du dommage à l'employeur fautif ou à ses organes. Lorsque le dommage a été réparé, les revenus de l'activité lucrative doivent être inscrits au compte individuel des salariés (art. 138, al. 3, RAVS).

Enfin, l'assuré assume lui-même une certaine responsabilité. Afin de vérifier si la durée de cotisation est accomplie ou pour contrôler si son employeur a versé à la caisse de compensation les cotisations dues, le salarié peut commander à tout moment et gratuitement un extrait de son compte individuel. L'assuré peut demander une rectification dans les 30 jours suivant la réception de l'extrait. S'il omet de demander un extrait ou une rectification, il ne peut demander une rectification des inscriptions au moment où survient le cas d'assurance que si l'inexactitude du compte individuel est manifeste ou formellement prouvée.

2.4 Cotisations des étudiants

Les étudiants sans activité lucrative sont tenus de payer la cotisation minimale jusqu'au 31 décembre de l'année où ils atteignent l'âge de 25 ans. Ensuite, leurs cotisations sont calculées sur la même base que celles des autres personnes sans activité lucrative, à savoir sur la base du revenu de leur rente et sur leur fortune. Il est important qu'il n'y ait pas de lacune dans les cotisations inscrites dans les comptes individuels des étudiants sans activité lucrative. C'est pourquoi, lors de la 10^e révision de l'AVS, une obligation légale de communiquer a été introduite pour les établissements d'enseignement. Ces derniers doivent notifier à la caisse de compensation compétente le nom, la date de naissance, l'adresse, l'état civil, le numéro d'assuré et la nationalité de leurs étudiants qui ont accompli leur 20^e année au cours de l'année civile précédente. Sur la base de cette notification, la caisse de compensation envoie une facture de cotisation aux étudiants. Le principe de la responsabilité individuelle s'applique aussi aux étudiants.

3. Possibilités de combler des lacunes de cotisations

Sous le régime actuel, les lacunes de cotisations sont extrêmement rares chez les personnes domiciliées en Suisse.

Les cotisations dues doivent avoir été versées ou doivent pouvoir être versées rétroactivement lorsque naît le droit à une rente. Si les cotisations n'ont pas été versées parce qu'elles n'ont pas été enregistrées ou parce qu'elles sont irrécouvrables, et si la créance est prescrite lors de la naissance du droit à la rente, la période de cotisation en question ne peut en principe pas être prise en compte. Si l'assuré peut

toutefois prouver que les cotisations ont été déduites de son salaire ou qu'il existait une convention de versement d'un salaire net, les périodes de cotisation en question peuvent être prises en compte.

Des lacunes de cotisations apparaissent souvent lorsqu'une personne n'était pas domiciliée en Suisse ou n'y a pas travaillé pendant toute la durée de l'obligation de cotiser, à savoir de l'âge de 21 ans jusqu'à l'âge de la retraite. Lorsqu'une personne précédemment assurée en Suisse s'installe à l'étranger, elle a la possibilité, suivant sa situation professionnelle, de maintenir l'assurance obligatoire dans le nouveau pays de domicile ou – si elle est domiciliée en dehors de l'espace UE/AELE – de s'affilier à l'assurance facultative. Les assurés qui sont domiciliés dans un État membre de l'UE/AELE ou y exercent une activité lucrative sont soumis au système de sécurité sociale du pays de domicile, qui leur versera en principe une prestation lors de la survenue du cas d'assurance.

L'AVS prévoit d'ores et déjà plusieurs possibilités de combler des lacunes de cotisations au moment du calcul de la rente :

- Les années dites de jeunesse, à savoir les périodes pendant lesquelles un assuré a cotisé avant d'atteindre l'âge de 20 ans, peuvent être prises en compte jusqu'à concurrence de trois années au plus.
- Les lacunes de cotisations apparues avant le 1^{er} janvier 1979 et qui concernent des périodes durant lesquelles la personne était assurée ou aurait pu l'être peuvent être prises en compte jusqu'à concurrence de trois années au plus.
- Enfin, les mois durant lesquels l'assuré a cotisé au cours de l'année dans laquelle survient le cas d'assurance peuvent être pris en compte pour combler une lacune. Les mois entre le 1^{er} janvier et l'anniversaire de l'assuré entrent ainsi dans le calcul de la rente.

Si des lacunes de cotisations sont détectées au moment du calcul de la rente, les cotisations dues pour les cinq dernières années peuvent être réglées avec effet rétroactif, sous réserve des délais de prescription. Les bonifications pour tâches éducatives peuvent quant à elles aussi servir à combler des lacunes de cotisations pour des périodes antérieures.

4. Nouvelles possibilités découlant du projet de réforme AVS 21

Outre les possibilités existantes de combler des lacunes de cotisations, le projet AVS 21 prévoit que les périodes de cotisation accomplies après l'âge de référence puissent aussi permettre de combler des lacunes sous certaines conditions. Pour bénéficier de cette possibilité, il faut que l'assuré ait tiré de son activité lucrative un revenu équivalant à 40 % au moins de son propre revenu annuel moyen¹, mais en tous les cas un revenu sur lequel la cotisation AVS minimale est due. Pour fixer le seuil de 40 %, tous les revenus de l'activité lucrative perçus au cours de l'année sont pris en compte, peu importe qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de cotiser (franchise de cotisation sur le revenu d'une activité lucrative dont bénéficient les personnes ayant atteint l'âge de la retraite par ex.). Cette double condition permet, d'une part, aux personnes dont le revenu ne dépasse que légèrement le montant de la franchise d'améliorer leur rente malgré le maintien de la franchise. D'autre part, le lien proportionnel avec le revenu de l'activité lucrative réalisé par l'assuré avant ses 65 ans permet une égalité de traitement entre revenus bas et élevés. Ainsi, la règle voulant qu'une activité lucrative de 40 % soit exercée pour combler les lacunes de cotisations est applicable à tous les assurés. Même si la possibilité de combler des lacunes après avoir atteint l'âge de référence est donc liée à certaines conditions, l'ensemble des revenus réalisés est pris en compte et peut servir à améliorer le revenu annuel moyen déterminant¹. Les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance ou la prise en compte du revenu que

¹ Les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance ou la prise en compte du revenu que le conjoint a réalisé pendant les années civiles du mariage ne sont pas considérées comme revenu propre d'une activité lucrative.

le conjoint a réalisé pendant les années civiles du mariage ne sont pas considérées comme revenu propre d'une activité lucrative.

Les nouvelles dispositions du projet concernant la perception anticipée d'une rente prévoient que la rente anticipée sera calculée en fonction des années de cotisation effectivement accomplies entre l'âge de 21 ans et le moment de l'anticipation. Selon la réglementation en vigueur, la rente dont la perception est anticipée est calculée comme si la personne avait cotisé jusqu'à l'âge de la retraite. Avec le nouveau mode de calcul, des lacunes de cotisations apparaîtront donc toujours en cas d'anticipation de la rente. Elles pourront néanmoins être comblées par des périodes de cotisation accomplies pendant l'anticipation.

5. Conclusion

Le droit en vigueur assure déjà la protection des salariés contre des lacunes de cotisations. Il garantit également que les établissements d'enseignement communiquent les données de leurs étudiants afin que les cotisations leur soient facturées. La possibilité de commander à tout moment un relevé du compte individuel permet à chaque assuré de détecter à temps d'éventuelles lacunes de cotisations et de veiller au versement des cotisations dues.

Outre les possibilités actuelles de combler des lacunes au moment où survient le cas d'assurance, le projet de réforme AVS 21 permet d'en faire autant en versant des cotisations après avoir atteint l'âge de référence.