

OFFICE FEDERAL DES ASSURANCES SOCIALES

Commission fédérale de l'AVS et de l'AI
 Sous-Commission spéciale pour les
 problèmes de l'assurance facultative

Séance du 15 mars 1974

Document no 1

L'état de l'assurance facultative des Suisses à
 l'étranger et son évolution depuis 1948

I. La situation en 1948

1. Lors de l'élaboration de la loi sur l'AVS, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, l'idée s'est fait jour d'associer les Suisses de l'étranger à cette oeuvre nationale. Ce geste de solidarité venait à l'aide de nombreux Suisses établis dans des pays encore atteints par les effets de la deuxième guerre mondiale et se trouvant dans une situation financière difficile. La voie suivie fut la possibilité offerte aux compatriotes du dehors de se rattacher volontairement à l'AVS, l'idée étant qu'une fois l'adhésion déclarée, ils auraient les mêmes droits et les mêmes obligations que les ressortissants suisses obligatoirement assurés.

Dans ces conditions, la possibilité de s'inscrire dans l'assurance a, en 1948, été offerte à tous les ressortissants suisses à l'étranger dont l'âge leur permettait de verser encore des cotisations pendant une année entière au moins avant l'ouverture du droit à la rente de vieillesse (qui s'ouvrait alors uniformément pour les hommes et pour les femmes à l'accomplissement de la 65ème année). Pour le dépôt des adhésions, un délai d'une année avait tout d'abord été prévu. Toutefois, l'information des Suisses du dehors étant par nature soumise à certaines lenteurs, des prolongations durent être accordées, pour tenir compte de plusieurs centaines de demandes parvenues après le terme initial du 31 décembre 1948. En définitive,

l'ouverture générale des portes de l'assurance fut maintenue en tout pendant quatre ans, soit jusqu'à la fin de l'année 1951. Ce furent alors 12'000 à 13'000 Suisses du dehors environ qui firent usage de la possibilité de bénéficier des avantages de l'assurance.

Le législateur de l'époque voulait par ailleurs que la possibilité de s'assurer fût surtout utilisée par les jeunes Suisses du dehors, c'est-à-dire encore en mesure de verser des cotisations durant une période suffisamment longue pour obtenir le bénéfice de la rente complète. D'où la règle instituant une limite d'âge alors intentionnellement fixée au niveau assez bas de 30 ans.

L'assurance facultative fut également ouverte à ceux qui, se rendant à l'étranger après une période d'assurance obligatoire en Suisse, désirent maintenir volontairement un lien avec l'assurance suisse afin de se garantir un droit à des prestations suffisantes (continuation volontaire de l'assurance, autorisée sans limite d'âge).

II. Le développement de l'assurance facultative de 1948 à nos jours

1. C'est en 1954 que des changements importants sont survenus en premier lieu. La cause principale en est le développement pris par la nouvelle législation suisse sur la nationalité, dont l'effet fut de permettre le rétablissement dans l'indigénat helvétique d'un grand nombre de femmes nées suissesses mais ayant perdu leur droit de cité du fait de leur mariage avec un étranger. Il en est résulté:

- la possibilité d'adhérer à l'assurance offerte, même au-delà de la limite d'âge de 30 ans, aux femmes rétablies dans la nationalité suisse sur la base de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse et à toutes celles qui le seraient désormais de la sorte, y compris les cas de réintégration de femmes depuis longtemps veuves ou divorcées d'un ressortissant étranger;

- une même possibilité d'adhésion, mais avec limite d'âge, donnée aux femmes ayant conservé la nationalité suisse malgré leur mariage avec un étranger;
- les portes de l'assurance ouvertes aux femmes suisses à l'étranger devenues veuves ou divorcées, dont le mari, ressortissant suisse, ne s'était pas assuré;
- le droit de s'assurer individuellement conféré aux épouses dont le mari, bien que suisse, n'avait pas la possibilité légale de s'assurer ni ne l'avait jamais eue;
- enfin le droit des épouses déjà assurées à titre obligatoire ou facultatif avant la conclusion de leur mariage de continuer l'assurance après celui-ci, même si le mari n'est pas assuré.

A cela s'ajouta l'introduction de règles nouvelles concernant notamment la période pour laquelle les cotisations sont fixées, la période dont le revenu sert de base au calcul de ces cotisations, la procédure de sommation, le cours de conversion en francs suisses des gains et des fortunes exprimés en monnaie étrangère (y compris des règles spéciales en cas de dévaluation) ainsi que l'adoption de modalités particulières touchant le calcul et le service des prestations de l'assurance. Voir à ce sujet l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'assurance facultative, du 9 avril 1954, ultérieurement remplacée par celle du 26 mai 1961.

2. Une autre étape importante est celle de l'introduction de l'assurance-invalidité fédérale, au 1er janvier 1960. Cette extension marquante de la protection offerte par la législation sociale de la Confédération a fourni l'occasion d'une nouvelle ouverture générale et extraordinaire des portes de l'assurance. Ce sont alors 13'000 compatriotes environ qui sont venus s'ajouter à l'effectif initial, qui avait progressivement augmenté au long des premières années de l'assurance, en sorte que le total des assurés atteignit le niveau des 30'000 personnes. Pour tenir compte notamment de l'introduction des rentes calculées "pro rata temporis", c'est-à-dire mieux proportionnées qu'antérieurement à la durée de cotisations, la limite d'âge pour les adhésions ordinaires à l'assurance a été portée de 30 à 40 ans.

3. La quatrième révision de la loi sur l'AVS, qui a fait sentir ses effets dès le 1er janvier 1964, a également apporté certaines innovations dans le domaine de l'assurance facultative. La norme selon laquelle l'assuré facultatif qui interrompt sans raison valable le versement des cotisations perdait le bénéfice de toutes celles qu'il avait versées jusqu'alors (règle à l'époque nécessaire pour empêcher les abus) fut supprimée et remplacée par deux nouvelles institutions juridiques: celles de la résignation et de l'exclusion de l'assurance. En offrant au Suisse de l'étranger la possibilité de résigner volontairement l'assurance, on a voulu tenir compte de l'accroissement des charges sociales imposé à de nombreux Suisses à l'étranger par l'Etat de résidence, rendant vaine, à leurs yeux, la continuation de l'assurance facultative. L'exclusion prévue à l'égard des assurés qui, malgré sommation, ne remplissent plus leurs obligations envers l'assurance, est le corollaire du droit de résignation. Comme celle-ci, elle ne porte plus atteinte aux droits acquis en vertu des cotisations versées antérieurement.

On a en outre tenu compte du coût particulièrement élevé de la vie dans certains Etats étrangers, notamment outre-mer, en introduisant le droit pour l'assuré d'opérer une déduction forfaitaire sur son revenu, déduction s'établissant selon une échelle comparative du coût de la vie dans le pays en cause par rapport à celui de la Suisse. Dans le domaine des rentes, une facilité a été introduite en faveur des assurés résidant dans des pays interdisant le transfert des cotisations (prise en compte des années sans transfert lors du calcul de la rente).

4. Dans le cadre de la septième révision de la loi sur l'AVS, c'est-à-dire dès le 1er janvier 1969, les Suisses de l'étranger ont obtenu un certain nombre d'aménagements supplémentaires. Une nouvelle brèche a été creusée dans le principe de l'unité du couple en faveur des femmes vivant séparées de leur conjoint. Désormais, les épouses de ressortissants suisses à l'étranger non inscrits

dans l'assurance, qui vivent depuis un an au moins séparées, sans qu'une reprise de la vie commune apparaisse comme probable, ont la possibilité de s'affilier individuellement à l'assurance même après la limite d'âge, la seule condition étant qu'elles puissent encore verser une année entière de cotisations. A cette époque aussi, les prestations de secours (succédané des rentes extraordinaires non versées à l'étranger aux compatriotes du dehors ne faisant pas partie de la génération transitoire), qui avaient été introduites dans le cadre de l'assurance-invalidité, ont également été instituées pour la couverture du risque de la vieillesse et du décès.

5. La huitième révision de l'AVS a marqué une étape importante, à savoir une augmentation considérable des rentes depuis le 1er janvier 1973. A ces hausses a correspondu une élévation du taux des cotisations qui, pour les Suisses de l'étranger, ont passé de 5,2 à 7,6 % du revenu du travail.

Dans l'assurance facultative, seules deux innovations sont intervenues:

- Tout d'abord une nouvelle réouverture générale des portes de l'assurance, permettant à tous les Suisses du dehors encore non inscrits et ayant un âge permettant le versement de cotisations pendant une année entière au moins (hommes nés après le 30 novembre 1908, femmes nées après le 30 novembre 1911) de faire acte d'adhésion à l'assurance.

Cette mesure, accompagnée d'un effort particulier entrepris dans le domaine de l'information des Suisses de l'étranger (avec la collaboration du Secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, du Département politique fédéral et grâce aux journaux distribués aux colonies suisses établies hors des frontières) a entraîné, selon les chiffres les plus récents fournis par la Caisse suisse de compensation, environ 13'000 adhésions nouvelles, ce qui portera le total des assurés au-delà de 39'000 personnes.

- 6 -

- Enfin un nouveau relèvement de la limite d'âge pour l'adhésion à l'assurance, applicable dès le 1er janvier 1974, c'est-à-dire dès la fin du délai extraordinaire ci-dessus cité. La limite a été portée de 40 à 50 ans, pour permettre aux Suisses du dehors ayant des charges de famille ou autres élevées ou à ceux qui passent d'un pays à forte protection sociale vers un Etat socialement moins développé de s'inscrire encore dans l'assurance.

En revanche, l'examen d'une réforme éventuelle des structures de l'assurance facultative a été renvoyé à une Sous-Commission spéciale pour les problèmes de l'assurance facultative, conformément à une décision prise par la Commission plénière dans sa 48e séance, du 20/22 avril 1971 à Glion (cf. procès-verbal p. 68).

III. Article 45 bis de la Constitution fédérale, relatif aux Suisses de l'étranger, loi fédérale sur l'assistance aux Suisses de l'étranger et conventions internationales d'assurances sociales.

1. Le 15 octobre 1966, le peuple suisse a accepté l'insertion dans la Constitution fédérale d'un article 45 bis relatif aux Suisses de l'étranger. Par cette norme, la Confédération est autorisée à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec la patrie et à soutenir les institutions créées à cet effet. Elle peut, compte tenu de la situation particulière des Suisses de l'étranger, édicter des dispositions en vue de déterminer leurs droits et leurs obligations, notamment quant à l'exercice des droits politiques et à l'accomplissement des obligations militaires ainsi qu'en matière d'assistance.

Ce texte ne cite pas nommément l'AVS, ni obligatoire ni facultative, mais l'assurance des Suisses à l'étranger est certainement une institution créée à l'effet de renforcer les liens avec les Suisses du dehors au sens de cette disposition. Il faudra dès lors examiner aussi dans quelle mesure d'éventuelles innovations seront compatibles avec la norme constitutionnelle.

2. Agissant en vertu des pouvoirs constitutionnels mentionnés ci-dessus, la Confédération a édicté une loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger, du 21 mars 1973, en vigueur depuis le 1er janvier 1974. Cette loi, destinée à venir en aide aux Suisses du dehors se trouvant dans le besoin et remplaçant l'assistance fournie jusqu'ici par les cantons, n'a pas de rapport direct avec l'institution de l'AVS/AI facultative, mais l'attention voulue devra être accordée à la coordination nécessaire entre le secteur de l'assurance et celui de l'assistance.

3. L'évolution intervenue sur le plan international depuis l'entrée en vigueur de l'AVS ne doit naturellement pas non plus être négligée. Actuellement les principales colonies suisses établies à l'étranger résident dans des pays avec lesquels la Suisse a conclu une convention bilatérale en matière d'assurances sociales. Le réseau de ces conventions, considérablement étendu depuis quelques années, comprend dix-sept accords passés par la Suisse avec l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République fédérale allemande, la Suède, la Tchécoslovaquie, la Turquie et la Yougoslavie ainsi qu'un arrangement partiel avec les Etats-Unis. Des négociations sont par ailleurs en cours pour un premier accord avec la Norvège et le Portugal.

Ces accords donnent aux ressortissants suisses établis dans ces pays des droits plus étendus envers les assurances sociales de l'Etat en cause. Mais les charges sociales des compatriotes affiliés à de telles assurances se sont aussi fortement accrues. Le problème du concours de l'assurance obligatoire du pays de résidence et de l'assurance facultative suisse jouera dès lors un rôle toujours plus grand.
