

Rapport 10 Variantes pour le seuil d'accès et la déduction de coordination

1. Mandat et marche à suivre

Lors de sa séance du 17 février 2022, la CSSS-E a chargé l'administration d'exposer les conséquences de modèles prévoyant diverses variantes pour le montant du seuil d'accès et de la déduction de coordination.

Assurance obligatoire :

- le modèle qui a été utilisé dans le message sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 ;
- le modèle que le Conseil national a voté ;
- un modèle dans lequel la déduction de coordination dépend du taux d'occupation ;
- un modèle dans lequel la déduction de coordination s'élève à 15 % du salaire annuel ;
- un modèle dans lequel le seuil d'accès est abaissé et le montant limite supérieur relevé.

Assurance facultative :

- un modèle sans abaissement du seuil d'accès, dans lequel les personnes ayant un salaire inférieur au seuil d'accès peuvent s'assurer volontairement.

En outre, il convient d'examiner si le renvoi à l'art. 7 LPP figurant dans la LTN doit être adapté.

Pour garantir la comparabilité des conséquences des différents modèles non seulement entre eux mais aussi par rapport à la situation actuelle, les calculs qui suivent reposent (en dérogation à la décision du Conseil national) systématiquement sur un processus d'épargne se déroulant de 25 à 65 ans, sauf si une durée différente est expressément précisée. Pour la même raison, les modèles sont présentés sur la base d'un schéma uniforme à moins que le mandat ne contienne expressément d'autres questions particulières.

2. Contexte et statistique¹

En 2020, 350 000 personnes actives en Suisse (hors apprentis) ont déclaré exercer plus d'une activité professionnelle (7,8 % des personnes actives, 216 000 femmes et 134 000 hommes). Plus des trois quarts de ces personnes sont déjà obligatoirement assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle au titre du revenu de leur activité principale (femmes : 68 %, hommes : 89 %). Selon le droit en vigueur, les **revenus de l'activité accessoire** ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (art. 1j, let. c, OPP 2). Jusqu'ici, le législateur considérait que ces personnes étaient suffisamment protégées contre les risques de vieillesse, de décès et d'invalidité dans le cadre de l'assurance sociale par l'intermédiaire de leur revenu principal. **En cas de besoin, le droit en vigueur leur permet toutefois d'assurer le revenu de leur activité accessoire auprès de l'institution de prévoyance dans laquelle elles sont déjà assurées pour leur activité principale – si le règlement de ladite institution le prévoit – ou auprès de l'institution supplétive.** Si l'on veut, à l'avenir, mieux protéger les personnes dont le revenu est inférieur au seuil d'accès actuel, il n'est pas judicieux de maintenir la dérogation qui s'applique actuellement à l'activité accessoire. Contraindre les

¹ Les indications concernant le contexte et la statistique correspondent à celles figurant dans le rapport n° 9, puisqu'elles concernent essentiellement les mêmes catégories de personnes.

employeurs à vérifier au cas par cas si les employés sont soumis à l'assurance obligatoire ou s'ils en sont dispensés en vertu de la dérogation créerait en effet une insécurité juridique. Le présent rapport repose donc sur l'hypothèse selon laquelle la dérogation applicable aux activités accessoires prévue à l'art. 1j, let. c, OPP 2 doit être supprimée.

Sont également exclues de l'assurance obligatoire les personnes qui travaillent **moins de trois mois** chez le même employeur (art. 1j, let. b, OPP 2). Cette dérogation a été introduite afin de limiter la charge administrative des employeurs. Dans les branches où l'on ne travaille régulièrement que très peu de temps pour un employeur, il existe souvent des solutions de prévoyance spécifiques. C'est pourquoi le présent rapport part du principe que la dérogation actuellement prévue pour les rapports de travail de trois mois au plus à l'art. 1j, let. b, OPP 2 doit être maintenue à l'avenir.

Pour les personnes qui travaillent plus de trois mois mais moins d'un an chez le même employeur, il faut, actuellement, extrapoler le salaire sur une année pour déterminer le revenu annuel et vérifier si le seuil d'accès est dépassé.

Aujourd'hui, 253 institutions de prévoyance proposent des plans de prévoyance avec un seuil d'accès inférieur au seuil légal. Environ 16 % des assurés actifs sont couverts par ces plans de prévoyance. En 2019, environ 670 000 salariés² (430 000 femmes et 240 000 hommes) n'atteignaient pas le seuil d'accès fixé par la loi. On estime que 85 000 d'entre eux cumulaient plusieurs emplois (70 000 femmes et 15 000 hommes).

3. Réglementation en vigueur

Actuellement, le seuil d'accès de la prévoyance professionnelle obligatoire correspond à un salaire annuel de 21 510 francs ($\frac{3}{4}$ de la rente de vieillesse maximale de l'AVS). Les personnes qui touchent un salaire annuel plus bas auprès d'un employeur ne sont pas soumises à la prévoyance professionnelle obligatoire pour ce salaire.

La déduction de coordination dans la prévoyance professionnelle obligatoire est actuellement de 25 095 francs ($\frac{7}{8}$ ^e de la rente de vieillesse maximale de l'AVS). Pour calculer le salaire assuré selon la LPP (salaire coordonné), le montant de la déduction de coordination est entièrement soustrait de chaque salaire, quel que soit le taux d'occupation.

Le seuil d'accès étant inférieur à la déduction de coordination, il est prévu qu'un salaire annuel de 3 585 francs, au moins, soit assuré. Dans le cas contraire, les salaires coordonnés pourraient être très bas, voire négatifs avec des salaires AVS compris entre 21 510 francs et 25 095 francs. Compte tenu de cette réglementation, les personnes ayant des salaires compris entre 21 510 et 28 680 francs ont toutes le même salaire coordonné de 3 585 francs.

Les institutions de prévoyance peuvent prévoir d'autres paramètres, plus avantageux pour les assurés. Elles ont notamment la possibilité de décider que les personnes ayant des bas salaires puissent elles aussi être assurées et qu'une part de salaire plus élevée soit assurée, par exemple en appliquant une déduction de coordination inférieure, voire nulle, sur le salaire AVS. Elles peuvent également définir d'autres règles pour les taux de bonification de vieillesse. Au total, les prestations réglementaires doivent, dans de tels cas, être au moins égales aux prestations calculées d'après les dispositions minimales légales. Les règlements sont édictés par les organes suprêmes des institutions de prévoyance, dont la composition est paritaire.

² Seuls les emplois de plus de 3 mois assortis d'un salaire annuel d'au moins 2 300 francs sont comptabilisés.

4. Seuil d'entrée de 14 340 francs / pas de déduction de coordination / adaptation des bonifications de vieillesse (modèle du CF Réforme Prévoyance vieillesse 2020 ou modèle de l'école de musique discuté lors de la séance du 17 février 2022)

4.1 Description du modèle

Dans ce modèle, le seuil d'accès est de 14 340 francs. Il n'y a pas de déduction de coordination. En renonçant à la déduction de coordination, le salaire servant de base au calcul des bonifications de vieillesse est beaucoup plus élevé. En contrepartie, les taux de bonification de vieillesse doivent être adaptés pour ne pas dépasser l'objectif de prestation défini sur le plan légal ou réglementaire.

Dans le message relatif à la réforme Prévoyance vieillesse 2020, les taux de bonification de vieillesse suivants avaient été proposés :

25 – 34 ans	35 – 44 ans	45 – 65 ans
5 %	9 %	13 %

Ces taux de bonification de vieillesse ont été utilisés pour les calculs concernant ce modèle.

Avec un seuil d'accès de 14 340 francs et une déduction de coordination nulle, toutes les personnes assurées ont un salaire assuré de 14 340 francs au minimum. (Un tel salaire est généralement appelé «salaire assuré» car aucune déduction de coordination ne lui est retranché).

4.2 Conséquences pour les salariés (cumul d'emplois/temps partiel, etc.)

Par rapport à la réglementation actuelle, l'abaissement du seuil d'accès, de 21 510 francs actuellement à 14 340 francs³, impliquerait d'assurer dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire un plus grand nombre de personnes. D'autres personnes sont déjà soumises à la prévoyance professionnelle obligatoire en vertu de la réglementation actuelle au titre d'un rapport de travail existant et seraient assurées pour un ou plusieurs salaires supplémentaires du fait de l'abaissement du seuil d'accès.

Tableau 1 : Salariés concernés par l'abaissement du seuil d'accès à 14 340 francs en fonction du sexe, analyses / estimations pour l'année 2019

	Hommes	Femmes	Total
Nouvellement soumis à l'assurance obligatoire	80 000	160 000	240 000
Déjà assurés obligatoirement, mais revenu(s) supplémentaire(s) nouvellement assuré(s) (obligatoirement)	50 000	60 000	110 000
Total	130 000	220 000	350 000

Sources : Revenus AVS 2019 (registre des comptes individuels 2019), analyses / estimations de l'OFAS.

En règle générale, les personnes qui travaillent à plein temps perçoivent un salaire supérieur au seuil d'accès de 21 510 francs et sont donc obligatoirement assurées dans la prévoyance professionnelle. En revanche, il est beaucoup plus fréquent que des personnes travaillant à temps partiel ne soient pas

³ Dans son message de 2014, le Conseil fédéral avait proposé d'abaisser le seuil d'accès moins fortement que ne l'a décidé le Conseil national dans la réforme actuelle : l'abaissement proposé par le Conseil fédéral à l'époque par rapport à la réglementation légale en vigueur était de 1/3, contre 42 % (montant arrondi) pour le Conseil national. Selon l'abaissement proposé à l'époque par le Conseil fédéral, le nombre de personnes qui seraient désormais soumises à l'assurance obligatoire serait un peu moins élevé.

assujetties à la prévoyance professionnelle obligatoire parce que leur salaire n'atteint pas le seuil d'accès. Si le seuil d'accès est abaissé, les personnes dont le salaire est bas en raison de leur occupation à temps partiel et qui ne sont donc pas soumises à l'assurance obligatoire actuellement, pourront être assurées, ce qui améliorera leur prévoyance. Cela concerne également les personnes qui travaillent à temps partiel au service de plusieurs employeurs et pour lesquelles tout ou partie des salaires sont compris entre le seuil d'accès actuel et le seuil d'accès abaissé d'un tiers⁴.

Actuellement, la déduction de coordination est intégralement déduite de chaque salaire et ce, quel que soit le taux d'occupation. Comme il s'agit d'un montant fixe, il a plus d'impact pour les bas salaires que pour les salaires élevés. Renoncer à la déduction de coordination éliminerait les inconvénients que représente actuellement la déduction de coordination fixe pour les personnes qui travaillent à temps partiel ainsi que pour celles qui ont des bas salaires ou qui cumulent plusieurs emplois. Les personnes cumulant plusieurs emplois et dont les salaires sont supérieurs au seuil d'accès ont au total le même salaire obligatoirement assuré que les personnes percevant un salaire du même montant auprès d'un seul employeur. En 2020, 350 000 personnes actives en Suisse (hors apprentis) ont déclaré exercer plus d'une activité professionnelle (7,8 % des personnes actives). Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à fractionner ainsi leur activité professionnelle (10,3 % des actives occupées contre 5,6 % chez les hommes). Au total, 37,4 % de la population active travaille à temps partiel. Cette forme de travail est trois fois plus répandue chez les femmes (59,1 %) que chez les hommes (18,3 %). Un modèle sans déduction de coordination n'entraîne pas non plus d'inégalités de traitement entre les personnes qui touchent le même salaire mais ont des taux d'occupation différents (cf. ch. 6).

Les calculs type⁵ présentés ci-après illustrent les effets du modèle sur les bonifications de vieillesse et les prestations versées sous forme de rentes dans le régime obligatoire LPP pour un processus d'épargne complet allant de 25 à 65 ans.

Tableau 2 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vi- gueur	Modèle sans déd. de coord.	Différence en %	Droit en vi- gueur	Modèle sans déd. de coord.	Différence en %
15 000	0	60 975	-	0	305	-
25 000	18 248	101 625	457 %	103	508	391 %
40 000	75 866	162 600	114 %	430	813	89 %
55 000	152 216	223 575	47 %	863	1 118	30 %
70 000	228 566	284 550	24 %	1 295	1 423	10 %
86 040	310 210	349 753	13 %	1 758	1 749	-1 %

Les cotisations salariales supplémentaires incombent pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés et se présentent comme suit :

⁴ Le présent rapport part de l'hypothèse que l'exception actuelle à l'obligation d'assurance dans le cadre de la prévoyance professionnelle selon l'art. 1j, let. c, OPP 2 (exception pour activité accessoire) doit être supprimée en faveur d'une amélioration de la prévoyance professionnelle pour les personnes cumulant plusieurs emplois (cf. ch. 2).

⁵ Ces calculs type ne donnent qu'une idée générale et ne tiennent pas compte des situations individuelles. Ils reposent sur des hypothèses standard qui sont décrites au chapitre 7.5 du message relatif à la réforme LPP 21.

Tableau 3 : Estimation des coûts

Moyenne annuelle 2024-2030, en milliards de francs, aux tarifs de 2022

Suppression de la déduction de coordination et adaptation des bonifications de vieillesse	Abaissement du seuil d'accès	Total
2,1	0,3	2,4

Remarque : Ces chiffres ne tiennent pas compte des frais d'administration.

L'amélioration plus importante de la prévoyance pour les personnes à bas salaires se traduit par des cotisations plus élevées pour la même catégorie de personnes par rapport à ces salaires.

4.3 Conséquences pour les employeurs

Étant donné qu'aucune déduction de coordination ne doit être calculée, la mise en œuvre du modèle est simplifiée car les employeurs ne doivent déclarer à l'institution de prévoyance que les salaires AVS, comme ils sont déjà tenus de le faire pour l'AVS et d'autres assurances sociales. En raison des salaires AVS qu'ils versent, ils connaissent les salaires assurés correspondants. Ce n'est pas le cas avec un modèle prévoyant une totalisation des salaires pour les personnes cumulant plusieurs emplois, où le salaire coordonné auprès d'un employeur dépend toujours également des salaires que le même employé touche auprès de ses autres employeurs⁶.

En ce qui concerne l'estimation des surcoûts à la charge des employeurs, cf. tableau 3 ci-dessus. Pour les employeurs aussi, les surcoûts concernent davantage les bas salaires, et touchent donc particulièrement les employeurs des branches à bas salaires.

4.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

En principe, il est facile de mettre en œuvre un tel modèle, car les institutions de prévoyance peuvent calculer le salaire assuré sur la seule base d'un salaire AVS qui leur est communiqué. Pour les personnes qui travaillent au service de plusieurs employeurs, aucune annonce ni aucun calcul supplémentaire n'est nécessaire pour les salariés, les employeurs et les institutions de prévoyance afin de coordonner la prévoyance des différents salaires, comme c'est éventuellement le cas lors de la totalisation des salaires pour les salariés cumulant plusieurs emplois⁷. Le problème du taux d'occupation ne se pose pas non plus (voir ch. 6).

5. Seuil d'accès de 12 548 francs / déduction de coordination de 12 548 francs (modèle du CN) / bonifications de vieillesse de 9 et 14 %

5.1 Description du modèle

Dans ce modèle, le seuil d'accès est de 12 548 francs. La déduction de coordination s'élève également à 12 548 francs. Par conséquent, le seuil d'accès et la déduction de coordination correspondent tous deux à 7/16^e de la rente de vieillesse maximale de l'AVS.

En réduisant de moitié la déduction de coordination, le salaire servant de base au calcul des bonifications de vieillesse est augmenté de 12 548 francs. Les taux de bonification de vieillesse, qui sont calculés sur la base de ce salaire coordonné, s'élèvent à 9 % jusqu'à 44 ans révolus, puis à 14 %.⁸

Étant donné que le seuil d'accès correspond à la déduction de coordination, il faudrait définir un salaire assuré minimal. Sinon, les salaires coordonnés risqueraient d'être très bas et, dans des cas extrêmes,

⁶ Cf. rapport 2 du 17 février 2022 destiné à la CSSS-E, ch. 3.2.

⁷ Cf. rapport 2 du 17 février 2022 destiné à la CSSS-E, ch. 3.2.

⁸ Les calculs se basent sur un processus d'épargne se déroulant de 25 à 65 ans (cf. ch. 1).

le salaire annuel assuré pourrait n'être que de quelques francs. Une réglementation de cette nature fait défaut actuellement dans la version du Conseil national. Les calculs reposent sur le montant actuel du salaire coordonné minimal, qui est de 3 585 francs.

5.2 Conséquences pour les salariés (cumul d'emplois/temps partiel, etc.)

L'abaissement du seuil d'accès, de 21 510 francs actuellement à 12 548 francs, implique d'assurer un plus grand nombre de personnes au titre de la prévoyance professionnelle obligatoire. L'abaissement du seuil d'accès est un peu plus important (env. 9 points de pourcentage de plus) que dans le modèle présenté au ch. 4 et le nombre de personnes qui seront nouvellement soumises à l'assurance obligatoire est donc plus élevé également. D'autres personnes sont déjà assurées la même année dans la prévoyance professionnelle obligatoire en vertu de la réglementation actuelle au titre d'un rapport de travail existant et seront assurées pour des salaires supplémentaires du fait de l'abaissement du seuil d'accès.

Tableau 4 : Salariés concernés par l'abaissement du seuil d'accès à 12 548 francs en fonction du sexe, analyses / estimations pour l'année 2019

	Hommes	Femmes	Total
Nouvellement soumis à l'assurance obligatoire	110 000	210 000	320 000
Déjà assurés obligatoirement, mais revenu(s) supplémentaire(s) nouvellement assuré(s) (obligatoirement)	60 000	80 000	140 000
Total	170 000	290 000	460 000

Sources : Revenus AVS 2019 (registre des comptes individuels 2019), analyses / estimations de l'OFAS.

Dans ce modèle, la déduction de coordination est un montant fixe et est déduite de chaque salaire afin de calculer le salaire coordonné, comme c'est le cas avec la réglementation légale actuelle. Par conséquent, les inconvénients qui concernaient les personnes ayant de bas salaires et celles cumulant plusieurs emplois subsistent. Ces inconvénients sont toutefois fortement atténués par la réduction de moitié de la déduction de coordination, qui permet d'améliorer la prévoyance de ces assurés.

Les calculs type⁹ présentés ci-après illustrent les effets du modèle sur les bonifications de vieillesse et les prestations versées sous forme de rentes dans le régime obligatoire LPP pour un processus d'épargne complet allant de 25 à 65 ans.

Tableau 5 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vigueur	Modèle du CN	Différence en %	Droit en vigueur	Modèle du CN	Différence en %
15 000	0	16 742	-	0	84	-
25 000	18 248	58 151	219 %	103	291	181 %
40 000	75 866	128 201	69 %	430	641	49 %
55 000	152 216	198 251	30 %	863	991	15 %
70 000	228 566	268 301	17 %	1 295	1 342	4 %
86 040	310 210	343 208	11 %	1 758	1 716	-2 %

⁹ Ces calculs type ne donnent qu'une idée générale et ne tiennent pas compte des situations individuelles. Ils reposent sur des hypothèses standard qui sont décrites au chapitre 7.5 du message relatif à la réforme LPP 21.

Pour améliorer la prévoyance, des cotisations salariales supplémentaires sont nécessaires ; ces coûts incombent pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés :

Tableau 6 : Estimation des coûts

Moyenne annuelle 2024-2030, en milliards de francs, aux tarifs de 2022

Réduction de moitié de la déduction de coordination et adaptation des bonifications de vieillesse (sans avancement du début de l'épargne)	Abaissement du seuil d'accès	Total
1,4	0,15	1,55

Remarque : Ces chiffres ne tiennent pas compte des frais d'administration.

L'amélioration plus importante de la prévoyance pour les personnes à bas salaires se traduit par des cotisations plus élevées pour la même catégorie de personnes par rapport à ces salaires.

5.3 Conséquences pour les employeurs

Ce modèle prévoyant un abaissement du seuil d'accès et de la déduction de coordination est – mis à part ces paramètres – identique au système actuel. Il n'apporte par conséquent ni complication ni simplification au niveau de la mise en œuvre.

En ce qui concerne l'estimation des surcoûts à la charge des employeurs, cf. le tableau 6 ci-dessus. Pour les employeurs aussi, les surcoûts concernent essentiellement les bas salaires, et touchent donc particulièrement les employeurs des branches à bas salaires.

5.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

Pour les institutions de prévoyance, ce modèle n'apporte ni complication ni simplification au niveau de sa mise en œuvre.

En l'absence d'un montant minimal défini pour le salaire coordonné (cf. ch. 5.1), les institutions de prévoyance devraient, pour les salaires qui dépassent légèrement le seuil d'accès, gérer des rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés se montant à quelques francs. Des rapports de prévoyance de cette nature occasionneraient des charges et des coûts particulièrement élevés pour les institutions de prévoyance sans vraiment contribuer de manière substantielle à la prévoyance des assurés concernés. Il est conseillé de conserver le mode de calcul actuel du montant minimal pour le salaire coordonné, qui correspond à 1/8^e de la rente maximale de l'AVS (3 585 francs).

6. Seuil d'accès de 21 510 francs / déduction de coordination selon le taux d'occupation / bonifications de vieillesse de 9 et 14 % (modèle Kuprecht)

6.1 Description du modèle

Dans ce modèle, le seuil d'accès actuel, de 21 510 francs, est conservé¹⁰. La déduction de coordination s'élève à 12 548 francs (7/16^e de la rente maximale de l'AVS). Ainsi, le salaire servant de base au calcul des bonifications de vieillesse est augmenté.¹¹ Cependant, ce montant ne s'applique plus qu'aux personnes qui travaillent à temps complet. Pour celles qui travaillent à temps partiel, la déduction de coor-

¹⁰ En ce qui concerne la possibilité d'un « opting-in » pour un salaire annuel plus bas, cf. ch. 10.

¹¹ Dans le modèle du Conseil fédéral, ce renforcement du processus d'épargne sert en premier lieu à compenser l'abaissement du taux de conversion minimal, de 6,8 à 6 %. Cela permet également d'améliorer la prévoyance pour les bas salaires en particulier.

dination n'est appliquée qu'en fonction de leur taux d'occupation. Par exemple, pour une personne travaillant à 50 %, une déduction de coordination de 6 274 francs (50 % de 12 548) est déduite du salaire AVS pour obtenir le salaire coordonné. Les taux de bonification de vieillesse, qui sont calculés sur la base de ce salaire coordonné, s'élèvent à 9 % jusqu'à 44 ans révolus, puis à 14 %.¹²

Le montant minimal du salaire coordonné, de 3 585 francs, devrait rester inchangé. Il ne devrait pas être adapté en fonction du taux d'occupation sous peine de manquer son objectif et de donner lieu à des rapports de prévoyance comportant des salaires coordonnés extrêmement bas qui, dans les cas extrêmes, n'atteindraient que quelques francs.

Un nouveau paramètre – le taux d'occupation – serait introduit dans la prévoyance professionnelle obligatoire.

6.2 Conséquences pour les salariés (cumul d'emplois/temps partiel, etc.)

Dans ce modèle, aucune personne touchant de bas salaires ne sera assurée en plus.

Définir la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation améliore la prévoyance des travailleurs à temps partiel au service d'un ou de plusieurs employeurs. Si la totalité des salaires d'une personne travaillant pour plusieurs employeurs dépasse le seuil d'accès, son salaire coordonné est le même que si elle gagnait le même salaire total à temps complet auprès d'un seul employeur.

Un tel système créerait toutefois une grave inégalité de traitement dans le cadre d'une assurance sociale obligatoire : calculer la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation se traduit notamment par le fait que les personnes ayant de bas revenus sont moins bien assurées que celles qui perçoivent un revenu identique avec un taux d'occupation plus bas. En d'autres termes, plus on doit travailler longtemps pour obtenir le même salaire, plus on est défavorisé sur le plan de l'assurance. Ainsi, le salaire coordonné annuel d'une personne qui gagne 50 000 francs par an en travaillant à plein temps est de 37 453 francs, tandis que pour une personne percevant le même salaire en travaillant à 50 %, le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle obligatoire est de 43 726 francs avec une déduction de coordination réduite de moitié. Autrement dit, la prise en compte du taux d'occupation dans le calcul de la déduction de coordination améliore surtout la prévoyance des travailleurs à temps partiel ayant un salaire élevé.

L'absence de dispositions contraignantes à l'échelle de la Suisse définissant ce à quoi correspond un taux d'occupation de 100 % constitue un autre inconvénient de taille. La définition de l'emploi à temps plein varie considérablement selon les secteurs et les entreprises. Par conséquent, il n'existe pas non plus de définition des taux d'occupation valable à l'échelle du pays. À cet égard également, les salariés seraient traités différemment selon les branches et les employeurs dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire.

Les calculs type¹³ présentés ci-après illustrent les effets du modèle sur les bonifications de vieillesse et les prestations versées sous forme de rentes dans le régime obligatoire LPP pour un processus d'épargne complet allant de 25 à 65 ans.

¹² Les calculs se basent sur un processus d'épargne se déroulant de 25 à 65 ans (cf. ch. 1).

¹³ Ces calculs type ne donnent qu'une idée générale et ne tiennent pas compte des situations individuelles. Ils reposent sur des hypothèses standard qui sont décrites au chapitre 7.5 du message relatif à la réforme LPP 21.

Tableau 7.1 Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP**Taux d'occupation de 20 %**

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %
15 000	0	0	-	0	0	-
25 000	18 248	105 030	476 %	103	525	408 %
40 000	75 866	175 080	131 %	430	875	104 %
55 000	152 216	245 130	61 %	863	1 226	42 %
70 000	228 566	315 180	38 %	1 295	1 576	22 %
86 040	310 210	343 208	11 %	1 758	1 716	-2 %

Tableau 7.2 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP**Taux d'occupation de 50 %**

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %
15 000	0	0	-	0	0	-
25 000	18 248	87 450	379 %	103	437	323 %
40 000	75 866	157 500	108 %	430	788	83 %
55 000	152 216	227 550	49 %	863	1 138	32 %
70 000	228 566	297 600	30 %	1 295	1 488	15 %
86 040	310 210	343 208	11 %	1 758	1 716	-2 %

Tableau 7.3 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP**Taux d'occupation de 80 %**

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %	Droit en vi- gueur	Modèle Kuprecht	Différence en %
15 000	0	0	-	0	0	-
25 000	18 248	69 871	283 %	103	349	238 %
40 000	75 866	139 921	84 %	430	700	63 %
55 000	152 216	209 971	38 %	863	1050	22 %
70 000	228 566	280 021	23 %	1 295	1 400	8 %
86 040	310 210	343 208	11 %	1 758	1716	-2 %

Pour améliorer la prévoyance, des cotisations salariales supplémentaires sont nécessaires ; ces coûts incombent pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés :

Tableau 8 : Estimation des coûts

Moyenne annuelle 2024-2030, en milliards de francs, aux tarifs de 2022

Réduction de moitié de la déduction de coordination et adaptation des bonifications de vieillesse (sans avancement du début de l'épargne)	Adaptation de la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation	Total
1,4	0,3	1,7

6.3 Conséquences pour les employeurs

Ce modèle n'entraîne aucun changement pour les employeurs s'agissant des personnes travaillant à temps complet.

En ce qui concerne les autres salariés, il engendre davantage d'obligations d'annonce. Il pose une difficulté particulière pour les rapports de travail caractérisés par une forte fluctuation de la charge de travail. Il faudrait régler les cas dans lesquels une augmentation ou une réduction du volume de travail entraînerait une modification du taux d'occupation significative pour la prévoyance. Il serait difficile de définir une telle réglementation de portée générale qui soit applicable pour toutes les branches et tous les rapports de travail. En cas de modification du taux d'occupation en cours d'année, il faudrait se baser sur le taux d'occupation moyen, lequel n'est pas simple à déterminer.

En ce qui concerne l'estimation des surcoûts à la charge des employeurs, cf. le tableau 8 ci-dessus.

6.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

Un système de cette nature entraînerait de sérieux problèmes de mise en œuvre dans les institutions de prévoyance¹⁴ :

En l'occurrence, les institutions de prévoyance ne pourraient pas contrôler les données relatives aux taux d'occupation. En revanche, elles peuvent actuellement calculer le salaire coordonné sur la base du salaire AVS et en tenant compte des dispositions légales. La Fondation institution supplétive LPP, notamment, qui est tenue d'affilier d'office les employeurs ne se conformant pas à leurs obligations d'affiliation légales, ne pourrait plus assumer cette tâche dans le cadre d'une prévoyance professionnelle obligatoire dont l'étendue dépend du taux d'occupation des salariés. En effet, il n'existe pas de données indiquant qui travaille à quel taux d'occupation, mises à part celles figurant dans les contrats de travail. Une déduction de coordination proportionnelle au taux d'occupation serait certainement réalisable pour certains employeurs affiliés à une institution de prévoyance proposant des plans de prévoyance enveloppants et à condition que les informations nécessaires soient disponibles dans les contrats de travail, mais une telle solution ne serait pas envisageable dans le cadre de la prévoyance obligatoire.

En outre, pour les emplois à temps partiel, le taux d'occupation est rarement fixe et peut fluctuer considérablement en fonction de la charge de travail. Pour de tels rapports de travail, un régime fondé sur une déduction de coordination tenant compte du taux d'occupation n'est pas opportun. Pour les revenus plutôt modestes et les taux d'occupation changeant fréquemment, un tel modèle ne pourrait donc pas être réalisé moyennant un rapport raisonnable entre la charge administrative et la prévoyance obtenue.

¹⁴ Cf. réponse du Conseil fédéral au postulat 20.3898 Roduit.

7. Seuil d'accès de 12 548 francs / salaire assuré de 85 % du salaire AVS / bonifications de vieillesse de 9 et 14 % (modèle Graf)

7.1 Description du modèle

Dans ce modèle, le seuil d'accès est de 12 548 francs (7/16^e de la rente de vieillesse maximale de l'AVS). La déduction de coordination n'est pas un montant fixe, mais correspond à 15 % du salaire AVS ; le salaire coordonné pour toutes les personnes assujetties à la prévoyance professionnelle obligatoire s'élève à 85 % du salaire AVS. Par conséquent, le salaire servant de base au calcul des bonifications de vieillesse est fortement relevé pour les salaires les plus bas. Cette augmentation décroît au fur et à mesure que le salaire AVS augmente et, pour le salaire assuré le plus élevé selon la loi, il en résulte un salaire coordonné identique à celui du modèle du Conseil national. Les taux de bonification de vieillesse calculés sur la base du salaire coordonné ainsi déterminé s'élèvent à 9 % jusqu'à 44 ans révolus, puis à 14 % au-delà.

Avec cette définition du salaire coordonné, toutes les personnes assurées à titre obligatoire dans la prévoyance professionnelle ont un salaire coordonné d'au moins 10 666 francs (85 % x 12 548).

7.2 Conséquences pour les salariés (cumul d'emplois/temps partiel)

L'abaissement du seuil d'accès, de 21 510 francs actuellement à 12 548 francs, implique d'assurer un plus grand nombre de personnes au titre de la prévoyance professionnelle obligatoire. L'abaissement du seuil d'accès est un peu plus important (env. 9 points de pourcentage de plus) que dans le modèle présenté au ch. 4 et correspond au seuil d'accès prévu dans le modèle du Conseil national (cf. ch. 5). De ce fait, le nombre de personnes devant être nouvellement assurées est identique à celui du modèle présenté au ch. 5.

Avec un salaire coordonné défini à concurrence d'un pourcentage élevé du salaire AVS, les effets sur la prévoyance des personnes touchant de bas salaires – lesquels sont souvent associés aux emplois à temps partiel – et de celles cumulant plusieurs emplois sont très semblables aux effets de la renonciation à une déduction de coordination (cf. ch. 4). Les inconvénients de l'application d'une déduction de coordination fixe pour cette catégorie de personnes sont supprimés. Les personnes cumulant plusieurs emplois et dont les salaires sont supérieurs au seuil d'accès¹⁵, en particulier, ont au total le même salaire obligatoirement assuré que les personnes percevant un salaire du même montant auprès d'un seul employeur.¹⁶

Un modèle prévoyant un salaire coordonné défini en pourcentage n'entraîne pas non plus de nouvelles inégalités de traitement entre les personnes qui touchent le même salaire mais ont des taux d'occupation différents (cf. ch. 6).

L'amélioration plus importante de la prévoyance pour les personnes à bas salaires que pour celles à salaires élevés se traduit par des cotisations plus élevées par rapport aux bas salaires.

Les calculs type¹⁷ présentés ci-après illustrent les effets du modèle sur les bonifications de vieillesse et les prestations versées sous forme de rentes dans le régime obligatoire LPP pour un processus d'épargne complet allant de 25 à 65 ans ou de 20 à 65 ans.

¹⁵ Dans le présent rapport, on part du principe que l'exception actuelle à l'obligation d'assurance dans le cadre de la prévoyance professionnelle selon l'art. 1j, let. c, OPP 2 doit être supprimée en faveur d'une amélioration de la prévoyance professionnelle des personnes cumulant plusieurs emplois (cf. ch. 1).

¹⁶ Cf. les données chiffrées présentées au ch. 5 : En 2020, 350 000 personnes actives en Suisse (hors apprentis) ont déclaré exercer plus d'une activité professionnelle (7,8 % des personnes actives). Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à fractionner ainsi leur activité professionnelle (10,3 % des actives occupées contre 5,6 % chez les hommes). Au total, 37,4 % de la population active travaille à temps partiel. Cette forme de travail est trois fois plus répandue chez les femmes (59,1 %) que chez les hommes (18,3 %).

¹⁷ Ces calculs type ne donnent qu'une idée générale et ne tiennent pas compte des situations individuelles. Ils reposent sur des hypothèses standard qui sont décrites au chapitre 7.5 du message relatif à la réforme LPP 21.

Tableau 9.1 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP
Début de l'épargne à 25 ans

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vigueur	Modèle Graf	Différence en %	Droit en vigueur	Modèle Graf	Différence en %
15 000	0	59 543	-	0	298	-
25 000	18 248	99 238	444 %	103	496	380 %
40 000	75 866	158 780	109 %	430	794	85 %
55 000	152 216	218 323	43 %	863	1 092	27 %
70 000	228 566	277 865	22 %	1 295	1 389	7 %
86 040	310 210	341 536	10 %	1 758	1 708	-3 %

Tableau 9.2 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP
Début de l'épargne à 20 ans (ne concerne que le modèle Graf, pas le droit en vigueur)

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 20-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vigueur	Modèle Graf	Différence en %	Droit en vigueur	Modèle Graf	Différence en %
15 000	0	65 280	-	0	326	-
25 000	18 248	108 800	496 %	103	544	426 %
40 000	75 866	174 080	129 %	430	870	102 %
55 000	152 216	239 360	57 %	863	1 197	39 %
70 000	228 566	304 640	33 %	1 295	1 523	18 %
86 040	310 210	374 446	21 %	1 758	1 872	7 %

Pour améliorer la prévoyance, des cotisations salariales supplémentaires sont nécessaires ; ces coûts incombent pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés :

Tableau 10 : Estimation des coûts

Moyenne annuelle 2024-2030, en milliards de francs, aux tarifs de 2022

Abaissement de la déduction de coordination et adaptation des bonifications de vieillesse (sans avancement du début de l'épargne)	Abaissement du seuil d'accès	Total
1,9	0,4	2,3

Remarque : Ces chiffres ne tiennent pas compte des frais d'administration.

Si la date de début de l'épargne est avancée à 20 ans, il faut tabler sur des coûts supplémentaires de l'ordre de 0,8 milliard de francs par an.

7.3 Conséquences pour les employeurs

Un salaire coordonné défini proportionnellement au salaire AVS n'apporte aucune complication pour les employeurs au niveau de sa mise en œuvre. En raison des salaires AVS qu'ils versent, ils connaissent les salaires assurés correspondants et il n'y a pas non plus de nouvelles obligations d'annonce. Ce n'est pas le cas dans le modèle prévoyant une totalisation des salaires pour les personnes cumulant plusieurs

emplois, où le salaire coordonné perçu auprès d'un seul employeur dépend toujours du montant des salaires que le même employé touche auprès de ses autres employeurs.

En ce qui concerne l'estimation des surcoûts à la charge des employeurs, cf. le tableau 10 ci-dessus. Pour les employeurs aussi, les surcoûts concernent davantage les bas salaires, et touchent donc particulièrement les employeurs des branches à bas salaires.

7.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

En principe, il est facile de mettre en œuvre un tel modèle, car les institutions de prévoyance peuvent calculer le salaire coordonné d'un assuré sur la seule base du salaire AVS qui leur est communiqué. Pour les personnes qui travaillent au service de plusieurs employeurs, il n'est pas nécessaire de procéder à des annonces et à des calculs supplémentaires afin de coordonner la prévoyance des différents salaires, comme c'est éventuellement le cas lors de la totalisation des salaires pour les personnes cumulant plusieurs emplois¹⁸. Le problème du taux d'occupation ne se pose pas non plus (voir ch. 6).

Ce modèle de calcul du salaire coordonné est très semblable à celui figurant au ch. 4 (pas de déduction de coordination). Il serait effectivement possible d'atteindre le même objectif d'épargne en calculant 85 % des bonifications de vieillesse sur la base de la totalité du salaire AVS au lieu de calculer les bonifications sur la base de 85 % du salaire AVS. À titre d'exemple, voici le calcul des bonifications de vieillesse pour un assuré de 35 ans touchant un salaire AVS de 60 000 francs : d'après ce modèle, son salaire coordonné est de 51 000 francs (85 % de 60 000) et les bonifications de vieillesse s'élèvent à 4 590 francs (51 000 x 9 %). Si des bonifications de vieillesse de 7,65 % (85 % de 9 %) sont calculées sur la base de l'intégralité du salaire AVS de 60 000 francs, on obtient également un montant de 4 590 francs. Une telle méthode simplifierait davantage la mise en œuvre du modèle, non seulement pour les institutions de prévoyance, mais aussi pour les employeurs, notamment parce que le salaire AVS est aussi déterminant dans le premier pilier et pour d'autres assurances sociales. Cela permettrait également d'éviter des erreurs de calcul et au niveau de la déclaration des données.

8. Seuil d'accès de 2 300 francs / déduction de coordination de 12 548 francs / bonifications de vieillesse de 9 et 14 % (modèle Gapany)¹⁹

8.1 Description du modèle

Dans ce modèle, le seuil d'accès est de 2 300 francs. Ainsi, en principe, tous les rapports de travail soumis aux cotisations AVS et dont la durée minimale est supérieure à trois mois seraient soumis au régime obligatoire LPP. La déduction de coordination s'élève à 12 548 francs. En réduisant de moitié la déduction de coordination, le salaire servant de base au calcul des bonifications de vieillesse est augmenté de 12 548 francs. Les taux de bonification de vieillesse, qui sont calculés sur la base de ce salaire coordonné, s'élèvent à 9 % jusqu'à 44 ans révolus, puis à 14 %.²⁰

Le seuil d'accès étant inférieur à la déduction de coordination, il faudrait définir un salaire assuré minimal. Sinon, les salaires coordonnés risqueraient d'être très bas, et dans des cas extrêmes, le salaire annuel coordonné pourrait même être négatif. Les calculs reposent sur un salaire annuel coordonné minimal de 2 300 francs.

8.2 Conséquences pour les salariés

L'abaissement du seuil d'accès, de 21 510 francs actuellement à 2 300 francs, impliquerait d'assurer dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire un plus grand nombre de personnes qu'avec la réglementation actuelle. L'abaissement du seuil d'accès est plus important que dans le modèle du

¹⁸ Cf. rapport 2 du 17 février 2022 destiné à la CSSS-E, ch. 3.2.

¹⁹ Pour la variante prévoyant un seuil d'accès de 12 548 francs, cf. chap. 5.

²⁰ Les calculs se basent sur un processus d'épargne se déroulant de 25 à 65 ans (cf. ch. 1).

Conseil national (cf. chap. 5) et le nombre de personnes qui sont nouvellement soumises à l'assurance obligatoire est donc plus élevé également. D'autres personnes sont déjà assurées la même année dans la prévoyance professionnelle obligatoire en vertu de la réglementation actuelle au titre d'un rapport de travail existant et seront assurées pour des salaires supplémentaires du fait de l'abaissement du seuil d'accès.

Tableau 11 : Salariés concernés par l'abaissement du seuil d'accès à 2 300 francs en fonction du sexe, analyses / estimations pour l'année 2019

	Hommes	Femmes	Total
Nouvellement soumis à l'assurance obligatoire	240 000	430 000	670 000
Déjà assurés obligatoirement, mais revenu(s) supplémentaire(s) nouvellement assuré(s) (obligatoirement)	200 000	220 000	420 000
Total	440 000	650 000	1 090 000

Sources : Revenus AVS 2019 (registre des comptes individuels 2019), analyses / estimations de l'OFAS.

Dans ce modèle, la déduction de coordination est un montant fixe et est déduite de chaque salaire afin de calculer le salaire coordonné, comme c'est le cas avec la réglementation légale actuelle. Par conséquent, les inconvénients qui concernaient les personnes ayant de bas salaires et celles cumulant plusieurs emplois subsistent. Ces inconvénients sont toutefois fortement atténués par la réduction de moitié de la déduction de coordination, qui permet d'améliorer la prévoyance de ces assurés.

Les calculs type²¹ présentés ci-après illustrent les effets du modèle sur les bonifications de vieillesse et les prestations versées sous forme de rentes dans le régime obligatoire LPP pour un processus d'épargne complet allant de 25 à 65 ans.

Tableau 12 : Somme des bonifications de vieillesse et rentes dans le régime obligatoire LPP

Salaire annuel	Somme des bonifications de vieillesse 25-65 en CHF			Rente en CHF/mois		
	Droit en vi- gueur	Modèle Gapany	Différence en %	Droit en vi- gueur	Modèle Gapany	Différence en %
5 000	0	10 741	-	0	54	-
10 000	0	10 741	-	0	54	-
15 000	0	11 451	-	0	57	-
20 000	0	34 801	-	0	174	-
25 000	18 248	58 151	219 %	103	291	181 %
40 000	75 866	128 201	69 %	430	641	49 %
55 000	152 216	198 251	30 %	863	991	15 %
70 000	228 566	268 301	17 %	1 295	1 342	4 %
86 040	310 210	343 208	11 %	1 758	1 716	-2 %

Pour améliorer la prévoyance, des cotisations salariales supplémentaires sont nécessaires ; ces coûts incombent pour moitié aux employeurs et pour moitié aux salariés :

²¹ Ces calculs type ne donnent qu'une idée générale et ne tiennent pas compte des situations individuelles. Ils reposent sur des hypothèses standard qui sont décrites au chapitre 7.5 du message relatif à la réforme LPP 21.

Tableau 13 : Estimation des coûts

Moyenne annuelle 2024-2030, en milliards de francs, aux tarifs de 2022

Réduction de moitié de la déduction de coordination et adaptation des bonifications de vieillesse (sans avancement du début de l'épargne)	Abaissement du seuil d'accès	Total
1,4	0,3	1,7

Remarque : Ces chiffres ne tiennent pas compte des frais d'administration.

Si l'on retient l'hypothèse de frais d'administration compris entre 200 et 300 francs par assuré et par an (cf. rapport 2²²), il faut tabler sur des frais d'administration supplémentaires compris entre 160 et 240 millions de francs par an. **Les coûts totaux occasionnés par l'abaissement du seuil d'accès à 2 300 francs s'élèveraient ainsi à environ 500 millions de francs par an.**

L'amélioration plus importante de la prévoyance pour les personnes à bas salaires se traduit par des cotisations plus élevées pour la même catégorie de personnes par rapport à ces salaires.

8.2.1 Exemple : personne touchant un salaire annuel de 20 000 francs

Une personne qui gagne 20 000 francs par an pendant toute sa vie active n'est pas assurée dans le deuxième pilier aujourd'hui car son salaire est inférieur au seuil d'accès fixé actuellement à 21 510 francs.

Avec un seuil d'accès de 12 548 francs ou 2 300 francs, comme ce qui est proposé, cette personne serait soumise à la prévoyance professionnelle obligatoire, avec un salaire coordonné de 7 452 francs. La rente LPP d'une personne touchant un salaire annuel de 20 000 francs pendant toute la durée du processus d'épargne de 25 à 65 ans s'élève à 174 francs par mois sans bonus d'intérêts. Dans cet exemple, la rente AVS s'élève à 1 350 francs par mois. Si, pour le calcul des prestations complémentaires dans cet exemple, on table sur des dépenses reconnues de 3 050 francs par mois et sur aucun autre revenu déterminant, l'abaissement du seuil d'accès aurait les conséquences suivantes sur le montant des prestations complémentaires de cette personne :

Rente en CHF/mois	Seuil d'accès d'après la LPP actuelle (21 510 francs)	Avec abaissement du seuil d'accès (à 12 548 / 2 300 francs)
Dépenses reconnues	3 050	3 050
Revenus déterminants	1 350	1 524
dont rente AVS	1 350	1 350
dont rente du 2 ^e pilier	0	174
Montant des prestations complémentaires	1 700	1 526

Dans cet exemple, l'abaissement du seuil d'entrée n'aurait pas d'impact sur le revenu disponible à l'âge de la retraite car le montant des prestations complémentaires serait réduit du montant de la rente LPP.²³

²² Dans l'institution supplétive LPP, les frais d'administration par assuré et par an se sont chiffrés à 305 francs en 2020 et à 357 francs en 2019.

²³ Ce « mécanisme » ne dépend pas du salaire annuel choisi dans l'exemple mais s'applique à toute la fourchette de salaire qui serait concernée par l'abaissement du seuil d'accès. Néanmoins, les conclusions ne valent que pour les personnes qui ont touché un tel salaire, autrement dit un bas salaire, pendant toute la durée de leur vie active et qui ne disposent pas d'autres sources de revenus (revenus du ou de la partenaire, par ex.), ce qui ne devrait pas être la règle.

8.3 Conséquences pour les employeurs

Ce modèle prévoyant un abaissement du seuil d'accès et de la déduction de coordination est – mis à part ces paramètres – identique au système actuel. Il n'apporte par conséquent ni complication ni simplification au niveau de la mise en œuvre. Néanmoins, tous les rapports de travail – y compris ceux comportant des salaires et/ou des taux d'occupation très bas – seraient désormais soumis au régime obligatoire LPP, ce qui occasionnerait des charges administratives plus élevées pour les employeurs concernés. Par conséquent, tous les employeurs seraient tenus de s'affilier à une institution de prévoyance.

En ce qui concerne l'estimation des surcoûts à la charge des employeurs, cf. le tableau 13 ci-dessus. Pour les employeurs aussi, les surcoûts concernent essentiellement les bas salaires, et touchent donc particulièrement les employeurs des branches à bas salaires.

8.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

Pour les institutions de prévoyance, ce modèle n'apporte ni complication ni simplification au niveau de la mise en œuvre. Cependant, les institutions de prévoyance devraient gérer un grand nombre de nouveaux rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés d'un faible montant. Des rapports de prévoyance de cette nature occasionneraient une charge administrative et des coûts particulièrement élevés pour les institutions de prévoyance sans toutefois contribuer de manière substantielle à la prévoyance des assurés concernés.

8.5 Conséquences pour les prestations complémentaires

L'abaissement du seuil d'accès entraîne une amélioration de la prévoyance vieillesse et invalidité des personnes à faibles revenus, ce qui réduit en principe les charges liées aux prestations complémentaires. Néanmoins, le potentiel d'économie est réduit car les améliorations de prestations dans le deuxième pilier se limitent aux assurés qui recevront désormais une rente alors qu'ils n'y avaient pas droit avant. Dans de nombreux cas, ces assurés n'auraient toutefois pas besoin de prestations complémentaires immédiatement, mais seulement quelques années plus tard. Les éventuelles économies au niveau des prestations complémentaires ne seraient donc réalisées qu'ultérieurement. En outre, l'amélioration de la prévoyance au moyen de l'abaissement du seuil d'accès ne déploierait ses effets qu'après de nombreuses années car la constitution de l'avoir de vieillesse est un processus qui s'inscrit dans la durée. Par conséquent, les économies éventuellement réalisées au niveau des prestations complémentaires seraient décalées d'autant temporellement. Pour les raisons évoquées, l'abaissement du seuil d'accès à 2 300 francs n'aurait que peu d'effets sur les prestations complémentaires. Ainsi, au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, il faudrait compter sur des économies de l'ordre de 2 à 5 millions de francs par an pour de nouveaux cas de prestations complémentaires. **En 2030, la réduction totale des charges au niveau des prestations complémentaires se chiffrerait à 30 millions de francs au maximum.**²⁴

8.6 Digression : relèvement du salaire annuel assuré maximal dans la prévoyance professionnelle obligatoire (montant limite supérieur)

Le relèvement du montant limite supérieur assuré dans la LPP, de 86 040 francs actuellement à 148 200 francs, entraînerait une augmentation des bonifications de vieillesse dans le régime obligatoire LPP d'environ 6 milliards de francs par an. Une grande partie serait toutefois couverte par les cotisations d'épargne surobligatoires déjà existantes. Dans ce cas, les cotisations d'épargne réglementaires ne devraient pas impérativement être relevées dans leur totalité, comme les bonifications de vieillesse obligatoires. Néanmoins, cela reviendrait à développer la part obligatoire de la prévoyance au détriment de la part surobligatoire, car une part plus importante des cotisations d'épargne devrait alimenter l'avoir

²⁴ Dans le cas d'un abaissement du seuil d'accès à 12 548 francs, les économies réalisées au niveau des prestations complémentaires se chiffreraient en 2030 à 10 millions de francs au maximum.

de vieillesse obligatoire. En tenant compte des cotisations d'épargne surobligatoires actuelles, il faudrait relever les cotisations salariales d'environ 1,5 milliard de francs par an.

Le salaire annuel d'un tiers des assurés est supérieur à 86 040 francs (hommes : 44 %, femmes : 21 %)²⁵. Les bonifications de vieillesse obligatoires n'augmenteraient que pour ces assurés.

Le relèvement du montant maximal du salaire assuré dans la prévoyance professionnelle obligatoire de 86 040 francs actuellement à 148 200 francs correspond à une nouvelle approche de la prévoyance obligatoire qui va au-delà des objectifs de la révision de la LPP. Pour les personnes dont le salaire dépasse 86 040 francs, l'augmentation du salaire coordonné modifierait le rapport entre prévoyance obligatoire et prévoyance surobligatoire. Les bonifications de vieillesse de cette catégorie de personnes seraient ainsi supérieures d'environ 6 milliards de francs par an à celles du modèle du Conseil national. Une partie de ces 6 milliards de francs supplémentaires serait couverte par des cotisations réglementaires mais les cotisations annuelles devraient être relevées de 1,5 milliard de francs. Pour les institutions de prévoyance enveloppantes, la part surobligatoire diminuerait fortement en fonction de la structure des salaires. Seraient désormais considérés comme obligatoires non seulement les bonifications de vieillesse supplémentaires d'un montant de 6 milliards de francs, mais également les avoirs de vieillesse qui en résulteraient à l'avenir. Les institutions de prévoyance devraient rémunérer une part plus élevée des avoirs de vieillesse avec le taux d'intérêt minimal LPP et convertir cette part plus élevée des avoirs de vieillesse en rentes en utilisant le taux de conversion minimal LPP – qui reste trop élevé même lorsqu'il aura été abaissé à 6 % – au lieu d'un taux de conversion réglementaire plus bas. Cela aurait pour effet d'accroître les pertes sur les retraites. Les subventions croisées à la charge de la génération active augmenteraient également. Relever le montant limite supérieur aurait donc pour effet d'affaiblir financièrement les institutions de prévoyance enveloppantes.

En fonction de leur degré d'enveloppement, les institutions de prévoyance devraient ainsi revoir leur plan de prévoyance, leurs dispositions réglementaires ainsi que leur financement.

9. Procédure de décompte simplifiée selon la LTN

Si le seuil d'accès selon l'art. 7 LPP est abaissé, comme le prévoit la décision du Conseil national ou la proposition Graf, le champ d'application de la procédure de décompte simplifiée s'en trouvera immédiatement restreint car l'art. 2, al. 1, let. a de la loi sur le travail au noir (LTN) renvoie à l'art. 7 LPP. Pour éviter une telle situation, il faudrait supprimer le renvoi à l'art. 7 LPP. Il est proposé d'utiliser dorénavant le montant simple de la rente de vieillesse annuelle de l'AVS (actuellement 28 680 francs) comme montant limite supérieur d'accès à la procédure de décompte simplifiée. Cela correspond à la structure de l'art. 2, al. 1, LTN, qui fixe comme deuxième condition d'accès à la procédure simplifiée le fait que la *masse salariale annuelle totale de tous les salariés* n'excède pas le *double* du montant de la rente de vieillesse annuelle maximale de l'AVS (let. b).

Proposition de formulation émanant de l'administration

Art. 2 de la loi sur le travail au noir (LTN)

1 Les employeurs peuvent effectuer le décompte des salaires des travailleurs occupés dans leur entreprise conformément à la procédure simplifiée prévue à l'art. 3 si les conditions suivantes sont remplies :

- a. le salaire annuel de chaque salarié n'excède pas le montant de la rente de vieillesse annuelle maximale de l'AVS ;

Les personnes pour lesquelles le décompte est effectué selon la procédure simplifiée seraient désormais assujetties à la prévoyance professionnelle obligatoire. L'un des objectifs principaux de la procédure de décompte simplifiée consiste en la création d'un « guichet unique » pour les employeurs soumis au décompte obligatoire, lesquels paient une fois par an les cotisations aux assurances sociales et les

²⁵ D'après la dernière statistique des caisses de pensions, fin 2020, 4,4 millions de personnes au total étaient assurées auprès d'une caisse de pension, 1,9 million de femmes et 2,5 millions d'hommes.

impôts à la source à la caisse de compensation AVS. Afin de ne pas compromettre cet objectif important pour la lutte contre le travail au noir, il importe que les cotisations de la prévoyance professionnelle puissent également être décomptées via la caisse de compensation AVS. À cet effet, les caisses de compensation devraient disposer d'un guichet unique auprès de la prévoyance professionnelle. Il serait tout indiqué de confier ce rôle à la Fondation institution supplétive LPP, qui recevrait les cotisations perçues par les caisses de compensation et appliquerait l'assurance.

10. Assurance facultative

10.1 Description du modèle

Les salariés qui touchent un salaire compris entre 14 340 francs (rente complète ordinaire annuelle minimale) et le seuil d'accès de 21 510 francs devraient avoir la possibilité d'adhérer à la fondation de prévoyance de l'employeur. Cette règle devrait aussi valoir pour les salariés cumulant plusieurs emplois dont le salaire annuel total est compris entre 14 340 et 21 510 francs. À partir de la date d'adhésion, les bonifications de vieillesse seraient financées pour moitié par l'employeur et pour moitié par le salarié.

Ces salariés ne seraient ainsi pas assurés obligatoirement dans la prévoyance professionnelle. La méthode proposée doit donc être réglée de manière globale dans le chapitre sur l'assurance facultative. Les propositions divergent toutefois de l'assurance facultative prévue jusqu'ici dans la loi, étant donné que l'**employeur** serait **tenu** de proposer aux salariés touchant des salaires inférieurs au seuil d'accès une assurance facultative auprès de son institution de prévoyance.

Il faudrait aussi régler la question de savoir si les institutions de prévoyance auraient le droit de prévoir une déduction de coordination ou si le revenu devrait être assuré dès le premier franc.

10.2 Conséquences pour les salariés (cumul d'emplois, temps partiel, etc.)

Les employeurs seront tenus de proposer aux salariés touchant des salaires inférieurs au seuil d'accès la possibilité de s'assurer auprès de leur institution de prévoyance. Cela permettra aux salariés qui travaillent dans une entreprise employant déjà des salariés dont le salaire est supérieur au seuil d'accès de s'assurer auprès de la même institution de prévoyance que leurs collègues. Une autre question devrait toutefois encore être réglée : comment procéder pour les salariés employés par un employeur qui n'est pas encore affilié à une institution de prévoyance ?

10.3 Conséquences pour les employeurs

Pour que les employeurs puissent s'acquitter de leur obligation de proposer une assurance facultative aux salariés dont le salaire est inférieur au seuil d'accès, leurs institutions de prévoyance doivent appliquer ce régime d'assurance facultative. Elles n'y sont actuellement pas obligées. Toutes les institutions de prévoyance devraient donc être tenues de gérer un tel plan de prévoyance.

Les employeurs qui emploient uniquement des salariés dont le salaire est inférieur au seuil d'accès et qui n'étaient jusqu'à présent pas affiliés à une institution de prévoyance (en particulier les petits employeurs ayant du personnel dans les ménages privés) devraient s'affilier à une institution de prévoyance.

10.4 Conséquences pour les institutions de prévoyance

Les institutions de prévoyance seraient légalement tenues de proposer une assurance facultative aux salariés touchant des salaires inférieurs au seuil d'accès.

11. Conclusion

11.1 Aperçu succinct : paramètres de la réglementation actuelle et des modèles proposés pour la prévoyance professionnelle obligatoire

	Réglementation actuelle	Modèle sans déduction de coordination (chap. 4)	Modèle du Conseil national (chap. 5)	Modèle Kuprecht (chap. 6)	Modèle Graf (chap. 7)	Modèle Gapany (chap. 8)
Seuil d'accès	21 510	14 340	12 548	21 510	12 548	2 300
Déduction de coordination	25 095	0	12 548	12 548 avec adaptation au taux d'occupation	15 % du salaire AVS	12 548
Bonifications de vieillesse*	25-34 : 7 % 35-44 : 10 % 45-54 : 15 % 55-65 : 18 %	25-34 : 5 % 35-44 : 9 % 45-65 : 13 %	25-44 : 9 % 45-65 : 14 %	25-44 : 9 % 45-65 : 14 %	25-44 : 9 % 45-65 : 14 %	25-44 : 9 % 45-65 : 14 %

* Pour garantir la comparabilité des conséquences des différents modèles non seulement entre eux mais aussi par rapport à la situation actuelle, les calculs et les explications reposent (en dérogation à la décision du Conseil national) systématiquement sur un processus d'épargne se déroulant entre 25 et 65 ans.

11.2 Évaluation des modèles

Pour résumer, les modèles analysés dans ce rapport peuvent être évalués comme suit :

Un modèle sans déduction de coordination est réalisable sans problème pour tous les acteurs et entraîne des améliorations pour les personnes cumulant plusieurs emplois et les salariés à temps partiel.

Le modèle Graf, qui prévoit une déduction de coordination de 15 % du salaire AVS, présente des répercussions très semblables à celles d'un modèle sans déduction de coordination.

Le modèle du Conseil national, qui prévoit encore une déduction de coordination fixe, conserve les inconvénients de la réglementation actuelle pour les personnes cumulant plusieurs emplois et les salariés à temps partiel. Ces inconvénients sont toutefois atténués par rapport à la situation actuelle du fait du niveau moins élevé du seuil d'accès et de la déduction de coordination plus basse.

Le modèle Kuprecht repose sur le seuil d'accès valable actuellement, soit 21 510 francs, et sur une déduction de coordination dépendant du taux d'occupation. Il prévoit également une assurance facultative auprès de l'institution de prévoyance de l'employeur pour le revenu inférieur au seuil d'accès actuel. La déduction de coordination, qui diffère selon le taux d'occupation, entraîne des différences de traitement non justifiées entre salariés percevant des salaires identiques obtenus avec un taux d'occupation différent. De plus, une telle réglementation serait non seulement difficile à appliquer pour les employeurs et les institutions de prévoyance, mais aussi impossible à contrôler. Dans les faits, une assurance facultative modifiée prévoyant l'obligation pour les employeurs de proposer aux salariés touchant des salaires inférieurs au seuil d'accès la possibilité de s'assurer auprès de leur propre institution de prévoyance n'apporterait pas de réelle amélioration et induirait une charge de travail supplémentaire pour les institutions de prévoyance. L'assurance facultative selon l'art. 46 LPP n'est guère utilisée aujourd'hui. Une telle solution offre finalement aux salariés une moins bonne couverture de prévoyance qu'un abaissement du seuil d'accès. Les coûts prévisibles seraient par contre plus faibles pour les employeurs.

Via la suppression de fait du seuil d'accès, le modèle Gapany entraînerait l'obligation d'assurer également les très bas salaires ou taux d'occupation. De tels rapports de prévoyance occasionneraient une charge administrative élevée tant pour les employeurs que pour les institutions de prévoyance, sans

toutefois contribuer de manière substantielle à la prévoyance des assurés concernés. Parallèlement, le relèvement du plafond pour les salaires dépassant la limite actuelle se traduirait par un véritable gonflement des avoirs de vieillesse LPP. Les institutions de prévoyance enveloppantes verraient alors leur marge de manœuvre réduite, et les difficultés liées à la conversion en rente de ces avoirs LPP sur la base du taux de conversion minimal légal de 6 % s'en trouveraient accrues.