

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 « Franchise de cotisation proportionnelle au revenu »

1. Mandat

Le 26 mars 2021, la CSSS-N a chargé l'administration d'établir un rapport présentant les effets et les conséquences financières du remplacement de la franchise avec montant fixe par une franchise définie en fonction du taux d'occupation, respectivement du revenu.

2. Mise en œuvre de la franchise de cotisation

La mise en œuvre de la franchise de cotisation est actuellement du ressort des employeurs ainsi que des caisses de compensation. Pour un salarié, son employeur ne doit annoncer à sa caisse de compensation, comme salaire soumis à cotisation, que le montant du salaire brut dépassant la franchise. Pour un indépendant, son revenu étant annoncé à sa caisse de compensation par les autorités fiscales, c'est à elle de porter la franchise en déduction dudit revenu. Ainsi, qu'il s'agisse de salariés ou d'indépendants, la franchise est applicable tant aux bas qu'aux hauts revenus et tant aux activités réalisées à temps complet que celles à temps partiel. Elle est de plus déduite séparément par chaque employeur en cas d'activités multiples.

3. AVS 21

Contrairement aux projets de révisions antérieurs de l'AVS, dans son message, le Conseil fédéral propose de ne pas modifier le droit actuel relatif à la franchise de cotisation pour les rentiers actifs. Il maintient cette dernière à 1'400 francs par mois, respectivement 16'800 francs par année. Le Conseil fédéral a opté pour cette solution afin de maintenir une incitation positive à la poursuite de l'activité lucrative.

Un relèvement du niveau de la franchise a été examiné en détail par le Conseil fédéral dans le cadre de son analyse des incitations à poursuivre l'activité au-delà de l'âge de référence. Cependant, il a renoncé à cette mesure, car elle aurait eu pour conséquence d'annuler l'effet des améliorations de rente proposées pour les personnes qui continuent de travailler au-delà de l'âge de référence. Le projet prévoit en effet que les cotisations versées après l'âge de référence soient prises en compte pour combler les lacunes et, pour les personnes qui n'ont pas de lacune de cotisation à combler, que les revenus sur lesquels les cotisations ont été payées soient pris en compte pour la détermination du revenu annuel moyen, ce qui permettra également d'améliorer la rente des personnes qui n'atteignent pas le montant de la rente maximale. Pour les personnes qui ne cotisent pas en raison du maintien de la franchise, cela signifie qu'elles ne peuvent pas bénéficier de telles améliorations. Ainsi, plus le montant de la franchise est élevé, plus l'effet de l'amélioration des rentes est amoindri, voire nul pour les personnes disposant de bas salaires.

4. Décision du Conseil des États

Contrairement au projet du Conseil fédéral, le Conseil des États a décidé d'augmenter la franchise de cotisation à 24'000 francs par an et de prévoir son adaptation bisannuelle dans le cadre de l'adaptation des rentes au renchérissement.

En revanche, il a adopté la proposition du Conseil fédéral concernant la possibilité de combler des lacunes de cotisation par le biais des cotisations versées sur le revenu acquis après l'âge

de référence, qui correspond à au moins 40 % du revenu annuel moyen, et dépassant la cotisation minimale ou, à défaut, d'augmenter pour le moins le revenu annuel moyen.

5. Franchise proportionnelle plafonnée

5.1 *Franchise en fonction du taux d'occupation*

Un modèle de franchise basé sur le critère du taux d'occupation est difficilement envisageable et ne permet pas d'atteindre l'objectif souhaité.

En effet, d'une part, le taux d'occupation n'est pas un élément dont disposent les caisses de compensation et il ne pourrait pas être déterminé de façon suffisamment précise pour être pris en compte dans le cadre de la détermination du montant de la franchise à appliquer. D'autre part, se baser sur cet indicateur ne serait pas pertinent pour les rentiers actifs qui exercent des emplois atypiques ou encore pour les indépendants puisque le nombre d'heures qu'ils effectuent par semaine n'est ni réglementé ni même, la plupart du temps, comptabilisé par ces derniers. Par ailleurs, un lien direct entre un faible taux d'occupation et un bas revenu n'est pas systématique, de sorte qu'une franchise dont le montant varierait en fonction du taux d'occupation ne serait pas forcément pertinente.

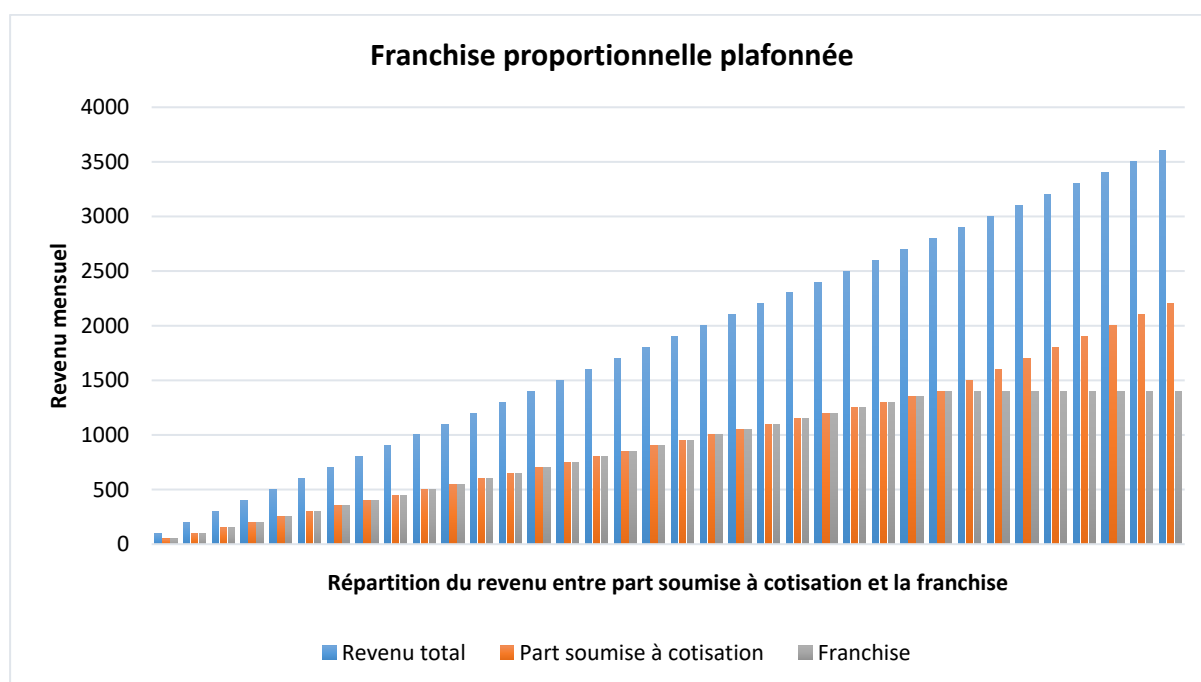
Pour ces raisons, le critère du taux d'occupation ne doit pas être le critère de choix pour fixer le montant de la franchise.

5.2 *Franchise en fonction du revenu*

En revanche, dans un objectif de mieux combler les lacunes de cotisation des employés travaillant à temps partiel, avec plusieurs emplois et qui ne réalisent qu'un revenu modeste, un modèle de franchise de cotisation au prorata du revenu réalisé pourrait être envisagé. Il s'agirait, concrètement, au lieu d'avoir une franchise d'un montant fixe, d'avoir une franchise dépendant du montant de salaire. Cependant, pour ne toucher que la classe des bas revenus, cette franchise doit être plafonnée au montant actuellement prévu de 1'400 francs par mois, respectivement 16'800 francs par année, ou au montant adopté par le Conseil des États. Pour faciliter la mise en œuvre par les employeurs et les caisses de compensation, le pourcentage devrait être fixe et facile à appliquer. Dans cette optique, en guise d'exemple, le présent rapport se base sur un taux de 50 % du revenu.

Cependant, si le plafond maximum de la franchise est maintenu au niveau actuel de la franchise (1'400 francs par mois, respectivement 16'800 par année), l'introduction d'une franchise de cotisation de 50 % pour les revenus inférieurs à ce plafond créerait un résultat non souhaitable. En effet, les personnes qui toucheraient un revenu inférieur à ce plafond payeraient plus de cotisations que celles dont le revenu atteindrait ou dépasserait de peu ce seuil (p. ex. 650 francs de revenu soumis à cotisation pour un revenu total de 1'300 francs, mais seulement 100 francs de revenu soumis à cotisation pour un revenu total de 1'500 francs). Pour éviter cet effet et afin d'obtenir un barème linéaire, les revenus concernés par le plafond maximum de la franchise devraient dès lors être doublés par rapport au système actuel. La limite pour bénéficier d'une franchise de 1'400 francs par mois, respectivement 16'800 francs par année, passerait ainsi à un revenu de 2'800 francs par mois, respectivement 33'600 francs par année.

Ce modèle peut être présenté ainsi :



Avec une franchise de 2'000 francs par mois, respectivement 24'000 francs par année, telle qu'adoptée par le Conseil des États, le revenu mensuel brut concerné par la franchise fixée à 50 % du revenu passerait à 4'000 francs par mois, respectivement à 48'000 francs par année.

6. Évaluation du modèle

6.1 Effet sur l'amélioration des rentes

Selon le modèle proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil des États, les cotisations AVS payées après l'âge de référence sur le revenu de sa propre activité lucrative pourront combler d'éventuelles lacunes de cotisations si, entre le moment où il a atteint l'âge de référence et celui où il dépose sa demande de nouveau calcul, il a tiré de son activité lucrative un revenu équivalent à 40 % au moins de son revenu annuel moyen, mais en tous les cas un revenu sur lequel la cotisation AVS minimale est due (cf. chapitre 4.1.4.7, p. 6043 du message). Ce critère de 40 % prend en compte l'entier du salaire réalisé après l'âge de référence même si une part du salaire n'est pas soumise à cotisation. Compte tenu de la cotisation AVS minimale de 413 francs (correspondant à un revenu annuel de 4'747 francs) et de la franchise annuelle de 16'800 francs, le revenu annuel de l'activité lucrative nécessaire pour cela est d'au moins 21'547 francs. Avec une franchise annuelle de 24'000 francs, il est de 28'747 francs.

Avec une franchise fixée à 50 % du revenu, plafonnée à un montant de 16'800 francs par année, le revenu de l'activité lucrative nécessaire pour combler des lacunes serait équivalent au double du revenu annuel correspondant à la cotisation minimale inscrit au compte individuel (CI), à savoir 9'494 francs. Il en serait de même avec une franchise de 24'000 francs par année.

Dans la mesure où le taux de 40 % tient compte de tous les salaires réalisés après l'âge de référence, y compris la part qui n'est pas soumise à cotisation en raison de la franchise, le modèle présenté n'apporte d'amélioration que lorsque les nouveaux montants soumis à cotisation permettent d'atteindre la cotisation minimale. L'effet du modèle dépend ainsi de ce dernier critère. En revanche, les cotisations supplémentaires peuvent toujours améliorer le montant de la rente si elles atteignent un certain niveau. Les cotisations de faibles montants ne devraient pas avoir d'impact sur le montant de la rente. Le comblement des lacunes représente

une amélioration uniquement pour les personnes qui n'ont pas travaillé durant toute leur carrière en Suisse et qui présente donc des lacunes de cotisation. Ainsi, dans ce cas, il serait désormais plus rare que la poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge de référence ne conduise pas à une amélioration de la rente puisque des cotisations seraient perçues dès qu'un revenu serait acquis, quel qu'en soit le montant. En revanche, les cotisations supplémentaires payées après l'âge de référence seraient, même en l'absence de lacunes de cotisation, rajoutées au revenu déterminant de l'AVS et amélioreraient le niveau de rente des personnes qui n'ont pas droit à la rente maximale.

6.2 Mise en œuvre et autres effets

La mise en œuvre concrète de ce modèle par les employeurs et les indépendants paraît aisée et sans accroc majeur envisageable. En effet, le calcul du montant de la franchise étant simple (moitié du revenu avec franchise plafonnée à 1'400 francs par mois, respectivement 16'800 francs par année, ou 2'000 francs par mois, respectivement 24'000 francs par année), il pourrait être effectué tant par des outils informatiques modernes que manuellement par n'importe quel employeur. Ainsi, aucune charge administrative excessive supplémentaire n'incomberait aux employeurs ou aux caisses de compensation.

En revanche, pour toutes les personnes dont le revenu se situe en dessous du double du montant de la franchise actuelle, soit 2'800 francs par mois ou 33'600 francs par année, le modèle proposé aurait pour effet qu'elles devraient cotiser un peu plus qu'avec la franchise telle qu'appliquée actuellement. Ce modèle aurait donc pour conséquence que leurs revenus immédiats seraient quelque peu diminués. Toutefois, plus le montant de la franchise est bas, plus l'effet d'amélioration des rentes est augmenté, particulièrement pour les personnes disposant de bas salaires ou cumulant plusieurs emplois. Ainsi, pour ces personnes, ce modèle devrait atteindre l'objectif de combler leurs lacunes de cotisation, ou du moins celui d'améliorer leur revenu annuel moyen, et serait donc une compensation intéressante au fait de cotiser plus. Ce modèle de franchise pourrait donc inciter également ces personnes à poursuivre l'exercice de leur activité lucrative au-delà de l'âge de référence.

7. Conséquences financières d'une franchise variable plafonnée

La mise en place d'un modèle de franchise variable de 50 % du revenu plafonnée à un montant de 1'400 francs par mois, respectivement de 16'800 francs par année, aurait pour conséquence des recettes supplémentaires de 109 millions de francs en 2030 (aux prix de 2021).

Avec une franchise variable de 50 % du revenu plafonnée à un montant de 2'000 francs par mois, respectivement de 24'000 francs par année, selon les décisions du Conseil des États, les recettes supplémentaires seraient de 62 millions de francs en 2030 (aux prix de 2021). Pour rappel, la diminution des recettes en raison de l'augmentation de la franchise à 2'000 francs serait de 94 millions de francs.

Annexe : disposition légale correspondant au modèle examiné

Art. 4, al. 2, let. b, LAVS

Version du modèle selon Conseil fédéral

² Le Conseil fédéral peut excepter du calcul des cotisations:

- b. le revenu de l'activité lucrative obtenu après l'âge de référence au sens de l'art. 21, al. 1, jusqu'à concurrence de la moitié dudit revenu, mais au maximum jusqu'à concurrence d'une fois et demie le montant minimal de la rente de vieillesse prévue par l'art. 34, al. 5.

Version du modèle selon version du Conseil des États

² Le Conseil fédéral peut excepter du calcul des cotisations:

- b. le revenu de l'activité lucrative obtenu après l'âge de référence au sens de l'art. 21, al. 1, jusqu'à concurrence de la moitié dudit revenu, mais au maximum jusqu'à un montant de 24'000 francs par an. Ce montant est adapté en même temps que l'adaptation des rentes au renchérissement.