

24.073 Mise en œuvre et financement de l'initiative populaire pour une 13^e rente AVS

Rapport de l'OFAS du 29 octobre 2024

Cotisations aux assurances sociales et finances de l'assurance-chômage

Mandat de la CSSS-E du 8 octobre 2024

1. Mandat

Lors de sa séance du 8 octobre 2024, la CSSS-E a chargé l'administration de présenter l'évolution des cotisations salariales aux assurances sociales au cours des dix dernières et des dix prochaines années ainsi qu'un aperçu des finances de l'assurance-chômage.

2. Cotisations aux assurances sociales

2.1 Évolution au cours des dix dernières années

Les cotisations aux assurances sociales – assurance-vieillesse et survivants (AVS), assurance-invalidité (AI), régime des allocations pour perte de gain (APG), assurance-chômage (AC), prévoyance professionnelle (PP) et assurance-accidents (AA) – sont restées relativement stables au cours des dix dernières années et s'élevaient, en 2022, à 32,9 % en moyenne du salaire soumis à cotisations. Les diverses modifications législatives ont certes entraîné de légères fluctuations, mais qui sont restées marginales : au cours de la période considérée, le niveau le plus bas des taux de cotisation moyens (32,7 % en 2013) n'était que légèrement inférieur au niveau le plus élevé (33,3 % en 2018).

Des changements sont néanmoins intervenus entre les différentes assurances sociales au cours des dix dernières années :

- Les cotisations salariales fixées par la loi pour l'AVS, l'AI et le régime des APG ont eu tendance à augmenter. Cela a notamment été le cas pour l'AVS en raison de l'entrée en vigueur de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) en 2020 et pour le régime des APG – après une baisse des cotisations en 2016 – en raison de l'introduction du congé de paternité en 2021.
- Les cotisations à l'AC pour les revenus jusqu'au montant maximal du gain assuré (depuis 2016, 148 200 francs) sont restées constantes à 2,2 % ces dix dernières années. Entre 2011 et 2023, un pour-cent de solidarité a été prélevé sur la part du salaire dépassant ce montant maximal. Étant donné qu'il ne concerne qu'une part relativement faible des personnes assurées, il ne figure pas dans le tableau 1.
- Les taux de cotisation moyens de la PP peuvent être supérieurs au minimum légal en fonction de la caisse de pension et du règlement. Leur évolution n'a toutefois pas été dictée par des modifications législatives. Depuis le pic atteint en 2018, on observe une légère baisse des taux de cotisation effectifs moyens, c'est-à-dire du rapport entre les cotisations réglementaires versées et le salaire assuré, les taux minimaux légaux étant restés inchangés.

- Seuls les taux de cotisation pour l'AA enregistrent une baisse plus marquée, en particulier en 2022. Ce recul est dû en partie aux mesures prises par le Conseil fédéral pendant la pandémie, qui, par ricochet, ont entraîné une diminution des accidents professionnels et non professionnels. Bien que les coûts par cas aient légèrement augmenté en moyenne, le compte technique a pu être clôturé avec un excédent significatif, ce qui a conduit à des primes brutes exceptionnellement basses en 2022.

Tableau 1 : Taux de cotisation moyens aux assurances sociales (AVS, AI, APG, AC, PP et AA)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AVS**	8,4 %	8,4 %	8,4 %	8,4 %	8,4 %	8,4 %	8,4 %	8,7 %	8,7 %	8,7 %	8,7 %
AI**	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
APG**	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,45 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
AC**	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %
PP	18,2 %	18,4 %	18,3 %	18,7 %	18,7 %	18,9 %	18,5 %	18,5 %	18,2 %	18,3 %	*
Salariés	7,7 %	7,8 %	7,8 %	7,9 %	7,9 %	8,1 %	7,9 %	7,9 %	7,8 %	7,8 %	*
Employeurs	10,4 %	10,6 %	10,5 %	10,8 %	10,8 %	10,9 %	10,6 %	10,6 %	10,5 %	10,5 %	*
AA											
Accidents professionnels	0,74 %	0,72 %	0,72 %	0,68 %	0,67 %	0,68 %	0,63 %	0,63 %	0,66 %	0,58 %	*
Accidents non professionnels	1,35 %	1,32 %	1,32 %	1,27 %	1,29 %	1,29 %	1,19 %	1,28 %	1,28 %	1,16 %	*
Total	32,7 %	33,0 %	32,8 %	33,1 %	33,1 %	33,3 %	32,8 %	33,1 %	33,0 %	32,9 %	*

Les taux de cotisation concernent le salaire soumis à cotisations.

* Les chiffres de 2023 ne sont pas encore disponibles.

** Les taux de cotisation sont différents pour les indépendants et les personnes sans activité lucrative.

Source : Statistique des assurances sociales suisses (SAS), OFAS

Les cotisations AVS/AI/APG et AC sont payées pour moitié par l'employeur et pour moitié par l'employé. Dans la PP, l'employeur verse en moyenne des cotisations légèrement plus élevées. Il prend également en charge les cotisations de l'assurance contre les accidents professionnels pour ses salariés, ce qu'il peut aussi faire pour l'assurance contre les accidents non professionnels. Nous n'avons pas connaissance de la répartition des cotisations à l'AA entre les employeurs et les salariés.

3. Évolution future

De manière générale, il n'est pas possible de prévoir l'évolution des différents taux de cotisation aux assurances sociales :

- Les taux de cotisation à l'AVS/AI/APG sont fixés par la loi. Ce sont notamment les perspectives financières qui déterminent s'il est nécessaire de les modifier, ce qui ne saurait être totalement anticipé.
- Dans la PP, après le rejet de la révision de la LPP, aucune modification des bonifications de vieillesse obligatoires n'est attendue dans un avenir proche. Il n'est pas possible de prévoir si et comment certaines caisses de pension modifieront leurs taux de cotisation. Comme les taux de cotisation augmentent en règle générale avec l'âge des assurés, le départ à la retraite de la génération du baby-boom pourrait entraîner une légère baisse du taux de cotisation moyen. Cette évolution serait toutefois le reflet d'un changement de la structure d'âge des cotisants et non de la charge individuelle des bonifications de vieillesse pour les assurés.

- La baisse des cotisations à l'AA est principalement due à la réduction des primes de la Suva. Celle-ci a été rendue possible à la fois par des succès dans la prévention des accidents et par des revenus exceptionnellement élevés du capital. Il n'est pas possible de prévoir comment ces deux paramètres évolueront à l'avenir, et donc de se prononcer de manière fiable sur l'évolution future des cotisations à l'AA.

4. Allocations familiales : cotisations des employeurs et des indépendants

Les allocations familiales visent à compenser en partie les frais occasionnés par l'entretien d'un ou de plusieurs enfants. Elles comprennent l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. Les cantons peuvent prévoir une allocation de naissance et une allocation d'adoption. Elles sont essentiellement financées par les cotisations versées par les employeurs et les personnes exerçant une activité indépendante, par les cantons et, dans un canton, aussi par les salariés. Le taux de cotisation varie en fonction des cantons et des caisses de compensation pour allocations familiales. En 2021, il était compris, selon les caisses, entre 0,6 et 3,5 % du revenu soumis à l'AVS.

- L'initiative parlementaire 23.406 « Des familles fortes grâce à des allocations adaptées » prévoit de porter l'allocation pour enfant à 250 francs et l'allocation de formation à 300 francs. Le 7 octobre 2024, la CSSS-E, en tant que commission du second conseil, a approuvé la décision de la CSSS-N, qui va désormais traiter l'initiative parlementaire. En cas d'acceptation, les coûts supplémentaires de cette hausse devraient atteindre 563 millions de francs au total. Un relèvement des cotisations patronales jusqu'à 0,12 point serait nécessaire pour les financer.
- L'initiative parlementaire 21.403 vise quant à elle à transformer l'actuel financement incitatif de l'accueil extrafamilial pour enfants en une solution permanente. Le 1^{er} mars 2023, le Conseil national a adopté un projet à cet effet. Le dossier est actuellement traité par la CSEC-E, qui a élaboré une proposition alternative. Celle-ci a fait l'objet d'une consultation publique de mars à juin 2024 et se trouve désormais auprès de la CSEC-E pour examen. Cette proposition prévoit d'introduire un nouveau type d'allocation familiale sous la forme d'une allocation de garde ainsi que des conventions-programmes financées par la Confédération. Les coûts pour la Confédération sont estimés à 32 millions de francs par an. L'allocation de garde entraînerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 637 millions de francs pour le régime des allocations familiales. Ces coûts seraient financés, selon l'avant-projet soumis en consultation, par les cotisations des employeurs et des indépendants, qui pourraient par conséquent augmenter.

5. Finances de l'assurance-chômage

5.1 Bases légales

L'AC est principalement financée par les cotisations des salariés et des employeurs. Le taux de cotisation s'élève à 2,2 % du salaire annuel déterminant jusqu'au montant maximal du gain assuré de 148 200 francs (art. 3, al. 2, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI]).

S'y ajoutent des contributions annuelles de la Confédération et des cantons à titre de participation aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. Cette participation, qui doit couvrir environ la moitié des dépenses liées à l'exécution du service public de l'emploi, correspond à un pourcentage de la somme des salaires soumis à cotisation (somme de tous les salaires et éléments de salaire jusqu'au gain maximal assuré de 148 200 francs). Ce pourcentage est de 0,159 % pour la Confédération (soit 569 millions de francs en 2023) et de 0,053 % pour les cantons (soit 190 millions de francs).

La LACI prévoit un mécanisme automatique d'adaptation des cotisations salariales (art. 90c), qui consiste à la fois en un frein à l'endettement et en un plafond de la fortune. Ce plafond implique que le Conseil fédéral doit abaisser les taux de cotisation dans un délai d'un an si le capital propre du fonds de compensation, déduction faite des fonds de roulement de 2 milliards de francs nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Dans ce cas, les

taux utilisés pour calculer la participation de la Confédération et celle des cantons doivent être abaissés dans la même proportion. Cette disposition est entrée en vigueur en 2003, mais n'a jamais été appliquée jusqu'à présent, car l'AC était endettée jusqu'en 2020. Afin de résorber plus rapidement la dette, une cotisation de solidarité de 1 % a été introduite en 2013 pour les parts de salaire non assurées (supérieures à 148 200 francs), en plus de la hausse des cotisations. Cette cotisation exceptionnelle pouvait être prélevée jusqu'à ce que le capital propre du fonds de compensation de l'AC dépasse le seuil de 2,5 milliards de francs. Ce seuil a été atteint fin 2022, date à laquelle le pour-cent de solidarité a été supprimé.

5.2 Évolution financière

La planification financière de l'AC se fonde sur les prévisions conjoncturelles les plus récentes du groupe d'experts de la Confédération (actuellement jusqu'en 2025). Les recettes et les dépenses annuelles de l'assurance sont estimées sur la base du taux de chômage prévu. Ces estimations sont ajustées tous les trimestres en fonction des prévisions conjoncturelles. Pour les années suivantes, on utilise un taux de chômage corrigé des variations conjoncturelles, actuellement fixé à 2,8 %. Il s'agit d'une hypothèse purement technique qui permet de simuler les perspectives financières à long terme. Ce taux hypothétique a récemment été vérifié et confirmé par une étude commandée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Comme le résultat financier de l'AC dépend directement de l'évolution de la conjoncture économique, une planification financière à plus long terme n'a aucune valeur prévisionnelle. Les critères du frein à l'endettement et du plafond de la fortune imposent d'adapter rapidement les cotisations à la nouvelle situation dès que les conditions légales sont remplies.

Les dépenses de l'AC vont continuer d'augmenter au cours des prochaines années en raison, notamment, de la hausse du chômage et des prestations accordées à des personnes n'ayant pas ou que peu cotisé auparavant. À l'inverse, ses recettes vont diminuer, car la participation de la Confédération sera réduite de 1,25 milliard de francs au total pour la période de 2025 à 2029. Le Parlement a adopté une base légale en ce sens lors de la session d'automne 2024 (24.016 ; Loi fédérale sur des mesures d'allègement budgétaire à partir de 2025). Il est prévu de renoncer à la totalité de la contribution de la Confédération pour les années 2025 et 2026.

Plan financier et perspectives financières de l'AC (état octobre 2024)

en milliards de francs	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de chômage en %	2,0	2,4	2,6	2,8	2,8
Capital propre AC	6 781	8 341	8 800	9 288	10 450
Plafond du capital propre (art. 90c, al. 2, LACI)	10 900	11 100	11 300	11 500	11 600
en milliards de francs	2028	2029	2030	2031	2032
Taux de chômage en %	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Capital propre AC	11 815	13 276	14 823	16 461	18 197
Plafond du capital propre (art. 90c, al. 2, LACI)	11 800	12 000	12 200	12 400	12 600

Source : SECO

Selon le SECO, les risques conjoncturels restent considérables. Une hausse inattendue du taux de chômage pourrait conduire à une détérioration rapide de la situation financière de l'AC :

Taux de chômage	Résultat de l'AC par année
2,8 % (hypothèse technique pour les prévisions)	Excédent entre 0,5 et 1 milliard de francs
3,3 %	Perte entre 1 et 1,5 milliard de francs
3,8 %	Perte entre 2 et 2,5 milliards de francs
5 %	Perte entre 5 et 5,5 milliards de francs

Source : SECO

5.3 Modification possible du taux de cotisation

Les conditions financières d'une réduction du taux de cotisation à l'AC prévues par la loi ne sont actuellement pas remplies. Selon les prévisions les plus récentes et en l'absence d'une hausse marquée du chômage dans les prochaines années, le Conseil fédéral pourrait mettre en œuvre une baisse des taux de cotisation au plus tôt en 2029. Les prévisions sont régulièrement mises à jour et peuvent changer rapidement en raison des fluctuations conjoncturelles et de l'évolution de la situation du marché du travail. Il n'est donc pas possible de prévoir avec précision si, quand et dans quelle mesure une diminution des cotisations pourrait intervenir.