



Office fédéral des assurances sociales  
Domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC  
Secteur Prestations AVS/APG/PC  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne  
Par e-mail: [emina.alisic@bsv.admin.ch](mailto:emina.alisic@bsv.admin.ch)

Berne, le 16 octobre 2018

## Stabilisation de l'AVS (AVS21) - Avant-projet / Position de l'Organisation des Suisses de l'étranger

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) que vous avez soumis pour consultation le 27 juin 2018.

Avant tout, permettez-nous d'être surpris de ne pas faire partie de la liste des destinataires. Non seulement nous l'avons été précédemment dans les révisions concernant cette loi, mais de plus, certaines des modifications ont un impact direct sur nombre de Suisses de l'étranger.

### I. Introduction

L'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) est une fondation de droit privé qui a pour but de renforcer les liens des Suisses de l'étranger entre eux et avec leur patrie et de faire valoir les intérêts des quelques 751'800 Suisses dans le monde.

751'800 Suisses vivent à l'étranger. Cela représente 1 Suisse sur 10. La mobilité internationale des citoyens suisses s'accroît, les séjours à l'étranger se font plus fréquents et sont devenus partie intégrante d'un parcours de vie et professionnel classique. La mobilité participe de l'excellence de la Suisse et lui faire perdre son attractivité péjore l'ouverture du pays tout entier. Les Suisses de l'étranger permettent d'étoffer un réseau utile aux résidents et favorable à la prospérité de notre pays.

La refonte drastique de l'AVS facultative en 2001 a eu pour effet de priver certaines personnes de la possibilité d'avoir une couverture d'assurance. Ce fut notamment le cas des femmes suisses ayant suivi leur mari en Italie et qui n'exerçaient dans ce pays aucune activité lucrative. Or, la question des assurances sociales est indissociable de la mobilité internationale et constitue une préoccupation majeure des citoyens qui s'expatrient, d'où la nécessité de tenir compte de cette réalité.

Par ailleurs, la loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr.) consacre, à son article 5, le principe de responsabilité individuelle des citoyens suisses à l'étranger. Cela signifie que ceux-ci doivent faire en sorte de garantir à long terme leurs moyens d'existence, en souscrivant un plan de prévoyance-vieillesse, le cas échéant en s'assurant à l'AVS/AI facultative<sup>1</sup>. Or, encore faudrait-il qu'ils en aient la possibilité. Cela démontre bien le lien indissociable entre mobilité internationale et assurances sociales. Il s'agit donc de tenir compte de l'évolution des modes de vie et de pouvoir assurer aux personnes mobiles au niveau international qu'elles puissent se constituer une prévoyance.

L'OSE constate que la présente révision ne tient pas compte des requêtes déjà exprimées concernant cette loi. Il s'agit en particulier de deux situations, exposées aux points 1 et 2, qui posent problème aux Suisses de l'étranger. Jusqu'ici aucune solution n'a pu être trouvée et les problèmes demeurent. C'est pourquoi l'OSE estime qu'il est nécessaire d'y ajouter les éléments mentionnés ci-après pour tenir compte des besoins des Suisses de l'étranger en matière de prévoyance. Elle estime également nécessaire d'aborder la question des lacunes de cotisations subies par les Suisses de l'étranger suite à la révision de l'AVS/AI facultative en 2001 et pour laquelle une solution doit également être trouvée.

## II. Demandes spécifiques

### 1. Possibilité de s'assurer à l'AVS/AI facultative après un séjour dans un pays de l'UE/AELE

Le premier point concerne l'art. 2 al. 1 LAVS et demande de modifier la condition exigeant d'avoir été assuré de manière ininterrompue pendant plusieurs années à l'AVS/AI et ce, immédiatement avant l'entrée dans l'AVS/AI facultative, pour pouvoir adhérer à l'AVS/AI facultative.

En effet, une personne séjournant dans un pays de l'UE/AELE, qu'elle ait vécu auparavant en Suisse ou dans un Etat hors UE/AELE, n'a ni la possibilité de s'assurer à l'AVS/AI facultative, ni à l'AVS/AI obligatoire (sauf exception tel que le détachement par un employeur suisse par ex.). Lorsque cette personne émigre ensuite dans un pays hors UE/AELE (ex. Chine, Etats-Unis, Colombie etc.), elle ne peut plus s'assurer à l'AVS/AI facultative car elle ne peut justifier de 5 années d'assurance préalable à l'AVS/AI. Son séjour dans l'UE/AELE l'empêche de pouvoir remplir cette condition. Cette personne voit donc sa carrière à l'AVS/AI facultative s'arrêter au motif qu'elle a séjourné quelque temps dans un pays de l'UE/AELE.

Par ailleurs, si l'on se réfère à l'avant-projet, en empêchant la poursuite de l'assurance facultative, après un séjour dans l'UE/AELE, on prive également les personnes concernées de la possibilité de combler leur lacune de cotisations en cas d'anticipation de la rente (voir point 3). Ces personnes voient ainsi non seulement leur carrière d'assurance s'arrêter mais elles sont en outre pénalisées de ne pas pouvoir combler leurs lacunes en continuant de cotiser à l'AVS en cas d'anticipation de la rente AVS.

Or pour de nombreux Suisses, l'AVS/AI facultative représente la seule source de prévoyance sûre. Les conventions de sécurité sociale signées avec plusieurs pays offrent des prestations

---

<sup>1</sup> Voir rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 janvier 2014 sur l'initiative parlementaire 11.446 « pour une loi sur les Suisses de l'étranger », FF 2014 1865.

souvent nettement plus basses que celles de la Suisse qui obligent nos concitoyens à vivre en deçà du seuil de pauvreté au moment de leur retour en Suisse à l'âge de la retraite.

L'OSE comprend que les accords conclus avec les pays de l'UE/AELE compliquent l'établissement de règles. Rien cependant n'empêche notre pays de fixer des règles lorsque les cotisants ne sont plus dans ces pays. Ainsi, il est envisageable de considérer le droit à cotiser à l'AVS/AI facultative lorsque les personnes concernées ne sont plus résidentes dans un pays UE/AELE.

Par conséquent, **il est demandé que les années passées dans un pays de l'UE/AELE ne soient pas prises en compte** au moment d'apprécier la durée d'assurance préalable. En revanche, seraient prises en compte les années cotisées avant l'émigration dans un pays de l'UE/AELE, que celles-ci aient été réalisées en Suisse ou dans un pays hors UE/AELE.

L'art 2 de la LAVS pourrait dès lors être complété par un article 2 al. 1bis tel que :

<sup>1a</sup> Les ressortissants suisses et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) vivant dans un Etat non membre de la Communauté européenne ou de l'AELE qui cessent d'être soumis à l'assurance obligatoire après une période d'assurance ininterrompue d'au moins [ ]<sup>2</sup> ans, peuvent adhérer à l'assurance facultative ».

**1bis (nouveau) (variante 1)** « *Les ressortissants suisses et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne, qui, après un séjour dans un Etat membre de la Communauté européenne ou de l'association européenne de libre-échange, s'établissent dans un Etat hors UE/AELE, peuvent adhérer à l'AVS/AI facultative, pour autant qu'ils puissent justifier d'une période d'assurance à l'AVS/AI d'au moins [ ]<sup>3</sup> ans immédiatement avant leur séjour dans un Etat de l'UE/AELE. »*

## 2. Réduction de la période d'assurance préalable pour pouvoir s'affilier à l'AVS/AI facultative

De manière équivalente à ce que le projet de réforme de prévoyance 2020 prévoyait comme période d'assurance préalable pour poursuivre l'AVS/AI obligatoire en cas de détachement à l'étranger, il est demandé de modifier l'art. 2 al. 1 de la LAVS pour fixer à 3 ans la durée d'assurance préalable exigée pour pouvoir adhérer à l'AVS/AI facultative. En effet, comme cela était mentionné dans le message du Conseil fédéral sur la prévoyance 2020, avec la mondialisation du marché du travail, la durée préalable d'affiliation de 5 ans s'avère particulièrement longue. Cet argument est également valable pour les Suisses de l'étranger qui souhaitent adhérer à l'AVS/AI facultative. Il n'y a aucune raison que ces situations soient traitées différemment.

Lors des discussions au sujet de l'AVS/AI facultative, il a été mentionné que l'AVS/AI était déficitaire. Or les calculs mettaient en relation les cotisations à l'AVS/AI facultative avec les rentes versées à l'étranger. Cependant, les rentes versées à l'étranger ne résultent de loin pas toutes de cotisations à l'AVS/AI facultative mais souvent de carrières mixtes (cotisations à l'AVS/AI obligatoire et à l'AVS/AI facultative), voire uniquement de carrière à l'assurance obligatoire. Ce calcul ne représente dès lors pas la réalité.

---

<sup>2</sup> Voir point 2.

<sup>3</sup> Voir point 2.

Il est par conséquent demandé de libeller le nouvel article 2 al. 1 LAVS comme suit :

1 « *Les ressortissants suisses et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) vivant dans un Etat non membre de la Communauté européenne ou de l'AELE qui cessent d'être soumis à l'assurance obligatoire après une période d'assurance ininterrompue d'au moins trois ans, peuvent adhérer à l'assurance facultative.* »

### 3. Anticipation de la rente AVS et prise en compte des années de cotisation pendant la période d'anticipation

L'avant-projet prévoit la possibilité d'anticiper le versement de sa rente AVS. Pendant la période d'anticipation, les assurés continuent de cotiser à l'AVS/AI. Les cotisations versées pendant la période d'anticipation seront prises en compte dans le calcul de la rente au moment où l'assuré atteint l'âge de référence. Ceci améliore la situation des personnes assurées à l'AVS qui peuvent ainsi combler leurs lacunes d'assurance. Mais cela crée une inégalité avec les personnes qui auraient souhaité continuer d'être assurées mais ne peuvent pas le faire, à savoir principalement les personnes qui vivent dans un pays de l'UE/AELE ou les personnes qui vivent dans un Etat tiers à l'UE/AELE et qui n'ont pas pu adhérer à l'AVS/AI facultative en raison d'un séjour précédent dans un pays de l'UE/AELE (voir point 1). De fait, ces personnes sont pénalisées.

Prenons le cas d'une personne, âgée de 63 ans, vivant dans l'UE et qui y travaille pour un employeur suisse (et est donc assurée à l'AVS obligatoire). Si cette personne décide d'anticiper sa rente ou se fait licencier par son employeur suisse et qu'elle décide de rester dans l'UE (car son conjoint y travaille par exemple), elle ne pourra pas adhérer à l'AVS facultative (en raison de son domicile dans l'UE). Il est également peu probable que, dans ce laps de temps et vu son âge, cette personne travaille pour un employeur dans l'UE (auquel cas, elle serait assurée au système d'assurance sociale de son pays de résidence). Etant dans l'impossibilité de poursuivre sa carrière d'assurance à l'AVS, elle aura une lacune de cotisation. Le seul moyen de pallier cette lacune serait, pour elle, de revenir en Suisse. Or, le fait de ne pas pouvoir améliorer sa situation au regard de sa rente résulte uniquement de son domicile dans l'UE et de son impossibilité à adhérer à l'AVS/AI facultative.

L'avant-projet de loi introduit donc une règle qui pénalise les personnes vivant à l'étranger au moment où celles-ci souhaitent anticiper leur rente AVS. En effet, celles-ci sont non seulement empêchées de poursuivre une carrière d'assurance auprès de l'AVS mais elles sont, de surcroît, pénalisées par rapport aux personnes domiciliées en Suisse si elles souhaitent anticiper leur droit à la rente. L'avant-projet crée un préjudice inacceptable à l'encontre des Suisses de l'étranger .

Alors que lors de l'anticipation de la rente, les Suisses vivant en Suisse ont la possibilité de combler des lacunes en versant des cotisations pendant la période d'anticipation de la rente AVS, les Suisses de l'étranger qui ne sont pas assurés sont exclus de cette possibilité. Afin de garantir une égalité de traitement entre Suisses de l'étranger et Suisses vivant en Suisse, une règle permettant, de manière générale, aux Suisses de l'étranger de verser des cotisations pendant la période d'anticipation doit être introduite, et ce même si ceux-ci n'étaient pas affiliés à l'AVS/AI facultative jusque-là.

#### 4. Dispositions générales relatives au calcul de la rente

Cet article règle la possibilité de combler des lacunes de cotisations à l'AVS après l'âge de référence. Si cette possibilité apporte une amélioration pour bon nombre d'assurés, elle reste, dans les faits, peu accessible aux Suisses de l'étranger. En effet, elle n'est ouverte qu'aux personnes qui sont assurées à l'AVS obligatoire (par ex. en raison d'un détachement par un employeur suisse à l'étranger) ou aux personnes affiliées à l'AVS facultative. Or, la révision de l'AVS/AI facultative en 2001 a eu pour effet de restreindre fortement le cercle des personnes affiliées à l'AVS/AI facultative. Cette assurance n'est, depuis lors, possible que comme assurance continuée. Par ailleurs, il n'est plus possible de s'y affilier lorsque l'on vit dans un pays de l'UE/AELE ou lorsqu'on quitte un pays de l'UE/AELE pour s'installer ensuite dans un pays hors UE/AELE. Cela a comme conséquence qu'en raison de ce système, les Suisses de l'étranger connaissent des lacunes d'assurance dans l'AVS/AI. Par ailleurs, le délai pour pouvoir s'affilier à l'AVS/AI facultative est d'une année après la sortie de l'AVS/AI obligatoire et il arrive souvent que certaines personnes, surtout les plus jeunes, ne soient pas conscientes de l'existence de ce délai. Il n'existe pas d'obligation de les informer de la possibilité de s'affilier à l'AVS/AI facultative. En cas de domicile en Suisse, les instituts de formation contrôlent l'affiliation à l'AVS. De même, les caisses de compensation procèdent à des contrôles réguliers auprès des employeurs afin de vérifier qu'ils satisfont à leur obligation de verser les cotisations. Les créances liées aux contributions à l'AVS/AI sont privilégiées par rapport à d'autres créances en cas de faillites d'une société. Les membres de conseils d'administration de sociétés anonymes sont personnellement responsables en cas de non-paiement des cotisations. Lors de la création de nouvelles personnes morales, des contrôles d'affiliation aux caisses de compensation ont lieu. Ainsi, le législateur a tout mis en œuvre afin que les personnes domiciliées en Suisse ne manquent pas de verser leurs contributions à l'AVS. A l'étranger, ce type de mesure n'existe pas. L'Etat ne protège en aucune manière les Suisses de l'étranger de lacunes de cotisations. Il est inacceptable que ce préjudice soit renforcé par l'ajout d'un élément supplémentaire.

L'OSE demande, dès lors premièrement, que les Suisses de l'étranger puissent combler des lacunes de cotisations après avoir atteint l'âge de référence dans la même mesure que le peuvent les personnes domiciliées en Suisse, à savoir également lorsqu'ils vivent à l'étranger et qu'ils n'ont pas été assurés à l'AVS facultative jusqu'ici.

L'art. 29bis doit donc être complété en ce sens.

L'OSE demande également d'introduire une possibilité, pour les Suisses de l'étranger de combler leurs lacunes de cotisations, avant d'avoir atteint l'âge de référence pour les personnes ayant laissé s'écouler le délai pour s'affilier à l'AVS facultative. Une possibilité simple d'y arriver serait de supprimer le délai pour s'affilier à l'AVS facultative, ce qui suppose une modification de l'article 8 de l'ordonnance sur l'AVS/AI facultative (OAF) :

Art. 8 OAF (nouveau)

*« La déclaration d'adhésion à l'assurance facultative doit être déposée en la forme écrite auprès de la caisse de compensation ou, subsidiairement, auprès de la représentation compétente. »*

De plus, les Suisses de l'étranger devraient avoir la possibilité de combler les lacunes de cotisations des 10 années précédant l'adhésion à l'AVS facultative.

### III. Conclusion

L'OSE est prête à discuter avec l'administration fédérale de restrictions liées aux durées de séjour ou aux critères de sélection des ayant-droits. L'OSE comprend que ces mesures sont liées à des coûts mais estime qu'une solution doit être trouvée pour le 10% de nos concitoyens.

L'OSE se tient également à disposition pour discuter avec l'administration fédérale des moyens à mettre en œuvre pour donner la possibilité aux Suisses de l'étranger de combler leurs lacunes de cotisations, qu'elles soient dues à une anticipation de la rente ou à d'autres raisons.

Il en va non seulement d'une facilitation de la mobilité internationale mais aussi d'une égalité des droits. Les citoyens de la Cinquième Suisse sont aussi des électeurs qui votent, entre autres, sur les objets portant sur l'AVS/AI. Il est donc nécessaire que cette égalité soit respectée.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos demandes, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre haute considération.



Sarah Mastantuoni  
Directrice



Ariane Rustichelli  
Directrice