

L'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier

A la faveur de la première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), diverses mesures ont été introduites le 1^{er} janvier 2005 aux fins d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes réalisant de faibles revenus, notamment de celles travaillant à temps partiel. Parmi ces mesures, l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier. Dans le cadre de son programme d'évaluation de la prévoyance professionnelle (PE-PP), l'OFAS a commandé deux études destinées à sonder les effets, tant quantitatifs que qualitatifs, tant positifs que regrettables, de cette mesure.

fédéral, dans son message relatif à la 1^{re} révision LPP du 1^{er} mars 2000, y avait finalement renoncé. Lors des débats parlementaires qui s'ensuivirent, les députés ont toutefois repris certaines mesures que le Conseil fédéral avait écartées, dont précisément l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier, le faisant passer de 25 800 à 19 350 francs (valeur 2005).

Contexte des études menées par Infrac et Ecoplan

L'OFAS a décidé, dans le cadre de son programme d'évaluation de la prévoyance professionnelle (PE-PP), de mettre sur pied deux projets de recherche destinés à analyser de manière complète les effets de l'abaissement du seuil d'accès intervenu lors de la 1^{re} révision de la LPP. Cette analyse tendait non seulement à juger de la pertinence de la mesure prise, mais également à tracer l'image prospec-



Valérie Ruffieux
Office fédéral des assurances sociales

Contexte de l'abaissement du seuil d'accès

Dès le milieu des années 90, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la précarité, en termes de prévoyance, des travailleurs réalisant de faibles revenus. Des parlementaires ont ainsi régulièrement invité le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'abaisser le seuil d'accès à la prévoyance professionnelle de sorte à ce que plus de salariés aient accès au 2^e pilier.¹ Lors de la procédure de consultation relative à la 1^{re} révision de la LPP, le Conseil fédéral avait mis en discussion plusieurs mesures ciblées d'amélioration de la prévoyance

en faveur des assurés ayant un bas revenu (moins de 35 000 francs environ par année). Il ressortait notamment d'un rapport de recherche commandé par l'OFAS² que les mesures envisagées auraient certes induit une amélioration de prestations, mais également des coûts supplémentaires annuels évalués à environ 500 millions de francs. Ces mesures auraient en outre eu pour effet d'alourdir considérablement la charge administrative des institutions de prévoyance et des entreprises, et tout particulièrement des petites et moyennes entreprises (PME).³ Au vu de ces prévisions ainsi que des avis exprimés lors de la procédure de consultation, le Conseil

- 1 Cf. notamment : question ordinaire n° 01.1044 déposée par Jean-Claude Rennwald « Multisalarial en temps partagé. Ampleur et conséquences sociales » – motion n° 00.3255 déposée par Michèle-Irène Berger – motion n° 99.3199 déposée par Christine Keller « Protection pour les personnes touchées par la précarité de l'emploi » – motion n° 98.3572, déposée par Christine Goll « Soumettre à l'assurance obligatoire LPP les professions où les engagements sont de courte durée » et, bien avant encore : motions n° 87.466 et 87.483 déposées respectivement par Lilian Uchtenhagen et Esther Bühler « LPP. Régime des salariés à temps partiel ».
- 2 Infrac (1998), « Effets microéconomiques de la 1^{re} révision de la LPP », Rapport de recherche de l'OFAS n° 19/98 et rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, « Soutagement administratif des petites et moyennes entreprises (PME) », p. 8 ss.
- 3 C'est ainsi que les PME auraient dû, selon les prévisions de l'époque, supporter la charge administrative que constitue l'affiliation de plus de 100 000 nouveaux collaborateurs à l'assurance obligatoire, avec les mutations et donc l'important surcroît de travail que cela suppose (les travailleurs à temps partiel changent proportionnellement plus souvent d'emploi que les autres).

tive des besoins, en termes de prévoyance, des personnes actives réalisant de faibles revenus. Les résultats obtenus seront ainsi pour partie pris en compte dans le rapport sur l'avenir du 2^e pilier, attendu pour 2012. Les mandataires des deux études en question, soit les sociétés Ecoplan et Infrass, présentent ci-après la méthode utilisée et les résultats auxquels ils sont parvenus. Afin d'éviter d'inutiles redites, nous renvoyons le lecteur auxdits articles.

Principaux enseignements tirés des études par l'OFAS

L'OFAS se réjouit tout d'abord du fait que le cercle des personnes visé par la mesure a bien été atteint.⁴ Quant à savoir si le but visé par la mesure a lui aussi été atteint, il convient de nuancer. En effet, si la prévoyance des nouveaux assurés contre les risques de décès et d'invalidité a effectivement été améliorée, la prévoyance vieillesse ne l'a été, pour sa part, que dans une moindre mesure.⁵

4 Cf. étude Ecoplan (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=35999).

5 Prenons un exemple extrême: une personne célibataire qui réalise comme unique revenu un salaire de 22 000 francs par année durant toute sa vie professionnelle se verra désormais imputer des cotisations au 2^e pilier sur son revenu, c'est-à-dire qu'elle réalisera sur l'ensemble de sa vie active un revenu net inférieur, tandis que son revenu de retraité ne sera pas plus élevé (la petite pension qu'elle touchera de sa caisse de pensions sera déduite des prestations complémentaires qui lui seront indubitablement allouées au vu de la précarité de sa situation financière).

6 Cf. étude Infrass (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=40133).

7 Cf. Omnibusumfrage «Vorsorge» mené par la société DemoSCOPE RESEARCH & MARKETING en février 2011.

8 Cette faille ressort également du sondage précité de l'ASIP.

Mais les considérations d'ordre arithmétique ne sont pas tout.

La seconde étude⁶ a en effet principalement mis en évidence le fait que la grande majorité des salariés interrogés, à savoir ceux réalisant de faibles revenus, juge que l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier est une bonne mesure. D'une manière plus générale, l'enthousiasme du « public cible » pour le 2^e pilier est bien réel, même si tous ne profitent pas à titre individuel et financier d'une nouvelle appartenance au cercle des assurés au 2^e pilier. D'autres motifs, d'ordre social, tels que les principes d'assurance et de responsabilité individuelle, jouent en effet un rôle non négligeable en l'espèce. Les employeurs également portent un regard plutôt positif sur l'abaissement du seuil d'accès et sur le 2^e pilier en général, même si certains admettent que le surcroît de charges administratives et financières est lourd.

Toutefois, cet enthousiasme des salariés pour le 2^e pilier, également constaté par l'Association suisse des Institutions de prévoyance (ci-après l'ASIP) par le biais d'un récent sondage⁷, est peut-être à mettre en relation avec un manque de connaissances de la population suisse sur le 2^e pilier. Il est remarquable de constater en effet que peu de salariés, nonobstant l'intérêt manifesté, connaissent tous les risques couverts par le 2^e pilier ou encore l'existence d'une assurance facultative, accessible notamment aux personnes cumulant plusieurs emplois auprès d'employeurs différents et atteignant le seuil d'accès compte tenu de la somme de leurs revenus.⁸

Développements

L'OFAS souhaite que la principale faille constatée par les chercheurs, à

savoir le manque de connaissances sur le 2^e pilier dont souffrent la plupart des salariés et des employeurs, sera comblée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, du nouvel art.51a, al.2, let.h et i, LPP, aux termes duquel l'organe suprême de l'institution de prévoyance sera désormais expressément chargé de garantir l'information des assurés ainsi que la formation initiale et la formation continue des représentants des salariés et de l'employeur. D'ores et déjà, tendant précisément à ce but, l'ASIP a lancé sa campagne « Avec nous – pour nous ».

Cette meilleure information, dispensée par les institutions de prévoyance à leurs assurés, ne touchera toutefois pas les personnes qui, nonobstant l'abaissement du seuil d'accès, demeurent exclues de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette exclusion du régime obligatoire est insatisfaisante en particulier lorsqu'il s'agit de salariés exerçant plusieurs activités, successives ou simultanées, pour le compte d'employeurs différents (à savoir les travailleurs dits « atypiques »), ne générant individuellement aucun revenu atteignant le seuil d'accès au 2^e pilier. Ces personnes n'ont accès pour l'heure qu'à l'assurance facultative, mal connue et plutôt malaimée des employeurs. Cette problématique des travailleurs atypiques sera thématifiée dans le cadre du rapport sur l'avenir du 2^e pilier.

Valérie Ruffieux, juriste, secteur Questions juridiques prévoyance professionnelle, Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS.
Mél. : valerie.ruffieux@bsv.admin.ch

Abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier: l'apport de la 1^{re} révision de la LPP

Quelque 140 000 personnes supplémentaires ont été assurées à titre obligatoire à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, essentiellement des femmes, des salariés ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel. Une estimation par modélisation montre toutefois que l'abaissement du seuil d'accès n'améliore guère le niveau de prévoyance vieillesse des personnes qui en bénéficient. Le principal effet de cette mesure est de permettre aux nouveaux assurés de bénéficier d'une couverture d'assurance contre les risques de décès et d'invalidité complémentaire au 1^{er} pilier.



Kathrin Bertschy
Ecoplan



André Müller
Ecoplan

Le 2^e volet de la 1^{re} révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, contenait deux mesures destinées à améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel:

- l'abaissement de la déduction de coordination, qui est passée de 25 800 à 22 575 francs (années 2005/2006): du fait de cette baisse, le salaire coordonné a augmenté de 3225 francs. Le législateur voulait ainsi avant tout compenser la péjoration de la prévoyance intervenue du fait de l'abaissement du taux de conversion, mais aussi améliorer les

prestations en faveur des petits et moyens revenus;

- l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier, qui est passé de 25 800 à 19 350 francs (années 2005/2006): avant la révision, la déduction de coordination était équivalente au seuil d'accès.

L'Office fédéral des assurances sociales a chargé Ecoplan d'étudier les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès, un mandat relevant du programme d'évaluation des effets de la 1^{re} révision LPP. L'étude répond aux deux questions suivantes:

- Combien de personnes supplémentaires ont eu accès à la LPP, et de qui s'agit-il (cf. encadré E1)?

- Dans quelle mesure le niveau de prévoyance des nouveaux assurés augmente-t-il et quelles sont les conséquences sur les salaires?

Combien de personnes supplémentaires ont eu accès à la LPP? De qui s'agit-il?

Les résultats sont basés sur une exploitation des données du registre AVS et des données PROSOMAT (cf. encadré E2). Il s'agit d'un « instantané » pour une année (2005). L'étude permet de savoir si les groupes cibles ou les salariés visés par la révision en ont effectivement bénéficié. Par contre, elle ne permet pas de se prononcer sur le revenu global perçu durant la totalité de la vie active ni sur le niveau de prévoyance dont la personne bénéficie à la retraite.

140 000 personnes de plus affiliées à titre obligatoire à la LPP

Quelque 140 000 salariés supplémentaires ont été assurés à titre obligatoire à la LPP en 2005 grâce à l'abaissement du seuil d'accès, ce qui représente 3,9% des personnes exerçant une activité lucrative dépendante. De plus, 45 000 personnes qui n'étaient toujours pas affiliées à titre obligatoire à la LPP ont eu la possibilité de contracter un 2^e pilier à titre facultatif.

Surtout des femmes mariées dont le ménage a un revenu moyen

Ce sont surtout des femmes qui ont pu accéder à la LPP obligatoire grâce à l'abaissement du seuil d'accès: elles représentent 79,2% des nouveaux assurés à titre obligatoire (cf. gra-

phique **G1**). Sans la révision, 66,8% des femmes exerçant une activité lucrative dépendante seraient assurées à titre obligatoire à la LPP. Avec la révision, 6,9% supplémentaires de ce même groupe de femmes bénéficient au même titre de cette forme de prévoyance. La part des Suissesses et celle des étrangères nouvellement assurées à titre obligatoire sont comparables, mais le pourcentage de femmes de plus de 35 ans est plus élevé.

Les trois quarts environ des femmes nouvellement affiliées à titre obligatoire sont mariées, une moitié d'entre elles à peu près ayant des enfants de moins de 15 ans. Sans la révision, 71,3% des femmes non mariées ayant des enfants de moins de 15 ans seraient assurées à la LPP. La révision a permis de hausser ce taux de 7,2 points, à 78,5%. Les femmes nouvellement assurées, célibataires ou mariées, proviennent souvent de ménages dont le revenu moyen est situé entre 5000 et 8000 francs par mois.

La grande majorité des hommes exerçant une activité lucrative dépendante (87,8%) seraient affiliés à titre obligatoire à la LPP même s'il n'y avait pas eu de révision (ou l'étaient déjà avant la révision). Grâce à la révision, 1,5% de plus de ce même groupe d'hommes est assuré à titre obligatoire à la LPP. Les étrangers, les jeunes (moins de 35 ans) et les hommes plus âgés (plus de 55 ans) sont surreprésentés dans les nouveaux assurés. Il en va de même pour les célibataires et ceux qui vivent dans des ménages ayant un revenu relativement bas (moins de 5000 francs par mois).

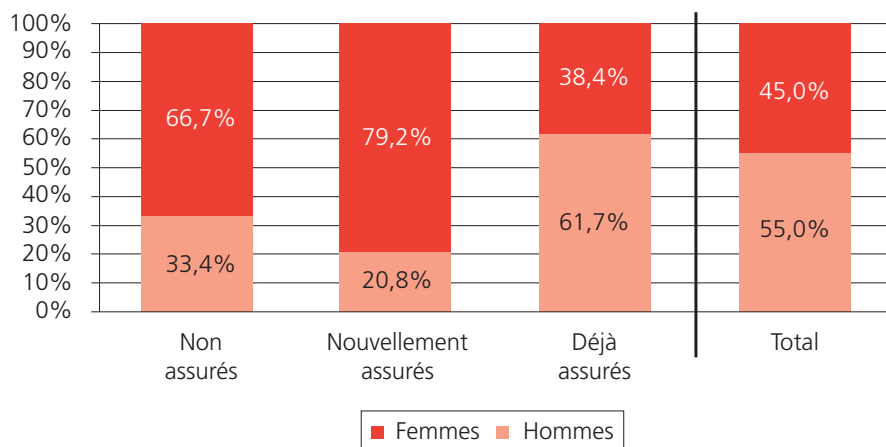
Après la 1^{re} révision LPP, la part des femmes exerçant une activité dépendante non assurées à la LPP reste nettement plus élevée que celle des hommes dans la même situation (26,3% contre 10,8%).

Les nouveaux assurés ont un bas salaire...

Ce sont surtout des salariés ayant des salaires horaires bruts très bas qui

Déjà / nouvellement / non assurés à titre obligatoire, selon le sexe (hommes/femmes), 2005

G1



	Non assurés	Nouv. assurés	Déjà assurés	Total
Nombre				
Hommes	208 972	28 838	1 704 912	1 942 722
Femmes	417 631	109 748	1 060 644	1 588 023
Total	626 603	138 586	2 765 556	3 530 745
Parts %				
Hommes	10,8%	1,5%	87,8%	100,0%
Femmes	26,3%	6,9%	66,8%	100,0%
Total	17,8%	3,9%	78,3%	100,0%

Source : Registre AVS 2005, exploitation Ecoplan

ont pu être nouvellement assurés à titre obligatoire à la LPP : environ 50% des nouveaux assurés ont un salaire horaire de 25 francs au maximum. Cela n'était le cas que pour 12% des personnes soumises précédemment à l'assurance obligatoire. Cela dit, 20% des nouveaux assurés perçoivent des salaires horaires bruts dépassant les 35 francs.

... travaillent à temps partiel...

Parmi les femmes nouvellement affiliées, 58% travaillent à moins de 50%, et 35% entre 50% et 90%. 54% des hommes nouvellement assurés travaillent à plein temps, et 46% seulement à temps partiel. (Il faut noter

que ces chiffres peuvent évoluer en cours d'année. Ceux qui sont présentés ici étaient valables au moment où a été réalisée l'ESPA, soit au 2^e trimestre 2005. Dans certains cas, il peut s'agir d'emplois à durée déterminée.)

... et exercent une seule activité lucrative...

73,2% des personnes nouvellement assurées à titre obligatoire n'exercent qu'une seule activité lucrative (celles qui n'ont changé qu'une seule fois d'emploi font aussi partie de ce groupe) et 24,4% exercent en parallèle deux activités ou plus; seules 2,4% exercent successivement plusieurs activités de brève durée. Comparés aux autres assurés LPP, les nou-

veaux assurés exercent plus souvent plusieurs activités lucratives en parallèle.

... essentiellement dans le domaine des services

Branches et groupes professionnels: les personnes nouvellement assurées sont essentiellement des employés de vente, des employés de commerce et des travailleurs (auxiliaires) des secteurs du commerce, de la santé et du social, de l'hôtellerie et de la restauration, des autres services et des ménages privés, n'exerçant le plus souvent pas de fonction de cadre, n'ayant suivi que l'école obligatoire et ayant ou non fait un apprentissage.

Conclusion: 140 000 personnes ont eu nouvellement accès au 2^e pilier grâce à la 1^{re} révision LPP. Les groupes visés par la révision LPP en bénéficient effectivement (salariés ayant de bas revenus et travailleurs à temps partiel). 79% des nouveaux assurés étant des femmes, celles-ci bénéficient plus que les hommes de l'abaissement du seuil d'accès.

Dans quelle mesure le niveau de prévoyance augmente-t-il et quelles sont les conséquences sur les salaires ?

L'abaissement du seuil d'accès n'a une influence notable sur le niveau de prévoyance que lorsque le revenu est

proche du seuil durant plusieurs années (donc entre le seuil d'entrée valable avant la révision et le seuil valable après celle-ci): la rente augmente en moyenne de 35 francs par an (soit 3 francs par mois) pour chaque année où le revenu se situe entre les deux niveaux du seuil. S'il se situe entre les deux niveaux du seuil durant 40 ans, la rente LPP supplémentaire se monte à 1500 francs par année (soit 125 francs par mois).

L'impact de la révision LPP ne dépend donc pas seulement du revenu du moment, mais des revenus perçus durant toute la vie active. Comme la somme de ces revenus n'est pas connue, une modélisation portant sur les revenus de l'ensemble de la vie active et le niveau de prévoyance en résultant a été effectuée dans la 2^e partie de l'étude. Les revenus de toute la vie active ont ainsi été extrapolés à partir d'observations sur quatre ans (2003 à 2006). Partant des hypothèses sur les revenus perçus durant toute la vie active et sur les caractéristiques du ménage de PROSOMAT – reprenant la structure du ménage observée dans celui-ci –, des cas de figure concernant ces revenus ont été simulés pour les personnes nouvellement assurées grâce à la révision. Ces estimations obtenues grâce à une simulation sont ainsi basées sur différentes hypothèses simplificatrices.

L'abaissement de la déduction de coordination, également pris en considération dans l'étude, provoque, pour les personnes qui auraient été affiliées obligatoirement à la LPP, même s'il n'y avait pas eu de révision, une hausse de la rente LPP de 1500 francs par année (soit 125 francs par mois), pour autant que le revenu de l'activité lucrative obtenu est supérieur à la déduction de coordination durant toute la période qui va de la 25^e à la 65^e année. Si un nouvel assuré à titre obligatoire réalise durant sa carrière professionnelle également de tels revenus supérieurs à la déduction de coordination, les deux mesures de la 1^{re} révision LPP (abaissement du seuil d'accès et abaissement de la déduction de

Définition de l'assurance obligatoire et de l'assurance facultative

E1

L'étude a été menée notamment pour savoir combien de personnes supplémentaires ont été affiliées à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, et qui sont ces personnes. Seuls les salariés âgés de 25 à 64/65 ans (travailleurs dépendants) ont été pris en compte, et une distinction a été faite entre nouveaux assurés obligatoirement affiliés à l'assurance et personnes pouvant désormais s'assurer à titre facultatif.

Personnes obligatoirement affiliées à la LPP: les salariés auxquels un même employeur verse un salaire annuel supérieur au seuil d'accès pour une activité professionnelle exercée à titre principal sont soumis à l'assurance obligatoire pour les risques de décès et d'invalidité dès le 1^{er} janvier qui suit leur 17^e anniversaire et, pour la vieillesse, dès le 1^{er} janvier qui suit leur 24^e anniversaire. L'assurance prend fin en principe lorsque l'âge ordinaire de la retraite est atteint. Seul le salaire coordonné est obligatoirement assuré. Si le salarié est occupé par un employeur pendant moins d'une année, est considéré comme salaire annuel celui qu'il obtiendrait s'il était employé toute l'année (cf. art. 2, al. 2, LPP). Pour pouvoir bénéficier de l'assurance obligatoire, la personne doit être en outre employée pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée de plus de trois mois par l'employeur concerné.

Personnes qui peuvent s'assurer à la LPP à titre facultatif: si la durée du contrat de travail ne dépasse pas trois mois, mais que le revenu est supérieur au seuil d'accès, le salarié peut assurer ce revenu à titre facultatif à la LPP. Il en va de même s'agissant notamment de l'éventuel revenu accessoire réalisé par un salarié déjà assujéti à l'assurance obligatoire pour un revenu principal ou exerçant une activité indépendante à titre principal. Plusieurs revenus (extrapolés si le salarié est occupé moins d'une année), réalisés auprès d'employeurs différents et inférieurs au seuil d'accès pris individuellement, peuvent aussi être assurés à titre facultatif si le revenu annuel global obtenu auprès de plusieurs employeurs est supérieur à ce seuil.

coordination) combinent leurs effets sur son niveau de prévoyance.

Le niveau de prévoyance des nouveaux assurés ne s'améliore guère

La révision a des conséquences minimales pour un tiers des personnes nouvellement affiliées à la LPP: les calculs montrent que, pour environ un tiers d'entre elles, la révision n'a pas d'influence notable sur le niveau des rentes perçues plus tard, parce que ces personnes n'ont eu un revenu proche du seuil que durant un petit nombre d'années.

Pour un autre tiers des nouveaux assurés LPP, le niveau des rentes augmente, mais pas le niveau global de leur prévoyance vieillesse: les personnes concernées sont ici de nouveaux assurés LPP ayant de bas revenus, dont le niveau de prévoyance vieillesse dépend des prestations complémentaires à l'AVS (liées aux besoins). Les revenus qu'elles perçoivent sur l'ensemble de leur vie sont moins élevés – leur salaire net baisse –, parce qu'elles doivent assumer une part des cotisations LPP, sans en tirer aucun bénéfice à la retraite. En contrepartie, si l'on considère les assurances sociales dans leur ensemble, la révision entraîne une baisse des dépenses imputables aux prestations complémentaires (de 1%, selon une estimation approximative).

Pour le tiers restant, le niveau de la prévoyance vieillesse peut augmenter: pour ces personnes – presque exclusivement des femmes – la révision LPP entraîne une hausse du niveau de prévoyance pouvant atteindre 5% (calculé en fonction du taux de remplacement). Mais l'augmentation résulte presque exclusivement de l'abaissement de la déduction de coordination. Dans ce cas, l'abaissement du seuil d'accès n'a pas d'impact notable sur le niveau de la prévoyance vieillesse.

Remarque: les informations dont nous disposons ne nous permettent



Sources de données exploitées

E2

Les données suivantes ont été exploitées pour répondre aux questions.

- Registre AVS 2003-2006: ce registre, qui contient des informations sur le revenu soumis à l'AVS perçu pour chaque activité, fournit des indications fiables pour répartir les salariés dans ces trois catégories: déjà assurés (même si la LPP n'avait pas été révisée), nouvellement assurés (grâce à la révision) et non assurés (malgré la révision).
- PROSOMAT 2003-2006 (qui met en relation les données du registre AVS avec celles de l'enquête suisse sur la population active [ESPA]): cette base fournit des indications complémentaires sur des éléments sociodémographiques et sur les ménages. Une rubrique a été constituée spécialement pour la présente étude, afin de pouvoir distinguer les personnes précédemment, nouvellement et pas assurées et déterminer leurs caractéristiques.
- ESS 2002/2004/2006 (enquête sur la structure des salaires): l'exploitation de l'enquête visait à déterminer si, à la suite de la révision, il y a eu des changements au niveau des salaires bruts ou des salaires nets. Il fallait avant tout répondre à cette question: qui verse les cotisations LPP supplémentaires pour les nouveaux assurés, le salarié ou l'employeur?

pas de nous prononcer sur la part des nouveaux assurés LPP les plus pauvres, qui ont droit à des prestations complémentaires à l'AVS. La part effective est vraisemblablement inférieure au tiers calculé sur la base du modèle.

Une couverture supplémentaire contre les risques de décès et d'invalidité

Pour les décès et l'invalidité, le tableau n'est pas le même que pour la prévoyance vieillesse. Premièrement, la période durant laquelle les nouveaux assurés LPP affiliés à titre obligatoire perçoivent un revenu au niveau du seuil n'a pas d'influence sur le montant de la prestation. Ceux-ci sont pleinement couverts contre les risques de décès et d'invalidité lorsqu'ils exercent leur activité. Deuxièmement, selon les calculs sur modèle, près de 50% des nouveaux assurés LPP toucheraient des rentes plus élevées en cas d'invalidité (même

si ces rentes sont petites). Ce constat vaut surtout pour les femmes mariées, qui vivent en général dans des ménages qui, en raison de leurs revenus, n'ont pas droit à des PC à l'AI. De plus, selon les données du registre AVS, 14,5% des chômeurs n'ayant exercé aucune activité lucrative en 2005, et 7,1% des personnes qui n'ont été que temporairement au chômage, ont pu bénéficier elles aussi d'une assurance contre les risques d'invalidité et de décès grâce au changement de dispositions légales.

Baisse supposée des salaires nets pour les nouveaux assurés

Les salariés nouvellement assurés grâce à la 1^{re} révision LPP ainsi que leurs employeurs doivent verser des contributions sociales supplémentaires, sous forme de cotisations LPP, pour les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès. L'exploitation de l'ESS semble montrer que les cotisa-

tions LPP supplémentaires sont versées tant par les employeurs que par les salariés. La baisse du salaire net équivaut probablement à la part des cotisations LPP financée par les salariés. On ne peut pas dire pour l'instant s'il en ira de même à plus long terme.

Conclusion : les modélisations montrent que l'abaissement du seuil d'accès n'améliore guère le niveau de prévoyance vieillesse des personnes qui en bénéficient. Cette mesure n'a un impact notable sur le niveau de prévoyance future des nouveaux assurés à titre obligatoire (à l'exception des plus pauvres) que si elle est combinée avec l'abaissement de la déduction de coordination. Pour les nouveaux assurés, les plus pauvres, l'abaissement du seuil d'accès est même désavantageux s'agissant de la prévoyance vieillesse, si l'on considère l'ensemble des revenus de la vie active. Le principal effet de l'abaissement du seuil d'accès du point de vue de la protection sociale est de permettre à des travailleurs et à des chômeurs dont le revenu se situe entre l'ancien et le nouveau seuil d'accès de bénéficier d'une couverture d'assu-

rance complémentaire au 1^{er} pilier contre les risques de décès et d'invalidité.

Pistes pour améliorer la situation

L'analyse critique des effets de l'abaissement du seuil d'accès sur la prévoyance vieillesse des salariés nouvellement assurés au 2^e pilier les plus pauvres, nous permet de proposer les pistes suivantes pour améliorer le système :

- **Prévoyance vieillesse :** faire à nouveau coïncider le seuil d'accès et la déduction de coordination → retour au système en vigueur avant la révision, mais en conservant la déduction de coordination actuelle, dont la valeur plus basse a des effets positifs sur la prévoyance vieillesse des assurés ayant de petits et moyens revenus.
- **Décès et invalidité :** comme pour les chômeurs, le seuil d'accès pourrait être inférieur à la déduction de coordination s'agissant uniquement de la couverture des risques décès

et invalidité ; les salariés à temps partiel ou recevant de bas salaires, ou encore les membres de leurs familles, seraient ainsi couverts contre ces risques. Autrement dit, pour les revenus situés entre le seuil d'accès et la déduction de coordination, seuls les risques de décès et d'invalidité seraient assurés, des cotisations destinées à la prévoyance vieillesse n'étant prélevées que pour les revenus supérieurs à la déduction de coordination. Mais, selon nous, il faudrait encore examiner cette mesure à la lumière d'autres éléments (coût de la mise en œuvre, effets sur les prestations complémentaires, etc.) pour s'assurer qu'elle est judicieuse du point de vue de la politique sociale.

Kathrin Bertschy, lic. rer. pol., consultante
Ecoplan.
Mél. : bertschy@ecoplan.ch

André Müller, Dipl. Ing. ETH, lic. rer. pol.,
partenaire Ecoplan.
Mél. : mueller@ecoplan.ch

Abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier: conséquences pour les employeurs et les salariés

L'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier lors de la 1^{re} révision de la LPP a été une bonne chose. Il a permis d'intégrer dans le 2^e pilier un plus grand nombre de salariés à faible revenu et a eu peu d'effets secondaires non souhaités. La majorité des salariés et des employeurs se déclarent satisfaits du nouveau dispositif. Néanmoins, des améliorations pourraient être apportées par la sensibilisation des salariés et des employeurs.

se comportent les employeurs lorsque des salariés veulent s'assurer à titre facultatif?

- Quel jugement les employeurs et les salariés portent-ils sur l'abaissement du seuil d'accès et sur le 2^e pilier en général?



Judith Trageser
INFRAS



Stephan Hammer
INFRAS

Méthode

Ces questions ont été examinées à l'aide d'enquêtes standardisées réalisées par Internet auprès des employeurs et des salariés. Des entretiens structurés ont été conduits avec certains acteurs choisis du marché du travail pour préparer ces enquêtes.

En ce qui concerne l'enquête auprès des employeurs, l'étude s'est concentrée sur les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture, les entretiens exploratoires ayant mis en évidence que ces secteurs d'activité sont particulièrement concernés par l'abaissement du seuil d'accès. Ces trois branches représentent 4% des entreprises du pays. La part des emplois à faible revenu et des emplois à temps partiel y est supérieure à la moyenne. 855 entreprises ont pu être interrogées au total.

En ce qui concerne les salariés, 678 personnes en âge de travailler, dont le revenu annuel brut est compris entre 10000 et 30000 francs, ont été interrogées.¹ Selon l'enquête de l'OFS (2008) sur la structure des salaires, ces personnes représentent environ 8% des salariés en Suisse. Etant donné l'intérêt particulier porté à l'amélioration de la situation des acteurs culturels dans la prévoyance professionnelle², les effets de l'abaissement du seuil d'accès sur ce groupe professionnel ont fait l'objet d'un examen plus approfondi à l'aide d'un questionnaire distinct.³ Les résultats pour cette catégorie de salariés n'ont tou-

Objectif et problématique

L'étude devait analyser les effets souhaités et les éventuels effets secondaires non souhaités de l'abaissement du seuil d'accès pour les employeurs et les salariés, une mesure qui avait été décidée lors de la 1^{re} révision de la LPP. Une attention particulière a

été apportée à la situation des acteurs culturels. Les questions à traiter étaient les suivantes:

- Quel était le niveau de sensibilisation et d'information des employeurs et des salariés concernant l'abaissement du seuil d'accès?
- Quelles ont été les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès pour les employeurs et les salariés?
- Comment se comportent les salariés dont le revenu se situe juste au-dessus ou en dessous du nouveau seuil d'accès? Comment se comportent les employeurs à l'égard des salariés dont le salaire se situe, suite à l'abaissement, à la limite du seuil d'accès?
- Les salariés qui peuvent désormais s'assurer à titre facultatif profitent-ils de cette opportunité? Comment

¹ Les personnes interrogées provenaient d'un panel Internet représentatif de l'institut LINK. Des personnes répondant aux critères requis pouvaient être invitées de manière ciblée à faire partie du panel. L'enquête a été réalisée par l'institut LINK.

² Voir par exemple le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015 (message culture) du 28 février 2011.

³ A peu de choses près, les mêmes questions ont été posées aux acteurs culturels et aux salariés du panel Internet de l'institut LINK. Les sondés ont été recrutés par l'intermédiaire des associations d'acteurs culturels.

tefois qu'une pertinence limitée, seuls 100 acteurs culturels de la catégorie de revenus souhaitée ayant répondu au questionnaire.

Résultats

Les employeurs et les salariés ne sont que partiellement informés

Les employeurs n'étaient que partiellement sensibilisés aux mesures introduites lors de la 1^{re} révision de la LPP. La moitié des entreprises interrogées était informée des modifications dès la phase préparatoire de la 1^{re} révision de la LPP et une minorité (18% d'entre elles) ne s'est informée de ces changements que lors de leur entrée en vigueur. Les entreprises les plus grandes et les plus directement concernées par les nouvelles dispositions étaient en général aussi les mieux informées.

Près de 90% des salariés interrogés connaissaient au moins dans ses grandes lignes le système de la prévoyance professionnelle. Les salariés (cf. graphique G1) – mais aussi les employeurs – ne sont en revanche pas particulièrement au fait des points de détail du 2^e pilier, par exemple des dispositions relatives à l'assurance

facultative ou aux prestations en cas d'invalidité ou de décès.

Conséquences tangibles de l'abaissement du seuil d'accès

L'abaissement du seuil d'accès a eu des conséquences parfois tangibles pour les employeurs. Pour 40% des entreprises interrogées dans les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture, l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition s'est traduite par une augmentation du nombre d'employés soumis à la LPP. Un bon tiers des entreprises interrogées mentionne une augmentation des coûts salariaux liée à l'abaissement du seuil d'accès, tandis que 20% font état d'une augmentation des frais administratifs. Près de deux tiers des employeurs concernés par une progression des coûts salariaux ou administratifs qualifient cette charge supplémentaire d'élévée ou de plutôt élevée (voir le graphique G2). Les entreprises concernées par cette progression des coûts la chiffrent en moyenne à près de 5% de la masse salariale.

Les branches de la gastronomie et du nettoyage ont été plus fortement affectées par l'abaissement du seuil d'accès que la branche de la culture,

principalement parce que, avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, les entreprises de cette branche proposaient déjà fréquemment des solutions de prévoyance plus généreuses que le minimum légal, c'est-à-dire des solutions avec des seuils d'accès plus bas.

L'enquête a montré que l'abaissement du seuil d'accès a aussi eu des conséquences parfois notables pour les salariés à faible revenu.⁴ Ainsi, un bon tiers de plus des personnes disposant d'un revenu annuel compris entre 10000 et 30000 francs est désormais soumis à la LPP. En outre, 3% de ces salariés ont pu s'assurer à titre facultatif.

Les réactions non souhaitées sont rares...

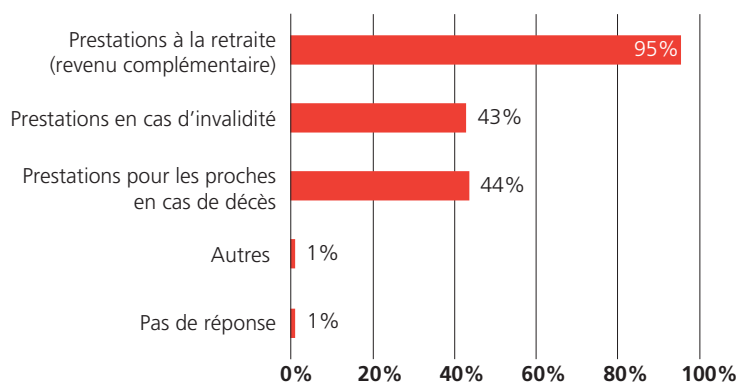
Très peu de salariés ont essayé de ne pas contracter de 2^e pilier. C'est ce qui ressort à la fois de l'enquête auprès des salariés et de l'enquête auprès des employeurs.

En revanche, l'enquête révèle qu'une partie des entreprises des branches les plus concernées a réagi à l'abaissement du seuil d'accès en prenant des mesures non souhaitées: principalement en modifiant la répartition des taux d'occupation au sein de l'entreprise, mais aussi en diminuant les salaires des nouveaux employés et en multipliant les engagements de durée limitée de moins de trois mois.

Les deux enquêtes montrent que les employeurs ont rarement répercuté sur les salariés les frais supplémentaires induits par l'abaissement du seuil d'accès. En d'autres termes, le salaire brut des salariés nouvellement assurés est demeuré constant dans la plupart des cas.

Niveau d'information des salariés sur le 2^e pilier

G1

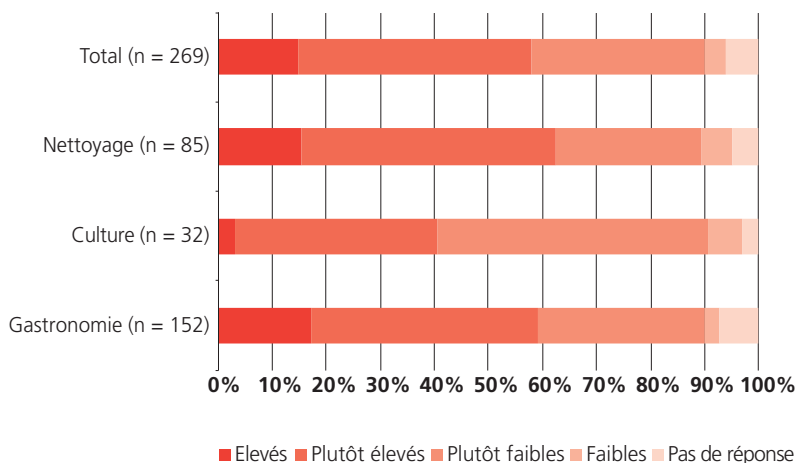


Réponses à la question: « Quels sont les risques et les prestations couverts par le 2^e pilier ? » (uniquement les réponses des personnes ayant indiqué avoir une bonne connaissance du 2^e pilier ou une connaissance de ses principaux éléments).

Source: INFRAS

4 Puisque le seuil d'accès a été abaissé il y a cinq ans déjà et que tous les salariés ne peuvent pas s'en souvenir, on a demandé aux sondés ce qu'ils feraient s'il y avait aujourd'hui un abaissement du seuil d'accès. Ce qui suit décrit par conséquent ce qui se serait passé, si le seuil d'accès avait été ramené aujourd'hui de son niveau antérieur, à son niveau actuel.

Importance des coûts salariaux supplémentaires, par branche G2



Réponses à la question : « Comment jugez-vous les coûts salariaux supplémentaires ? », n = 269. Seules les entreprises ayant fait état d'une augmentation des coûts salariaux suite à la révision de la LPP ont été interrogées.

Source : INFRAS

Néanmoins, dans la moitié des entreprises (du moins dans les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture), ils ont alors dû faire face à une résistance des employeurs. C'est ce qui ressort de l'enquête réalisée auprès de ces derniers. Il pourrait y avoir un autre obstacle à l'assurance facultative : deux tiers des salariés cumulant plusieurs emplois n'ont pas connaissance de cette possibilité, bien que, selon l'enquête auprès des employeurs, 41% d'entre eux informent spontanément leurs collaborateurs concernés de cette opportunité.

Les employeurs et les salariés jugent la mesure bonne

L'attitude des employeurs à l'égard de l'abaissement du seuil d'accès est très majoritairement positive ou neutre. Seuls 7% des employeurs expriment un jugement négatif ou plutôt négatif à son sujet. Les employeurs de la culture ont un jugement plus favorable que ceux de la gastronomie et du nettoyage (cf. graphique G3). La taille de l'entreprise n'a en revanche pas d'incidence dans ce domaine.

Le plus souvent, les *salariés* ont un avis positif sur l'abaissement du seuil

... et il y a eu des changements de comportement positifs

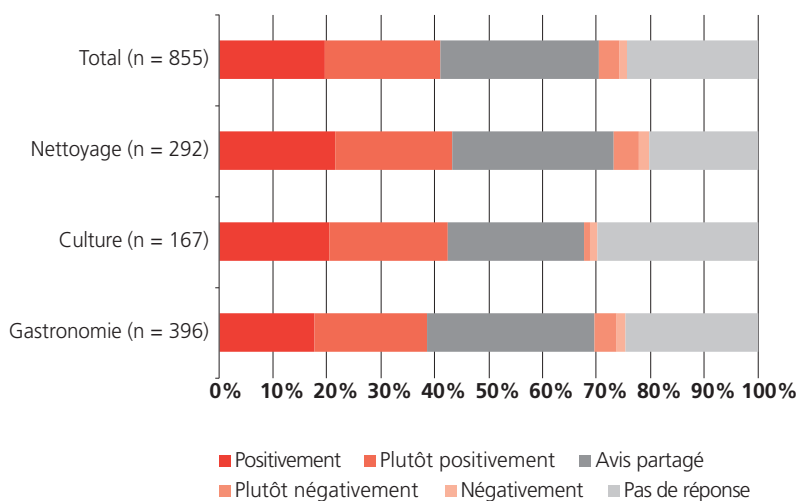
Une majorité (68%) des salariés dont le revenu reste juste en dessous du nouveau seuil d'accès pourrait imaginer faire quelque chose pour bénéficier du 2^e pilier. Le plus souvent, ils pourraient envisager d'augmenter leur taux d'occupation (62%) ou de rechercher une activité mieux rémunérée (29%). L'enquête sur le comportement effectif des salariés révèle qu'un tiers des salariés non assurés en 2005 a concrètement entrepris quelque chose pour s'affilier au 2^e pilier depuis l'abaissement du seuil d'accès. Le nombre de cas est malheureusement trop faible pour permettre une interprétation vraiment fiable des données.

Des réactions positives sont aussi à signaler de la part des employeurs : à la suite de la révision, une partie (16%) des employeurs interrogés s'est demandé comment offrir une meilleure prévoyance à leurs collaborateurs. Ils ont songé à encourager les collaborateurs à s'assurer à titre facultatif ou à augmenter les salaires et les taux d'occupation de façon à rendre possible une assurance dans le cadre du 2^e pilier.

Assurance facultative

Les salariés qui, suite à l'abaissement du seuil d'accès, pouvaient s'assurer à titre facultatif (parce qu'ils atteignaient le seuil d'accès en cumulant plusieurs emplois) ont eu tendance à profiter de cette opportunité.

Appréciation de la mesure par les employeurs G3

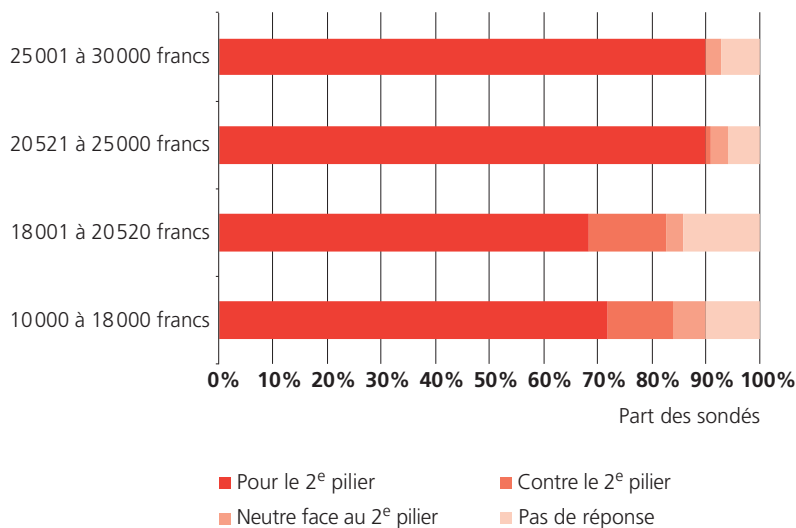


Réponses à la question : « Comment jugez-vous en tant qu'employeur la nouvelle réglementation sur le seuil d'accès pour ce qui est des prestations de prévoyance vieillesse ? » (n = 855)

Source : INFRAS

Attitude des salariés à l'égard du 2^e pilier

G4



Réponses à la question : « Souhaiteriez-vous avoir un 2^e pilier / Appréciez-vous le fait d'avoir un 2^e pilier ? » Formulation différente de la question selon la situation d'assurance avant/après l'abaissement du seuil d'accès.

(n = 669, missing = 8).

Source : INFRAS

d'accès. Une forte majorité de salariés à faible revenu souhaiterait bénéficier d'un 2^e pilier, même si le désir est un peu moins marqué lorsque le revenu baisse (cf. graphique G4).

En écho à l'attitude positive à l'égard du 2^e pilier, deux tiers des salariés interrogés portent un jugement positif ou plutôt positif sur l'abaissement du seuil d'accès. La majorité des autres personnes interrogées ont un avis partagé. La mesure est d'autant plus appréciée par les salariés que leurs revenus sont élevés (entre 10000 et 30000 francs).

Les considérations sociales semblent avoir une influence sur l'attitude des employeurs comme sur celle des salariés. Les *employeurs* invoquent leur responsabilité sociale comme principale raison de ne pas chercher à se soustraire à d'éventuelles charges supplémentaires. Des arguments de nature sociale jouent également un rôle important dans l'appréciation positive des *salariés* sur le 2^e pilier (protection des personnes à faible revenu, amélioration de la situation

des salariés occupant des emplois atypiques ou égalité de traitement des salariés, par exemple). Dans certains cas, l'intérêt personnel semble aussi jouer un rôle dans le jugement porté sur le 2^e pilier (le sentiment d'être couvert ou d'être mieux assuré, par exemple). Certains salariés déclarent explicitement être déjà suffisamment assurés par leur partenaire et se montrent dès lors plutôt neutres par rapport à la mesure. D'autres indiquent que le 2^e pilier n'est pas intéressant pour eux, faute d'avoir suffisamment cotisé jusque-là.

Le cas particulier des acteurs culturels

Les acteurs culturels sont dans une situation particulière. Ils occupent plus souvent que les autres des emplois atypiques. Ils sont en conséquence plus rarement soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle et plus souvent au régime facultatif ou surobligatoire. Les acteurs culturels sont tout aussi souvent assurés au 2^e pilier que les

autres travailleurs, mais ils le sont plus fréquemment de leur propre initiative.

Le faible nombre de cas analysés ne permet malheureusement pas de tirer des conclusions fiables sur d'éventuels changements de comportement. Les données disponibles montrent néanmoins qu'il existe une tendance similaire à celle observée lors de l'enquête auprès des autres salariés, à savoir la rareté, voire l'absence de stratégies d'évitement. Au contraire, les salariés font des efforts pour s'affilier au 2^e pilier. L'attitude des acteurs culturels à l'égard du 2^e pilier s'avère tout aussi positive, voire même légèrement plus, que celle des autres salariés interrogés.

Les acteurs culturels ont également été invités à se prononcer sur les améliorations à apporter à l'organisation actuelle du 2^e pilier. Presque tous ceux qui ont pris part à l'enquête ont identifié des possibilités d'amélioration. Ils se sont notamment prononcés en faveur d'une abolition du seuil d'accès ainsi que d'une assurance obligatoire pour tous les emplois à durée déterminée (c'est-à-dire dès le premier jour et le premier franc).

Conclusions

En abaissant le seuil d'accès lors de la 1^{re} révision de la LPP, le législateur voulait améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à faible revenu. Les auteurs de la présente recherche estiment qu'à la lumière de cet objectif, un jugement positif doit dans l'ensemble être porté sur cette mesure. Comme Ecoplan (2010) l'a déjà mis en évidence, cette mesure a permis d'intégrer dans le 2^e pilier de nouveaux salariés à faible revenu. La présente étude montre en outre qu'elle n'a généré que peu d'effets secondaires non souhaités. Une forte majorité de salariés aimerait pouvoir accéder au 2^e pilier. Les tentatives de se soustraire à cette opportunité semblent rares, voire inexistantes. S'il est vrai que l'abaissement du seuil d'accès représente une charge supplé-

mentaire pour les employeurs, ceux-ci portent dans l'ensemble un jugement plutôt positif sur cette mesure ; seule une petite minorité des entreprises en a une perception négative. Du fait des charges supplémentaires occasionnées, les réactions non souhaitées sont certes plus fréquentes de la part des employeurs que des salariés, mais elles restent globalement rares.

Etant donné les objectifs du législateur, les auteurs de la recherche estiment que si des améliorations peuvent être apportées, celles-ci résident principalement dans une meilleure sensibilisation, c'est-à-dire dans une information plus poussée des salariés comme des employeurs.

- Premièrement, les salariés – en particulier ceux dont les revenus sont

proches du seuil – semblent attribuer à l'abaissement du seuil d'accès des effets en matière de prévoyance vieillesse plus positifs que ceux effectivement constatés par l'enquête d'Ecoplan. En revanche, les salariés n'ont pas toujours conscience de la protection offerte par le 2^e pilier en cas de décès ou d'invalidité. Selon Ecoplan (2010), les principaux effets de l'abaissement du seuil d'accès sont de ce point de vue sous-estimés par les personnes directement concernées. La sensibilisation des salariés devait donc être améliorée afin de permettre à ces derniers de mieux planifier leur prévoyance.

- Deuxièmement, une information plus complète des salariés et des employeurs permettrait de pro-

mouvoir l'assurance facultative. Il semble que certains salariés ne profitent pas de l'assurance facultative, car ils ne savent pas qu'ils peuvent y avoir accès. Si certains employeurs informent spontanément leurs salariés de cette possibilité, la moitié d'entre eux réagit négativement aux demandes formulées en ce sens par leurs collaborateurs.

Judith Trageser, économiste, INFRAS.
Mél. : judith.trageser@infras.ch

Stephan Hammer, lic. oec. HSG, INFRAS.
Mél. : stephan.hammer@infras.ch