



Berne, 15 mai 2024

Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (Perception des cotisations AVS – revenu de minime importance et intérêts moratoires)

Rapport explicatif relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation



Condensé

La perception des cotisations AVS doit être améliorée dans deux domaines. Premièrement, le catalogue des employeurs qui doivent verser des cotisations sur les salaires de minime importance doit être complété. Deuxièmement, un nouveau cours des intérêts moratoires en cas de bénéfices de liquidation réalisés après la cessation de l'activité indépendante est mis en place.

Les salaires qui n'excèdent pas 2300 francs par an ne sont pas soumis à l'obligation de cotiser dans l'AVS. Une grande partie du salaire des personnes qui enchaînent les emplois de courte durée et perçoivent donc un salaire de minime importance n'est de fait pas assujetti aux assurances sociales, ce qui affaiblit leur couverture. Pour certaines activités où les contrats de courte durée sont particulièrement fréquents, le Conseil fédéral peut donc prévoir que l'obligation de cotiser s'applique dès le premier franc. Le catalogue des employeurs concernés sera augmenté des chœurs, des ateliers de graphisme, des médias et des musées.

Les indépendants doivent verser des acomptes de cotisations personnelles fixés en fonction du revenu probable annoncé à la caisse de compensation. Sur la base de la communication fiscale, la caisse de compensation établit ultérieurement les cotisations personnelles définitivement dues. Le versement d'acomptes trop faibles entraîne des intérêts moratoires qui commencent à courir déjà un an après l'année de cotisation. En cas de bénéfices de liquidation réalisés après la cessation de l'activité lucrative, le risque que le montant des acomptes de cotisations soit trop faible est accru. Cela peut conduire à des intérêts moratoires élevés. Au vu de la particularité que constituent les cas de bénéfices de liquidation réalisés après cessation de l'activité, le cours des intérêts moratoires débutera désormais, sous certaines conditions, seulement à la facturation du solde de cotisations.

Rapport explicatif

1 Contexte

Tous les adultes résidant en Suisse qui n'ont pas encore atteint l'âge de référence sont soumis à l'obligation de cotiser à l'AVS. Ces cotisations sont perçues par les quelque 80 caisses de compensation. Le degré d'automatisation est élevé et les procédures, standardisées dans la mesure du possible. Cependant, afin d'éviter des effets indésirables qui se répercuteraient sur le système global de perception des cotisations, il est parfois nécessaire de s'écarter de la norme. La présente modification porte sur deux points. Premièrement, elle complètera le catalogue des secteurs où les rapports de travail de courte durée sont fréquents et elle soumettra à l'obligation de cotiser tous les salaires, y compris minimes, permettant ainsi de parer aux lacunes de couverture d'assurance. Deuxièmement, une réglementation spéciale sera mise en place pour les bénéfices de liquidation dans l'optique d'éviter des intérêts moratoires injustifiés. Ces deux mesures devraient toucher un grand nombre de cotisants. Le projet est donc soumis à consultation.

2 Décompte des cotisations sur les salaires de minime importance – extension du catalogue des employeurs

2.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En principe, les cotisations AVS sur les salaires de minime importance, c'est-à-dire les salaires qui n'excèdent pas 2300 francs par an et par employeur, ne sont perçues qu'à la demande de l'assuré. Cette disposition prévoit deux exceptions où les cotisations sont dues dès le premier franc. Elles concernent les secteurs où les rapports de travail de courte durée et les salaires de minime importance correspondants sont particulièrement fréquents. Il s'agit, d'une part, des personnes employées par des ménages privés, et, d'autre part, de celles travaillant dans les domaines de la culture et des médias. L'exonération des cotisations pour les salaires inférieurs à 2300 francs peut avoir pour effet que les salariés qui effectuent régulièrement de courtes missions dans le cadre de leur activité principale ne sont pas du tout assurés pour une grande partie de leurs revenus. Pour remédier à ce problème, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'exemption (art. 14, al. 5, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS] ; RS 831.10).

L'actuelle disposition d'exception s'appliquant aux employés des domaines de la culture et des médias (art. 34d, al. 2, let. b, du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS] ; RS 831.101) prévoit que les cotisations qui sont dues sur le salaire des personnes employées par des producteurs de danse et de théâtre, des orchestres, des producteurs dans le domaine phonographique et audiovisuel, des radios et des télévisions ainsi que par des écoles dans le domaine artistique doivent être versées dans tous les cas.

En prenant en compte tous les salaires de minime importance que ces personnes touchent auprès de plusieurs employeurs, on les traite comme s'ils étaient versés par un unique employeur, ce qui dans les faits a un effet positif sur la prestation d'assurance.

La disposition d'exception s'appliquant aux employés des domaines de la culture et des médias a été élaborée en collaboration avec Suisseculture, l'association faîtière des créateurs artistiques et des professionnels des médias, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010¹. La disposition est depuis bien établie. En pratique, on note toutefois encore des incohérences. Pour les pallier, il est nécessaire d'étendre la disposition à d'autres catégories d'employeurs. En effet, des types de profession similaires sont traités différemment. Dans son rapport « La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse » donnant suite au postulat Maret (21.3281), le Conseil fédéral indique qu'il serait judicieux d'étendre la liste des catégories d'employeurs visée à l'art. 34d, al. 2, let. b, RAVS.

2.2 Solution retenue

Quatre catégories viendront s'ajouter à la liste des employeurs des domaines de la culture et des médias :

- *Chœurs* : les chœurs emploient régulièrement des musiciens qui sont peu rémunérés (par ex. un pianiste engagé pour la préparation d'un concert). Or, les orchestres qui emploient des personnes dont le salaire est inférieur à 2300 francs sont tenus de décompter des cotisations. Comme les chœurs se trouvent dans une situation très similaire, ils seront également cités explicitement dans la liste des employeurs.
- *Médias électroniques et imprimés* : le droit en vigueur prévoit que les personnes qui travaillent pour la radio et la télévision et perçoivent un salaire de minime importance sont soumises à cotisation dès le premier franc. En revanche, cette disposition ne s'applique pas à celles qui travaillent pour des médias électroniques et/ou imprimés (notamment pour la presse). Cette différence n'est pas justifiée, puisque ces différents médias emploient des profils largement similaires. En effet, les journalistes, photographes et médiamaticiens travaillent aussi pour les médias électroniques et imprimés ; ils ne sont pas cantonnés à la radio et à la télévision. Afin de garantir l'égalité de traitement, les premiers seront donc ajoutés au catalogue des employeurs, et les salaires qu'ils versent seront entièrement comptabilisés.
- *Ateliers de graphisme* : les ateliers ou entreprises de graphisme engagent aussi souvent des personnes pour des mandats de courte durée (il s'agit notamment, outre des graphistes et designers graphiques eux-mêmes, de photographes, de concepteurs multimédias, de maquettistes ou encore de planificateurs médias). L'inscription des ateliers de graphisme dans la liste des employeurs permettra de mettre ces personnes sur un pied d'égalité avec celles qui travaillent pour une seule

¹ RO 2009 5183

entreprise et de franchir le seuil des 2300 francs, ce qui se traduira en principe par une meilleure prévoyance.

- *Musées* : dans les musées, les acteurs culturels dans les domaines de l'art handling, du montage d'expositions et de la médiation culturelle perçoivent fréquemment des revenus de minime importance. Font partie des deux premières catégories des activités indissociables de la scène artistique professionnelle, comme le montage et le démontage des œuvres, la documentation technique et de conservation, le stockage et le transport des œuvres, etc. Ces activités sont essentielles à la production artistique, à la présentation et à la conservation des œuvres. Les médiateurs culturels qui, dans les musées, développent des offres destinées à divers publics cibles, relèvent quant à eux de la troisième catégorie. Ils planifient et réalisent des visites guidées, des ateliers et d'autres activités, créent du matériel d'information et participent à l'élaboration d'expositions. Afin de permettre à ces trois catégories de se constituer une meilleure prévoyance, les musées seront ajoutés au catalogue des employeurs.

3 Intérêts moratoires dans le cadre de bénéfices de liquidation

3.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Les cotisations personnelles sur le revenu de l'activité lucrative indépendante sont fixées dans un premier temps en fonction du revenu probable de l'année de cotisation. Sur cette base, les indépendants doivent verser des acomptes. Afin de pouvoir établir une décision définitive de cotisations AVS, la caisse de compensation se base sur la taxation de l'impôt fédéral direct passée en force et communiquée par les autorités fiscales cantonales aux caisses de compensation. Une fois les cotisations fixées de manière définitive, les caisses établissent le solde, soit la différence entre l'ensemble des acomptes versés pour une année donnée et les cotisations dues définitivement pour cette même année. En cas de différence sensible – d'au moins 25 % – entre les acomptes versés et les cotisations dues définitivement, des intérêts moratoires sont en principe dus (art. 41^{bis}, al. 1, let. f, RAVS). Ceux-ci ne commencent néanmoins à courir qu'une année civile après la fin de l'année de cotisations considérée, ce qui laisse à l'assuré une année pour ajuster son évaluation du revenu au plus près de la réalité et signaler à la caisse toute modification sensible de celui-ci.

Les bénéfices réalisés lors de la liquidation de l'entreprise sont, eux aussi, des revenus issus de l'activité indépendante et dès lors soumis à l'obligation de cotiser. Cependant, comme ces bénéfices peuvent être réalisés plusieurs années après la cessation de l'activité indépendante, la situation devient plus singulière que lors du traitement du revenu régulier des indépendants au cours de leur activité. D'une part, tant que les autorités fiscales n'ont pas fixé le montant du bénéfice de liquidation lors de la taxation définitive, rien n'incite l'assuré qui verse des acomptes basés sur une estimation dudit bénéfice à en revoir le montant. Il peut en résulter ainsi que les intérêts moratoires

portent sur une différence importante entre le solde définitif et les acomptes déjà versés. D'autre part, la fin de la relation entre l'assuré et l'AVS au moment de la cessation de l'activité induit le risque non négligeable pour l'assuré d'oublier d'annoncer la réalisation du bénéfice de liquidation à l'AVS (en parallèle à sa déclaration en la matière aux autorités fiscales), de sorte qu'aucun acompte n'est versé. Cette situation peut entraîner des intérêts moratoires particulièrement élevés, car dans ce cas-là les intérêts moratoires vont courir sur l'entier des cotisations dues.

Il est donc nécessaire de prendre des mesures afin que le cas particulier des bénéfices de liquidation après cessation de l'activité soit pris en considération dans sa spécificité. Il est ainsi raisonnable d'appliquer à cette situation un cours des intérêts moratoires spécifiquement adapté et permettant de réduire les risques d'intérêts moratoires disproportionnés au regard des situations particulières dont relèvent les bénéfices de liquidation après cessation de l'activité.

3.2 Solution retenue

Un cours des intérêts moratoires spécifique est mis en place dans les cas de bénéfices de liquidation réalisés après cessation de l'activité.

Contrairement à l'application actuelle du cours des intérêts moratoires, le cours des intérêts dans ce cas de figure précis ne débutera qu'à partir de la décision de cotisation définitive, et seulement si les cotisations n'ont pas été versées à la caisse de compensation compétente dans les 30 jours suivant la facturation.

Afin de bénéficier de cette nouvelle disposition, l'assuré devra informer la caisse de compensation de la réalisation du bénéfice de liquidation, au plus tard jusqu'à la fin de l'année qui suit l'année de réalisation dudit bénéfice. Cette annonce a pour but le versement d'acomptes de cotisations. Le montant du bénéfice de liquidation annoncé à la caisse de compensation doit correspondre au montant également déclaré aux autorités fiscales dans la déclaration correspondante.

La caisse de compensation fixera les cotisations définitives suite à la communication de la taxation définitive par les autorités fiscales. Les intérêts moratoires ne sont dus que si l'assuré ne paie pas les cotisations définitivement dues dans les 30 jours, dès la facturation par la caisse de compensation. Si l'ensemble des conditions à l'application de la nouvelle disposition sur les intérêts moratoires ne sont pas respectées, les règles ordinaires s'appliquent (notamment l'art. 41^{bis}, al. 1, let. f, RAVS ; voir ch. 3.1).

Il n'existe pas d'obligation d'annoncer la cessation de l'activité. Cependant, le mécanisme automatique de facturation d'acomptes provisoires sur le revenu de l'activité indépendante a pour effet que l'assuré informe spontanément de la cessation de son activité afin d'interrompre définitivement la facturation d'acomptes effectuée par la caisse de compensation. C'est à ce moment-là que la caisse de compensation informera l'assuré de son obligation d'annoncer un futur bénéfice de liquidation probable, en lui indiquant le fonctionnement des intérêts moratoires spécifiques en la matière. La

caisse de compensation s'assure ainsi que, malgré la fin de l'affiliation, l'assuré se manifestera à nouveau en cas de bénéfice de liquidation et pourra maintenir le contact si nécessaire.

L'application de la nouvelle disposition reste indépendante de toute faute, à l'instar de l'application des dispositions en matière d'intérêts. Ce principe posé de jurisprudence constante pour l'AVS n'est donc pas remis en cause. Un examen de la faute au cas par cas ne pourrait par ailleurs pas être mis en œuvre par les caisses de compensation au vu du traitement de masse en la matière.

Ainsi, l'objectif de la révision proposée n'est pas de modifier l'application générale des intérêts moratoires sur les cotisations personnelles issues du revenu indépendant, car celui-ci a fait ses preuves² et est nécessaire pour la perception en temps voulu des cotisations AVS. Cependant, la réglementation déjà existante nécessite une solution adaptée et ciblée qui permette, dès lors, de prendre en compte le cas de figure particulier des bénéfices de liquidation après cessation de l'activité.

4 Présentation du projet

La liste visée à l'art. 34d, al. 2, let. b, RAVS des employeurs des domaines de la culture et des médias qui versent des salaires de minime importance devant être entièrement comptabilisés est complétée de quatre nouvelles catégories : chœurs, médias électroniques et imprimés, ateliers de graphisme et musées.

L'art. 41^{bis}, al. 1, RAVS est complété d'une nouvelle lettre (let. g) prévoyant un calcul du cours des intérêts moratoires spécifique concernant les bénéfices de liquidation réalisés après cessation de l'activité, dont l'assuré a annoncé la réalisation effective au plus tard jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'année de la réalisation.

5 Commentaire des dispositions

Art. 34d, al. 2, let. b, RAVS

Le catalogue des employeurs des domaines de la culture et des médias est complété de quatre nouvelles catégories. Ceux-ci seront tenus de verser des cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG et à l'AC dès le premier franc de tous les salaires de leurs employés. Le fait que le salaire soit d'importance minime, c'est-à-dire inférieur à 2300 francs par an et par employeur, n'entre donc plus en ligne de compte. Restent réservés les salaires versés aux personnes ayant atteint l'âge de référence (et qui ne souhaitent pas

² Voir la réponse du Conseil fédéral à la motion 19.3654 Salzmann : Personnes travaillant à leur compte. Différer la perception des intérêts moratoires dans l'AVS.

cotiser). Celles-ci sont libérées de l'obligation de cotiser à concurrence d'un montant de 16 800 francs par an et par employeur³.

Les *chœurs* sont désormais inclus dans le catalogue des employeurs. Les employés concernés sont les musiciens engagés régulièrement pour une période déterminée à un salaire de minime importance (chanteuse professionnelle pour la formation vocale, flûtiste pour l'accompagnement de concerts, etc.). Par chœur, on entend un groupe de chanteurs, qui peut également compter peu de membres, et qui se produit en tant qu'ensemble.

La deuxième catégorie est celle des *médias électroniques et imprimés*. Il s'agit principalement des entreprises de presse, qui seront mises sur un pied d'égalité avec la radio et la télévision.

Les *ateliers de graphisme* constituent une troisième nouvelle catégorie. Il s'agit d'entreprises qui créent ou réalisent des moyens graphiques de communication.

Enfin, les *musées* forment la quatrième et dernière catégorie. Par musée, on entend une institution répondant à la définition mondiale adoptée par le Conseil international des musées (ICOM)⁴.

Art. 41^{bis}, al. 1, let. g, RAVS

La nouvelle lettre (let. g) prévoit que le cours des intérêts ne débute qu'à partir de la décision de cotisations définitives, et seulement si les cotisations n'ont pas été versées à la caisse de compensation compétente dans les 30 jours suivant la facturation.

Jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'année de réalisation du bénéfice de liquidation, l'assuré doit avoir informé la caisse de compensation du montant du bénéfice de liquidation, afin que celle-ci fixe les acomptes de cotisations correspondants à verser. Après que l'autorité fiscale a procédé à la taxation définitive du bénéfice de liquidation, la caisse de compensation établit un décompte en déduisant des cotisations dues les acomptes déjà versés et facture à l'assuré le solde.

Le présent projet a pour conséquence de modifier le moment à partir duquel le cours des intérêts moratoires débute si la personne assurée a respecté la condition d'annonce dans le délai imparti du bénéfice de liquidation. Ces cas-là de bénéfices de liquidation réalisés après cessation de l'activité ne seront ainsi plus traités selon l'art. 41^{bis}, al. 1, let. f, RAVS, mais selon l'art. 41^{bis}, al. 1, let. g, RAVS (*lex specialis*).

³ Art. 6^{quater} RAVS

⁴ Un musée est une institution permanente, à but non lucratif et au service de la société, qui se consacre à la recherche, la collecte, la conservation, l'interprétation et l'exposition du patrimoine matériel et immatériel. Ouvert au public, accessible et inclusif, il encourage la diversité et la durabilité. Les musées opèrent et communiquent de manière éthique et professionnelle, avec la participation de diverses communautés. Ils offrent à leurs publics des expériences variées d'éducation, de divertissement, de réflexion et de partage de connaissances.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La perception des cotisations sur les bas revenus permettra en principe d'augmenter les droits aux prestations pour les personnes concernées. En contrepartie, le risque que ces personnes dépendent de prestations complémentaires à l'âge de la retraite ou en cas d'invalidité diminue. Comme la Confédération supporte une partie des dépenses de l'AVS et participe aussi au financement des prestations complémentaires, la modification prévue va en conséquence avoir un certain impact sur les finances de la Confédération. Il n'est pas possible d'en évaluer l'ampleur (voir ch. 6.2), mais on peut supposer que l'impact sera très faible.

L'extension du catalogue des employeurs de l'art. 34d RAVS aux musées a aussi un impact direct minime pour la Confédération, étant donné que celle-ci est propriétaire de musées (p. ex. le Musée des automates à musique à Seewen). En sa qualité d'employeur, la Confédération devra décompter les cotisations aux assurances sociales sur tous les salaires versés aux personnes qui travaillent dans ses musées, et ce dès le premier franc.

Pour le reste, les mesures proposées n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour la Confédération, que ce soit en termes financiers ou de personnel.

6.2 Conséquences pour les assurances sociales

En raison de l'extension du catalogue des employeurs, le nombre de salaires de minime importance assujettis aux assurances sociales augmentera. Ces dernières percevront donc plus de cotisations que jusqu'à présent. D'autre part, ces cotisations entraîneront en principe aussi une augmentation des droits aux prestations et réduiront ainsi le risque que les personnes concernées soient tributaires de prestations complémentaires à l'âge de la retraite ou en cas d'invalidité.

Comme on ne dispose d'aucune statistique sur le montant total des salaires de minime importance qui ne sont actuellement pas comptabilisés (car ces salaires ne doivent pas être déclarés aux caisses de compensation)⁵ et que le paiement des cotisations supplémentaires varie de toute façon en fonction de chaque carrière d'assurance, il est impossible d'estimer quelles seront les conséquences financières pour les assurances sociales. Cependant, au vu de la faible portée des modifications, on peut partir du principe qu'elles seront négligeables.

La modification du cours des intérêts aura pour effet qu'une partie des indépendants qui cessent leur activité ne devront pas verser d'intérêts moratoires, ce qui pourrait entraîner une diminution des recettes de l'AVS/AI/APG. Les caisses de compensation

⁵ Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 21.3805 Herzog : Favoriser la déduction des cotisations AVS pour les bas revenus.

seront aussi touchées, puisqu'un cinquième des intérêts moratoires reviennent aux caisses compétentes (art. 206 RAVS). Comme cette diminution dépend du comportement des personnes concernées, elle ne peut être évaluée.

La nouvelle disposition crée une incitation à annoncer systématiquement la réalisation des bénéfices de liquidation à sa caisse de compensation. Cela permet aux caisses de prélever des acomptes de cotisations, qui jouent un rôle important dans une AVS financée par système de répartition.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons, villes et communes qui gèrent des musées seront tenus, en leur qualité d'employeur, d'également verser des cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG et à l'AC pour les employés qui perçoivent des salaires de minime importance. Il n'est pas possible de quantifier l'augmentation des charges qui en résultera, mais, au vu des faibles salaires, on peut supposer qu'elle sera négligeable (voir aussi ch. 6.4).

6.4 Conséquences économiques

L'extension du catalogue dans le secteur de la culture obligera certains employeurs à verser également des cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG et à l'AC sur les salaires de minime importance. Ces cotisations s'élèvent à 6,4 % (état 2024) du salaire pour l'employeur et pour l'employé et donc, pour un salaire de 2300 francs, à 147,20 francs par an au maximum. Pour les employeurs concernés, cela représente une faible charge.

La modification du cours des intérêts délivrera une partie des indépendants qui cessent leur activité de l'obligation de payer des intérêts moratoires.

6.5 Conséquences sociales

Pour les employés percevant des salaires de minime importance et dont les employeurs rejoindront le catalogue visé à l'art. 34d, al. 2, RAVS, la charge liée aux cotisations augmentera, car comme ces derniers (voir ch. 6.4), ils seront tenus de payer des cotisations sur leurs salaires. Toutefois, ces cotisations supplémentaires se traduiront par des prestations d'assurance plus élevées et donc par une amélioration de leur protection d'assurance.

7 Aspects juridiques

Les mesures proposées sont conformes à l'art. 112 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101).

Le Conseil fédéral peut, sur la base de l'art. 14, al. 5, LAVS, fixer la liste des activités auxquelles s'applique l'obligation de cotiser dès le premier franc. Pour ce faire, il a édicté l'art. 34d, al. 2, let. b, RAVS. L'art. 14, al. 4, LAVS donne au Conseil fédéral la

base légale nécessaire pour édicter des dispositions sur les délais de paiement des cotisations.

Les deux mesures proposées ne contiennent aucune disposition liée à la protection des données.