



Berne, le 22 octobre 2025

Améliorer la situation vis-à-vis du deuxième pilier des personnes cumulant plusieurs emplois

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 23.4168 Rechsteiner du 28 septembre
2023

Table des matières

1	Situation de départ.....	5
2	Contexte.....	6
2.1	Introduction et historique	6
2.1.1	1 ^{re} réforme LPP	6
2.1.2	Réforme de la Prévoyance vieillesse 2020.....	7
2.1.3	Réforme LPP.....	8
2.1.4	Interventions parlementaires.....	8
2.2	Bases légales et situation actuelle	10
2.2.1	Assurance obligatoire et surobligatoire.....	10
2.2.2	Assurance facultative.....	12
2.3	Statistiques des personnes exerçant plus d'une activité professionnelle.....	12
3	Modèles déjà examinés	13
3.1	Modèles concernant le seuil d'entrée et la déduction de coordination	14
3.1.1	Modification du seuil d'entrée	14
3.1.2	Modification de la déduction de coordination.....	16
3.1.3	Modification du seuil d'entrée et de la déduction de coordination	19
3.2	Autres modèles	21
3.2.1	Extension de l'assurance facultative.....	21
3.2.2	Soumettre aussi les activités accessoires à l'assurance obligatoire	22
3.2.3	Totalisation des salaires en cas d'employeurs multiples.....	25
3.2.4	Introduction d'un plan de prévoyance simplifié pour bas salaires	28
3.2.5	Mo. 24.4066 Gapany / Mo. 24.4124 Aellen	29
3.2.6	Swissstaffing	31
4	Tableau comparatif	35
5	Conclusion	37
6	Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport	39

Condensé

[Texte] analyse la situation vis-à-vis du deuxième pilier des personnes cumulant plusieurs emplois. En effet, ces salariés ne sont pas assurés dans la prévoyance professionnelle obligatoire lorsqu'ils n'atteignent pas le seuil d'entrée pour chacune de leurs activités lucratives. Et lorsqu'ils atteignent le seuil d'entrée pour deux activités lucratives, ils sont pénalisés par la distinction faite entre l'activité principale et l'activité accessoire, celle-ci n'étant pas assurée obligatoirement.

Contexte

L'objectif de la prévoyance professionnelle est en complément du premier pilier le maintien du niveau de vie antérieur. En 1985, lors de l'entrée en vigueur de la prévoyance professionnelle, le système était prévu pour des salariés qui avaient un seul emploi et à un taux d'activité de 100 %. Ainsi, en comparaison avec un salarié qui réalise le même salaire avec une seule activité lucrative, la prévoyance des salariés réalisant des salaires auprès de plusieurs employeurs est péjorée. La prévoyance des salariés occupés à temps partiel et/ou avec des salaires modestes est également péjorée, notamment en raison de la déduction de coordination fixe.

Contenu

Ce rapport analyse les modèles discutés lors des différents projets de réforme de la LPP (1^{re} réforme LPP, réforme de la Prévoyance vieillesse 2020, réforme LPP) pour améliorer la prévoyance professionnelle des salariés cumulant plusieurs emplois. Comme le demandent de nombreuses interventions parlementaires, il étudie également d'autres possibilités d'amélioration pour les salariés à bas salaires ou travaillant à temps partiel.

L'analyse des modèles et des solutions présentés montre que les modèles qui associent une modification du seuil d'entrée et des mesures concernant la déduction de coordination produisent le meilleur effet positif sur la prévoyance pour les bas salaires et également en cas de temps partiel et de cumul d'emplois. Ces modèles seraient la plupart du temps réalisables moyennant de faibles charges (ou un faible surcroît de charges) pour les employeurs et les institutions de prévoyance. En revanche, les autres modèles entraîneraient des difficultés de mise en œuvre considérables et, dans certains cas, des surcoûts importants ainsi qu'un surcroît de charges administratives important ou des améliorations limitées de la prévoyance des salariés concernés.

Le rapport examine en outre la réglementation en vigueur pour l'assurance facultative et les activités accessoires. Aujourd'hui, il existe pour les salariés cumulant plusieurs emplois une possibilité d'assurer facultativement leurs salaires auprès de la Fondation institution supplétive LPP ou auprès de l'institution de prévoyance de l'un des employeurs. Toutefois, les institutions de prévoyance qui proposent cette solution sont rares, car l'assurance facultative induit une charge de coordination importante pour elles. Aujourd'hui, il y a aussi la problématique de l'exclusion des activités accessoires de la prévoyance professionnelle qui touche les salariés cumulant plusieurs emplois. En présence de plusieurs activités lucratives, celle qui est exercée au plus haut pourcentage et/ou qui permet de réaliser le salaire le plus important est considérée comme étant l'activité principale. Les autres salaires, considérés comme accessoires, ne peuvent pas être assurés dans la prévoyance professionnelle obligatoire.

Indépendamment des modalités concrètes de mise en œuvre du modèle, il faut relever que si l'obligation d'assurance est élargie aux salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs et/ou touchent de bas salaires ou travaillent à temps partiel sans réduire simultanément le taux de conversion minimal – actuellement trop élevé –, davantage de personnes seront alors assurées à titre obligatoire et les avoirs de prévoyance obligatoires augmenteront. Mais cela accroîtrait également le déficit de financement actuel dans l'assurance obligatoire. Les distorsions qui en résulteraient, notamment le subventionnement croisé des bénéficiaires de rentes par les assurés actifs, seraient également accentuées.

En conclusion, les possibilités d'améliorer la situation actuelle, qui n'est pas satisfaisante, ne sont pas nombreuses et ont déjà fait l'objet de discussions. Force est de constater que ce qui permettrait à plus de salariés d'être assurés ou mieux assurés dans la prévoyance professionnelle est finalement une combinaison de mesures.

1 Situation de départ

Le 28 septembre 2023, le conseiller national Thomas Rechsteiner a déposé le postulat 23.4168 intitulé « Améliorer la situation vis-à-vis du deuxième pilier des personnes cumulant plusieurs emplois ». Le Conseil fédéral est ainsi chargé de présenter un rapport indiquant comment l'obligation d'être assuré au 2^e pilier peut être étendue aux salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs et dont le salaire de chacun de leurs emplois pris séparément ne leur permet pas d'atteindre le seuil d'entrée dans la LPP.

Le développement du postulat mentionne que « *Lors de la session de printemps 2023, le Parlement a adopté une réforme de la LPP qui réduira le seuil d'entrée LPP à 19 845 francs. L'un des objectifs de cette réforme était de permettre à davantage d'employés de s'affilier dans le deuxième pilier. Un autre but de cette réforme était d'améliorer la situation à l'égard du deuxième pilier des personnes qui cumulent plusieurs emplois. Si la demande de rendre obligatoire la prévoyance professionnelle pour ces salariés n'a pas abouti dans le projet, elle n'en demeure pas moins légitime.*

Les modèles de travail différenciés, comme le travail à temps partiel, le cumul des emplois ou les formes hybrides de travail salarié et indépendant, sont de plus en plus répandus. Pour garantir à long terme la sécurité de la prévoyance professionnelle, il est nécessaire de prendre davantage en compte la diversité des formes de travail. Le rapport indiquera comment l'obligation d'être assuré peut être élargie en fonction des évolutions sociétales et du marché du travail et, en particulier, comment mieux assurer les salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs, mais dont le salaire de chacun des emplois pris séparément ne leur permet pas d'atteindre le seuil d'entrée fixé dans la LPP. Cette mesure ne doit pas concerner au premier chef les salariés qui n'atteignent tout juste pas le seuil d'entrée avec leur revenu cumulé, mais ceux qui cumulent plusieurs emplois à temps partiel et qui obtiennent un revenu tout à fait respectable, mais qui ne dépassent pas, ou à peine, le seuil d'entrée par salaire ».

Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a proposé de donner suite à ce postulat et s'est dit prêt à étudier cette problématique. Le 22 décembre 2023, le Conseil national a accepté de donner suite à ce postulat.

Plusieurs motions déposées à l'automne 2024 (motions 24.4233 Lohr « Meilleure couverture des travailleurs flexibles. Intégration à la LPP du modèle de caisse de pension éprouvé de la branche du travail temporaire », 24.4124 Aellen « Elargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites », 24.4125 Aellen « Permettre l'accès au deuxième pilier pour les personnes ayant un revenu modeste ou des contrats de travail multiples », 24.4066 Gapany « Elargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites », 24.4047 Broulis « Permettre l'accès au deuxième pilier pour les personnes ayant un revenu modeste ou des contrats de travail multiples », 24.3923 groupe socialiste « Mieux assurer les personnes cumulant plusieurs emplois et les travailleurs à temps partiel », 24.3921 Wasserfallen « Mieux assurer les personnes cumulant plusieurs emplois et les travailleurs à temps partiel ») veulent charger le Conseil fédéral de présenter des modifications de loi afin d'améliorer l'accès à la prévoyance professionnelle pour les salariés cumulant plusieurs emplois, à temps partiel ou ayant de bas salaires et/ou travaillant à temps partiel. Dans les avis rendus au sujet de ces interventions, le Conseil fédéral a systématiquement fait référence au rapport en réponse au postulat 23.4168 et annoncé qu'il répondrait également à ces thèmes dans le présent rapport.

2 Contexte

2.1 Introduction et historique

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Cette loi introduit une prévoyance professionnelle minimale obligatoire pour les travailleurs lorsque leurs salaires dépassent un certain montant annuel. Pour être assujéti au régime obligatoire, le salarié doit remplir des conditions minimales d'âge et de salaire. Le salaire minimum fixant le seuil d'entrée à l'assurance obligatoire correspond aux trois quarts du montant de la rente de vieillesse maximale selon l'AVS. À la retraite, 60 % du dernier salaire devrait être couvert, soit par le 1^{er} pilier seul, soit par le 1^{er} et le 2^e pilier ensemble. C'est volontairement que l'exigence de l'atteinte d'un seuil de salaire minimum était fixée pour un seul employeur¹.

Le seuil d'entrée correspond en 2025 à 22 680 francs. C'est à partir de cette limite que débute le régime obligatoire du deuxième pilier. Il a pour objectif, avec les prestations de l'AVS/AI, dans le cadre de la conception suisse des trois piliers, de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides, de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur (art. 113, al. 2, let. a, Cst.). Lorsque la LPP est entrée en vigueur en 1985, la grande majorité des personnes actives travaillaient à plein temps pour un seul employeur. Elle ne tient pas compte du taux d'activité professionnelle. Les salariés travaillant à temps partiel sont traités comme ceux travaillant à plein temps (même seuil d'entrée et même déduction de coordination), ce qui peut conduire à des résultats qui sont perçus comme inéquitables. Toutefois, de nombreux employeurs assurent mieux leurs salariés à temps partiel ou à bas salaire dans le cadre de la prévoyance professionnelle volontaire (surobligatoire) que ce qui est prescrit dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cependant tous les salariés à temps partiel, à bas salaire ou au service de plusieurs employeurs ne profitent pas de cette possibilité qui dépend des employeurs.

La question de l'amélioration de la prévoyance professionnelle obligatoire des salariés travaillant à temps partiel et au service de plusieurs employeurs a déjà été discutée à de nombreuses reprises, notamment dans le cadre des réformes suivantes.

2.1.1 1^{re} réforme LPP

Lors de la 1^{re} réforme LPP, la conviction s'imposa que le système de coordination en vigueur entre le premier et le deuxième pilier présentait des défauts du point de vue de la politique sociale et empêchait une couverture d'assurance suffisante des salariés à faible revenu, notamment des salariés employés à temps partiel. Le Conseil national, qui se chargea en tant que première Chambre de la 1^{re} réforme LPP, releva en particulier la problématique des salariés employés par plusieurs employeurs. Vu que la prévoyance professionnelle d'une personne assurée dépend de l'institution de prévoyance à laquelle est affilié l'employeur, le dépassement requis du seuil d'entrée nécessaire pour bénéficier de la prévoyance professionnelle obligatoire doit se faire pour chaque employeur individuellement. Les salariés au service de plusieurs employeurs peuvent ainsi obtenir un salaire total situé clairement au-dessus du seuil d'entrée applicable pour la prévoyance professionnelle et malgré tout ne pas être soumis à l'assurance obligatoire, notamment lorsqu'ils ne perçoivent le salaire minimal requis d'aucun de leurs employeurs. La diminution de la déduction de coordination devait permettre d'augmenter le salaire coordonné et par conséquent d'améliorer la protection de prévoyance pour les assurés à bas salaires. Dans le souci d'adapter la prévoyance professionnelle à la flexibilisation croissante des rapports de travail, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) se prononça clairement en faveur d'un abaissement du seuil d'entrée. Cette optique fut également partagée par le plénum du Conseil national et par le Conseil des États, même si le Parlement

¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 19 décembre 1975, FF 1976 I 117

n'alla finalement pas aussi loin que ce qui fut proposé par la CSSS-N et le seuil d'entrée ne fut abaissé qu'aux trois quarts de la rente de vieillesse maximale de l'AVS².

Lors des délibérations parlementaires sur la 1^{re} réforme de la LPP, un mécanisme qui permettrait de prendre en compte la somme des salaires d'une personne exerçant plusieurs emplois, sans obliger le salarié à faire une déclaration supplémentaire pour assurer tous ses salaires dans la prévoyance professionnelle obligatoire a été examiné. Toutefois, les dispositifs qui ne fournissent les informations sur le nombre de salaires d'une personne et leur montant que l'année suivant l'exercice des activités lucratives, voire plus tard, ne sont toutefois pas adaptés à cette fin. En effet, il en résulterait un assujettissement rétroactif à la prévoyance obligatoire, ce qui serait coûteux et nécessiterait souvent de corriger après coup le calcul des cotisations et des déductions salariales, même lorsque les rapports de travail n'existent plus. En raison de ces difficultés, le Parlement a décidé de ne pas donner suite à la solution examinée. D'autres mesures ont toutefois été prises dans le cadre de la 1^{re} réforme de la LPP, mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

La réforme a ainsi introduit une composante sociale, car le salaire coordonné a été augmenté bien plus pour les petits salaires (jusqu'à 100 % d'augmentation) que pour les salaires moyens et élevés (augmentation de 6,25 % pour compenser la baisse du taux de conversion de 7,2 % à 6,8 %)³. Le seuil d'entrée a été abaissé de 1/4, ce qui a élargi le cercle des bénéficiaires en y incluant essentiellement des salariés travaillant à temps partiel ou réalisant des salaires bas ou moyens. La déduction de coordination a été réduite de 1/8⁴. L'augmentation relative du salaire coordonné qui en a résulté a amélioré la prévoyance professionnelle pour les salariés à bas salaires.

En outre, la loi a délégué la compétence au Conseil fédéral de régler l'assujettissement à l'assurance des salariés occupés dans des emplois dits « atypiques », à savoir des emplois impliquant fréquemment des changements d'employeurs ou des engagements limités dans le temps (par exemple, les artistes, les musiciens, les acteurs ou les journalistes). Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral a introduit au 1^{er} janvier 2009 l'art. 1k de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2 ; RS 831.441.1) qui a réglé la question de l'assurance obligatoire des salariés engagés pour une durée limitée. L'art. 1k OPP 2 a permis d'assujettir à l'assurance obligatoire tous les travailleurs dont la durée totale des différents engagements pour le même employeur (ou des différentes missions pour le compte d'une même entreprise bailleuse de service) dépasse 3 mois, sans qu'il y ait plus de 3 mois d'interruption entre deux engagements.

2.1.2 Réforme de la Prévoyance vieillesse 2020

Le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 proposait également d'améliorer la prévoyance et de combler les lacunes de prévoyance des salariés qui travaillent à temps partiel ou perçoivent un bas salaire. Les salariés qui ont une prévoyance professionnelle modeste auraient ainsi vu leur couverture s'améliorer et auraient touché une rente plus élevée au moment de leur départ à la retraite. Pour ce faire, le projet prévoyait une réduction de la déduction de coordination à 40 % du salaire AVS, mais au minimum 14 100 francs et au maximum 21 150 francs. Cette mesure aurait permis d'augmenter la prévoyance professionnelle des bas et moyens salaires.

Toutefois, le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 a été rejeté lors de la votation populaire du 24 septembre 2017 par 52,7 % des votants.

² Commentaire ad. art. 7 LPP in : Commentaire LPP/LFLP 2^{ème} éd. Staempfli Verlag AG 2020, Brechbühl/Geckeler Hunziker, n° 4 et ss

³ Rapport n°3 pour la CSSS-N du 24/25 juin 2021 « Prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et au service de plusieurs employeurs »

⁴ Jusqu'à cette date, le seuil d'entrée et la déduction de coordination correspondaient au montant maximal de la rente AVS et le salaire minimal assuré se montait, comme aujourd'hui, à 1/8 de la rente AVS maximale.

2.1.3 Réforme LPP

Un des buts du projet de réforme LPP était d'améliorer la prévoyance professionnelle des salariés ayant de bas salaires ou travaillant à temps partiel. Ainsi, les Chambres fédérales se sont accordées sur toute une série de mesures techniques mais importantes, comme la déduction de coordination, soit le montant soustrait du salaire annuel AVS afin de déterminer le salaire LPP assuré. Le Conseil des États avait proposé de flexibiliser le système, afin de s'adapter aux nouveaux modes de travail, comme les emplois à temps partiel, qui concerne avant tout des femmes. À l'issue des débats parlementaires, la déduction de coordination avait été alignée sur le salaire AVS, soit 20 % de ce dernier. Le seuil d'entrée au deuxième pilier avait aussi été débattu. Le projet prévoyait d'abaisser le montant du seuil d'entrée à 19 845 francs, ce qui aurait permis à 100 000 salariés d'être nouvellement ou mieux assurés.

Mais la réforme LPP a été rejetée par le peuple suisse le 22 septembre 2024 par 67,13 % des votants.

En raison du rejet des deux projets de réforme susmentionnés, le régime légal de la prévoyance professionnelle des salariés travaillant à temps partiel n'a pas été substantiellement modifié depuis la 1^{re} réforme LPP et les modifications entrées en vigueur en 2009 concernent seulement les travailleurs atypiques. Différents modèles traités lors des différents projets de réformes sont exposés au ch. 3 du présent rapport.

2.1.4 Interventions parlementaires

La question de la prévoyance professionnelle des salariés qui travaillent à temps partiel ou pour plusieurs employeurs a fait l'objet de diverses interventions parlementaires ces dernières années et notamment dans le cas de la réforme LPP où plusieurs rapports ont été rédigés sur cette même thématique⁵ :

Iv. pa. 11.482 Christa Markwalder « *Personnes travaillant à temps partiel. Des prestations LPP plutôt que l'aide sociale* » ; cette initiative souhaitait que la déduction de coordination pour les personnes travaillant à temps partiel soit fixée proportionnellement au taux d'occupation. Elle prévoyait en outre que les employeurs se mettent d'accord pour désigner lequel d'entre eux gèrerait l'assurance. Le Conseil des États a décidé le 12 décembre 2022 de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. Cette décision a été motivée par les mesures qu'il avait arrêtées dans le cadre de la réforme LPP pour l'amélioration de la prévoyance des « salariés occupant des emplois atypiques ». La Commission compétente a examiné des mesures plus étendues, mais y a renoncé en raison du rapport coût/utilité défavorable⁶.

Po. 12.3318 Anita Fetz « *Améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à employeurs multiples* ». Dans le cadre de ce postulat, le Conseil fédéral était chargé d'examiner les moyens d'améliorer la prévoyance professionnelle dans les métiers où les salariés ont souvent des employeurs multiples. Ce postulat a été classé dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 rejetée en votation populaire le 24 septembre 2017.

Mo. 12.3974 CSSS-N « *Prévoyance des personnes travaillant pour plusieurs employeurs ou ayant de bas revenus* ». Dans le cadre de cette motion, le Conseil fédéral était chargé d'indiquer, dans le cadre de la prochaine réforme de l'AVS/LPP, quelles mesures pourraient être prises en vue d'améliorer la situation des salariés qui ont plusieurs employeurs en matière de prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral s'était dit prêt à examiner des solutions qui permettraient d'améliorer la prévoyance professionnelle de ces personnes dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020. La motion a

⁵ Rapport n° 3 pour la CESS-N du 24/25 juin 2021 « Prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et au service de plusieurs employeurs » ; rapport n° 2 pour la CESS-E du 17 février 2022 « Assurance pour les personnes travaillant à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou percevant un salaire annuel bas » ; rapport n° 9 pour la CESS-E du 30 mars 2022 « Assurance des personnes travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois » ; rapport n° 10 pour la CESS-E du 29 mars 2022 « Variantes pour le seuil d'accès et la déduction de coordination » ; rapport n° 12 pour la CESS-E du 26 avril 2022 « Salaire coordonné minimal annuel » ; rapport n° 22 pour la CESS-N du 2-3 février 2023 « Pluriactivité »

⁶ Rapport de la CESS-E du 28 mars 2022 et rapport de la CESS-N du 22 février 2018 « 11.482 n. Iv. pa. Markwalder. Personnes travaillant à temps partiel. Des prestations LPP plutôt que l'aide sociale »

été classée dans le cadre de cette réforme, qui prévoyait des mesures pour la catégorie de personnes évoquée.

Mo. 22.3389 CSSS-E « *Inclure les revenus tirés d'activités accessoires dans la LPP* ». Dans le cadre de cette motion, le Conseil fédéral est chargé d'abroger l'art. 1j, let. c, OPP 2 afin que les revenus tirés d'activités accessoires ne soient plus exclus de l'assurance obligatoire de la prévoyance professionnelle. Le 25 mai 2022, le Conseil fédéral a proposé de donner suite à cette motion. Elle a été acceptée le 12 décembre 2022 par le Conseil des États et acceptée le 28 février 2023 par le Conseil National. L'objet de cette motion sera examiné dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.2.2).

Po. 24.4233 Christian Lohr « *Meilleure couverture des travailleurs flexibles. Intégration à la LPP du modèle de caisse de pension éprouvé de la branche du travail temporaire* ». Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment le modèle de caisse de pension éprouvé de la branche du travail temporaire peut être intégré à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), en tant que solution séparée pour les travailleurs flexibles. L'objet de ce postulat sera examiné dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.2.6).

Mo. 24.4047 Pascal Broulis « *Permettre l'accès au deuxième pilier pour les personnes ayant un revenu modeste ou ayant des contrats de travail multiples* ». Dans le cadre de cette motion, le Conseil fédéral est invité à présenter une modification de la LPP, par le biais d'un abaissement du seuil d'entrée en dessous de 20 000 francs, afin d'améliorer l'accès et l'épargne pour les personnes ayant un revenu modeste et/ou cumulant plusieurs revenus. L'objet de cette motion sera étudié dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.1.1).

Mo. 24.3923 du Groupe socialiste « *Mieux assurer les personnes cumulant plusieurs emplois et les travailleurs à temps partiel* ». Dans le cadre de cette motion, le Conseil fédéral est chargé de modifier la LPP afin que les salariés cumulant plusieurs emplois et dont le salaire annuel total est supérieur à 22 050 francs soient assurés auprès de l'institution de prévoyance de l'employeur principal ou auprès de la Fondation institution supplétive LPP. En outre, la motion demande que la déduction de coordination soit nouvellement exprimée en pourcentage, en particulier pour les jeunes générations ; une coordination étroite avec d'autres assurances sociales sera nécessaire afin d'éviter les désavantages. L'objet de cette motion sera étudié dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.1.2 et 3.2.3).

Mo. 24.3921 Flavia Wasserfallen « *Mieux assurer les personnes cumulant plusieurs emplois et les travailleurs à temps partiel* ». Cette motion est identique à la Mo. 24.3923 Groupe socialiste « *Mieux assurer les personnes cumulant plusieurs emplois et les travailleurs à temps partiel* ». Les objets de cette motion seront étudiés dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.1.2 et 3.2.3).

Mo. 24.4066 Johanna Gapany « *Élargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites* ». Le Conseil fédéral est invité à présenter une modification de la LPP afin d'améliorer l'accès et l'épargne, en particulier, pour les personnes travaillant à temps partiel, en modifiant l'art. 8, al. 1, LPP dans le sens suivant : Les employeurs sont tenus de donner le choix à leurs employés dont le salaire atteint le seuil d'entrée d'assurer leur salaire annuel à hauteur d'au moins 80 %. L'employé est libre de choisir une option d'épargne moins avantageuse, correspondant à la loi actuelle pour le salaire coordonné. En dessous du salaire annuel minimal, les conditions de l'assurance surobligatoire s'appliquent. Le Conseil fédéral peut, sur consultation des partenaires sociaux, prévoir des exceptions ainsi que déléguer certaines compétences aux partenaires sociaux. Cette motion sera étudiée dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.2.5).

Mo. 24.4125 Cyril Aellen « *Permettre l'accès au deuxième pilier pour les personnes ayant un revenu modeste ou ayant des contrats de travail multiples* ». Cette motion est identique à la Mo. 24.4047 Pascal Broulis « *Permettre l'accès au deuxième pilier pour les personnes ayant un revenu modeste ou ayant des contrats de travail multiples* ». L'objet de cette motion sera étudié dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.1.1).

Mo. 24.4124 Cyril Aellen « *Élargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites* ». Cette motion est identique à la Mo. 24.4066 Johanna Gapany « *Élargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites* ». Cette motion sera étudiée dans le cadre du présent rapport de postulat (voir chap. 3.2.5).

2.2 Bases légales et situation actuelle

2.2.1 Assurance obligatoire et surobligatoire

Assurance obligatoire

En vertu de l'art. 2, al. 1, LPP, sont soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire les salariés qui ont plus de 17 ans et qui reçoivent d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 22 680 francs (montant de 2025). Alors que la couverture d'assurance pour les risques de décès et d'invalidité débute le 1^{er} janvier qui suit le 17^e anniversaire de l'assuré, l'assurance obligatoire pour la vieillesse commence uniquement le 1^{er} janvier qui suit son 24^e anniversaire (art. 7, al. 1, LPP). L'assujettissement à l'assurance dépend donc à la fois de l'âge du salarié et du salaire perçu, sachant que c'est le salaire versé par un même employeur qui est déterminant, indépendamment du taux d'occupation.

La prévoyance professionnelle obligatoire n'assure pas la totalité du salaire annuel, mais seulement le salaire coordonné, obtenu par application d'une déduction de coordination. Cette déduction de coordination s'élève dans la LPP à 26 460 francs (montant de 2025) et elle est indépendante du taux d'occupation. Un autre élément important est que le salaire annuel assuré obligatoirement est limité à 90 720 francs (limite supérieure du salaire annuel, montant de 2025). Le salaire coordonné maximal est par conséquent de 64 260 francs (différence entre la limite supérieure du salaire annuel de 90 720 francs et la déduction de coordination de 26 460 francs). En outre, afin de garantir une prévoyance minimale pour les salariés à bas salaires, le salaire coordonné minimal annuel est fixé à 3 780 francs (montant de 2025), ce qui signifie que tous les salariés qui perçoivent auprès d'un même employeur un salaire compris entre 22 680 francs et 30 240 francs (rente maximale de l'AVS montant de 2025) sont assurés pour un même montant.

Les conséquences du régime légal actuel dans la prévoyance professionnelle obligatoire peuvent être démontrées à l'aide des exemples concrets suivants.

Tableau 1	Salarié 1	Salarié 2	Salarié 3
Salaire annuel - employeur 1	60 000 francs	40 000 francs	20 000 francs
Salaire annuel - employeur 2	-	20 000 francs	20 000 francs
Salaire annuel - employeur 3	-	-	20 000 francs
Assujettissement à la prévoyance professionnelle	Oui (salaire complet)	Oui (pour 40 000 francs)	Non
Salaire coordonné - employeur 1	33 540 francs (60 000-26 460)	13 540 francs (40 000-26 460)	-
Salaire coordonné total	33 540 francs	13 540 francs	-

Le salarié 1 a un seul employeur et un salaire de 60 000 francs. Les salariés 2 et 3 ont aussi un salaire de 60 000 francs, mais celui-ci est obtenu auprès de plusieurs employeurs. Ainsi :

- Pour le salarié 2, même s'il atteint le seuil d'accès auprès de l'employeur 2, tout le salaire annuel n'est pas soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, car seule l'activité lucrative principale est assurée.

- Pour le salarié 3, aucun des salaires annuels n'atteint le seuil d'entrée.

Il en résulte qu'un salarié qui travaille pour un seul employeur n'est pas assuré de la même façon que celui qui touche un salaire identique mais travaille pour plusieurs employeurs. L'assurance porte sur la prévoyance vieillesse, mais aussi sur les risques d'invalidité ou de décès.

Comme ces exemples l'illustrent, le système actuel entraîne des différences considérables selon la situation professionnelle des assurés : alors que les trois salariés perçoivent tous un salaire annuel de 60 000 francs, le montant de leur salaire coordonné est compris entre 0 et 33 540 francs.

Activité accessoire

Le salarié 2 est impacté par la réglementation sur les activités accessoires. En effet, 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, al. 1, let. c, OPP 2). Jusqu'ici, le législateur considérait que ces salariés étaient suffisamment protégés 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 ils sont déjà assurés pour leur activité principale, si le règlement de ladite institution le prévoit, ou sinon auprès de la Fondation institution supplétive LPP (art. 46, al. 1, LPP).

Activité à durée déterminée de moins de 3 mois

Sont également exclus de l'assurance obligatoire les salariés qui travaillent moins de trois mois chez le même employeur (art. 1j, al. 1, 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 même employeur, il existe souvent des solutions de prévoyance spécifiques. C'est pourquoi le présent rapport part ici du principe que la dérogation actuellement prévue à l'art. 1j, let. b, OPP 2 doit être maintenue à l'avenir. Pour les salariés 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 salaire annuel et vérifier si le seuil d'entrée est dépassé. Pour éviter les abus, l'art. 1k, let. b, OPP 2 prévoit en substance que lorsque plusieurs engagements auprès d'un même employeur durent au total plus de trois mois sans qu'aucune interruption ne dépasse trois mois, le salarié est soumis à l'assurance obligatoire dès le début du quatrième mois de travail.

Assurance surobligatoire

La LPP impose des exigences légales minimales obligatoires. Toutefois, les institutions de prévoyance peuvent prévoir d'autres paramètres, plus avantageux pour les assurés. 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.

Lorsque des institutions de prévoyance étendent la prévoyance au-delà des exigences minimales fixées dans la LPP (prévoyance obligatoire) et proposent (aussi) une couverture en prévoyance plus étendue et surobligatoire, on parle alors « d'institutions de prévoyance enveloppantes ».

Ainsi, les éléments de salaires assurés dans le deuxième pilier et qui dépassent le cadre du régime obligatoire LPP relèvent du régime surobligatoire. Ce sont notamment :

- une déduction de coordination inférieure à celle prescrite par la loi, par exemple en pourcent du salaire AVS ou en fonction du taux d'occupation et
- l'assurance des salaires inférieurs au seuil d'entrée prévu dans la LPP.

Pour ces éléments, qui dépassent le cadre minimum obligatoire de la LPP, l'institution de prévoyance reste dans la limite de l'art. 49 LPP (compétences propres).

Les institutions de prévoyance peuvent proposer des plans dans le régime surobligatoire qui améliorent la prévoyance des salariés exerçant plusieurs activités, de ceux à temps partiel et de ceux à bas salaire.

Cela implique aussi que les employeurs s'affilient à ces plans. Des solutions de prévoyance spécifiques ont été mises en place par les organes faïtières des différentes branches culturelles. Il existe en effet le Réseau Prévoyance Culture, la Fondation de prévoyance Film et audiovison, la Fondation Visarte, les Fondations Charles Apothéloz et Artes Comedia pour le théâtre, la Caisse de pension Musique et formation à laquelle sont affiliées les membres de l'Association suisse des écoles de musique et pédagogiques. Il y a également la Fondation 2^e pilier de l'USSE/Swissstaffing pour le travail temporaire. Toutes ces institutions de prévoyance disposent de règlements de prévoyance adaptés aux particularités du travail atypique et des catégories professionnelles concernées.

2.2.2 Assurance facultative

Le droit actuel permet aux salariés ayant plusieurs rapports de travail de se faire assurer, à titre facultatif, pour tous les salaires qu'ils perçoivent auprès de plusieurs employeurs. Un salarié au service de plusieurs employeurs qui n'est pas assujéti à la prévoyance professionnelle obligatoire parce qu'aucun de ses salaires ne dépasse le seuil d'entrée a la possibilité de s'assurer à titre facultatif en vertu de l'art. 46 LPP. Sur la base de cette même disposition, un salarié assuré à titre obligatoire pour l'un de ses salaires peut demander que les salaires versés par d'autres employeurs soient assurés à titre complémentaire. Ainsi, un salarié peut avoir une activité principale par laquelle il gagne suffisamment pour être assuré obligatoirement au deuxième pilier. À côté de cela, il réalise un revenu d'une activité lucrative accessoire dans laquelle il gagne moins que le minimum pour l'assurance obligatoire. Il peut alors exiger que ce salaire soit aussi assuré. Si l'assuré est aussi soumis à l'assurance obligatoire, le salaire coordonné dans l'assurance facultative est déterminé en déduisant du salaire coordonné total le salaire coordonné déjà couvert par l'assurance obligatoire (art. 29, al. 1 et 2, OPP 2). Comme le montant de coordination est déjà atteint lors de l'activité principale, il ne doit plus être atteint avec l'activité accessoire. Lorsqu'un salarié qui s'assure à titre facultatif informe son employeur que son salaire est assuré conformément à l'art. 46 LPP, l'employeur est tenu de rembourser la moitié des cotisations afférentes au salaire qu'il lui verse (art. 46, al. 3, LPP).

Afin que le salaire coordonné puisse être calculé, l'assuré est tenu d'informer l'institution de prévoyance qui prend en charge l'assurance au sujet de tous les salaires provenant d'une activité lucrative. Le salaire coordonné à assurer est ensuite réparti proportionnellement entre les différents rapports de travail : ceci est déterminant pour le calcul des obligations de payer des cotisations des employeurs. L'ordonnance règle les détails du processus (art. 28 ss OPP 2). La statistique des institutions de prévoyance n'indique toutefois pas le nombre de règlements d'institutions de prévoyance qui proposent une assurance au sens de l'art. 46 LPP. Selon les observations de l'OFAS fondées sur un échantillon aléatoire de règlements et sur des informations fournies par des salariés désireux de s'assurer à titre facultatif en vertu de l'art. 46 LPP, rares sont les institutions de prévoyance qui proposent cette solution. Cette réticence peut s'expliquer par une charge de coordination importante. Outre la Fondation institution supplétive LPP, qui est légalement tenue de le faire et dont le nombre de salariés assurés au titre de l'art. 46 LPP a quadruplé ces dix dernières années (passant de 69 à 284 assurés), il convient de mentionner les institutions de prévoyance du Réseau prévoyance culture, dont les solutions de prévoyance professionnelle sont destinées aux acteurs culturels.

2.3 Statistiques des personnes exerçant plus d'une activité professionnelle

En 2024, 384 000 personnes actives en Suisse (hors apprentis) ont déclaré exercer plus d'une activité professionnelle. Cela représente 8,2 % de la population active, dont 235 000 femmes et 149 000 hommes. Près de 80 % de ces personnes exerçant plusieurs activités sont déjà assurées à titre obligatoire dans le cadre de la prévoyance professionnelle en relation avec le salaire de leur activité principale (femmes : 73 %, hommes : 90 %). Le travail à temps partiel est trois fois plus fréquent chez

les femmes que chez les hommes (58,7 % contre 20,5 %). En 2024, elles représentaient 71,8 % des personnes travaillant à temps partiel⁷.

En 2020, 253 institutions de prévoyance proposaient des plans de prévoyance avec un seuil d'entrée inférieur au seuil minimum légal. Environ 16 % des assurés actifs sont couverts par ces plans de prévoyance⁸. En 2023, environ 657 000 salariés⁹ (414 000 femmes et 243 000 hommes) percevaient un revenu provenant d'une activité principale inférieur au seuil d'entrée légal. On estime que 78 000 d'entre eux avaient plusieurs emplois (64 000 femmes et 14 000 hommes)¹⁰.

3 Modèles déjà examinés

Remarques préliminaires

Plusieurs modèles ont déjà été examinés afin d'améliorer la situation des personnes travaillant à temps partiel et de celles travaillant pour plusieurs employeurs. Les conséquences pour les assurés, les employeurs et les institutions de prévoyance dépendent fortement des modalités concrètes de mise en œuvre du modèle. Ces conséquences et les coûts sont influencés non seulement par la fixation du seuil d'entrée ou de la déduction de coordination, mais aussi par le montant des taux de bonification de vieillesse. Le processus d'épargne débute à l'âge de 25 ans et dure jusqu'à l'âge de la retraite AVS. L'avoir de vieillesse est constitué par les bonifications de vieillesse annuelles (échelonnées en fonction de l'âge) et par les versements effectués par l'assuré (apports de libre passage en cas de changement d'emploi). Une bonification de vieillesse est un pourcentage du salaire assuré qui est crédité à l'avoir de prévoyance d'une personne assurée afin de financer les prestations de vieillesse futures.

En principe, plus le seuil d'entrée est bas, plus le nombre de personnes pouvant être assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire est élevé. Plus la déduction de coordination est basse, plus les conséquences sont importantes, y compris pour les salariés déjà assurés à titre obligatoire. Pour les assurés percevant de faibles salaires notamment, une déduction de coordination plus basse entraîne une augmentation du salaire coordonné, ce qui améliore certes leurs rentes, mais augmente en contrepartie la charge des cotisations pour eux-mêmes et leurs employeurs. Ces cotisations plus élevées réduisent le revenu disponible. Il est donc important que les charges de cotisations supplémentaires pour ce groupe d'assurés ainsi que les frais administratifs pour les employeurs et les institutions de prévoyance soient proportionnés aux prestations attendues. En cas de modification du seuil d'entrée et/ou de la déduction de coordination, il faudrait donc toujours tenir compte d'une adaptation des bonifications de vieillesse afin d'éviter d'éventuelles conséquences indésirables (p. ex. charge de cotisations trop élevée, forte diminution du revenu disponible).

Indépendamment des modalités concrètes de mise en œuvre du modèle, il convient de considérer qu'élargir l'obligation d'assurance dans le deuxième pilier entraîne toujours une augmentation du montant total des avoirs de vieillesse obligatoires. Les institutions de prévoyance devraient ainsi garantir le taux de conversion en vigueur, trop élevé sur le plan actuariel, pour un montant plus élevé d'avoirs de vieillesse. Le sous-financement actuel de l'assurance obligatoire s'aggraverait ainsi et les distorsions qui y sont liées, en particulier le subventionnement croisé des bénéficiaires de rentes par les assurés actifs, serait encore renforcé.

Les modèles peuvent être classés dans deux catégories :

- La 1^{re} catégorie (chap. 3.1) englobe les modèles et les variantes de modèles qui visent à abaisser et supprimer le seuil d'entrée et la déduction de coordination.

⁷ [Enquête suisse sur la population active \(ESPA\) | Office fédéral de la statistique - OFS](#)

⁸ [Statistique des caisses de pensions | Office fédéral de la statistique - OFS](#)

⁹ Seuls les emplois de plus de 3 mois assortis d'un salaire annuel d'au moins 2 300 francs sont comptabilisés.

¹⁰ Données sur les revenus AVS (AVS-CI), évaluation OFAS.

- La 2^e catégorie (chap. 3.2) concerne les autres modèles, qui laissent le seuil d'entrée et la déduction de coordination inchangés.

Ces modèles sont présentés plus en détail dans ce chapitre.

3.1 Modèles concernant le seuil d'entrée et la déduction de coordination

3.1.1 Modification du seuil d'entrée

Le seuil d'entrée constitue la « porte d'entrée » dans le deuxième pilier. Les salaires qui n'atteignent pas le seuil d'entrée ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire. Actuellement (en 2025), le seuil d'entrée est fixé à 22 680 francs. Il s'applique pour chaque employeur.

En 2023, environ 657 000 salariés¹¹ (414 000 femmes et 243 000 hommes) n'atteignaient pas le seuil d'entrée légal avec leur salaire de l'activité principale¹².

L'obligation d'assurance dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire peut être façonnée et influencée en abaissant ou en supprimant le seuil d'entrée. En cas d'abaissement, il y aurait davantage de salariés assurés dans le deuxième pilier. L'abaissement du seuil d'entrée serait opéré en francs (le montant serait fixé à un niveau plus bas). Les motions 24.4047 Broulis et 24.4125 Aellen de teneur identique, déposées en septembre 2024, proposent par exemple un abaissement du seuil d'entrée à moins de 20 000 francs. Il existe également d'autres propositions, telles que celle qui consiste à définir le seuil d'entrée en fonction du nombre d'heures de travail (par ex. au moins dix heures de travail par semaine¹³) ou du taux d'occupation¹⁴. Les conséquences de ces propositions équivaldraient à un fort abaissement du seuil d'entrée.

Si le seuil d'entrée était abaissé à zéro ou supprimé, tout salaire versé devrait être assuré, et ce dès le premier franc.

Avec ces modèles, seul le seuil d'entrée serait modifié, ce qui signifie qu'il ne serait pas nécessaire d'adapter les taux de bonification de vieillesse. Si la modification du seuil d'entrée n'est pas associée à des mesures concernant la déduction de coordination, les salariés déjà assurés à titre obligatoire ne seront pas mieux assurés et le salaire assuré restera également inchangé.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Il arrive souvent que ces personnes n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire (ou leurs salaires) et ne soient donc pas assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Si le seuil d'entrée était abaissé ou supprimé, un plus grand nombre de salariés pourraient être assurés à titre obligatoire. Cette mesure aurait aussi pour conséquence d'améliorer la couverture en cas d'invalidité ou de décès, des salariés à bas salaires (et donc aussi des travailleurs à temps partiel) et des salariés travaillant pour plusieurs employeurs. Grâce à elle, des salariés travaillant pour un seul employeur et des salariés travaillant pour plusieurs employeurs, qui ne sont pas assurés obligatoirement, seraient nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire. Actuellement, seuls les revenus provenant de l'activité principale du salarié sont soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire. Par conséquent, la réglementation actuellement en vigueur sur l'activité accessoire devrait également être adaptée en cas d'abaissement du seuil d'entrée. Sinon, notamment, les revenus de l'activité accessoire ne seraient toujours pas soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (art. 1j, let. c, OPP 2), ce qui signifierait que de nombreux salariés travaillant pour plusieurs employeurs ne pourraient pas bénéficier d'une amélioration de leur prévoyance (voir chap. 2.2.1).

¹¹ Seuls les emplois de plus de 3 mois assortis d'un salaire annuel d'au moins 2 300 francs sont comptabilisés.

¹² Données sur les revenus AVS (AVS-CI), évaluation OFAS.

¹³ Université de Saint-Gall, Cahiers de l'I.VW HSG, tome 69

¹⁴ 1^{re} révision de la LPP, réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et réforme LPP

Il faut noter que la déduction de coordination est actuellement plus élevée que le seuil d'entrée. Pour cette différence, un salaire coordonné minimal est assuré (art. 8, al. 2, LPP). C'est la raison pour laquelle l'amélioration qui pourrait résulter d'un abaissement ou d'une suppression du seuil d'entrée sans abaissement simultané de la déduction de coordination serait limitée. Dès lors, la meilleure façon d'améliorer la prévoyance des bas salaires consisterait donc à combiner un abaissement du seuil d'entrée avec des mesures touchant également la déduction de coordination.

Par rapport à aujourd'hui, davantage de salariés seraient soumis à l'assurance obligatoire, mais ces salariés nouvellement assurés ne pourraient se constituer qu'une faible prévoyance en raison de la déduction de coordination. La prévoyance des salariés concernés ne serait donc pas considérablement améliorée compte tenu des petits montants de cotisations versés sur de très bas salaires.

En cas de fort abaissement ou de suppression du seuil d'entrée, les salariés à très bas salaires et/ou taux d'occupation (y c. les jobs d'été de plus de 3 mois ou les emplois occasionnels, par ex.) seraient également soumis au régime obligatoire LPP. Si le seuil d'entrée était adapté au taux d'occupation, par exemple, un salarié travaillant à 10 % pour un employeur serait soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire si son salaire annuel déterminant atteignait 2 268 francs (10 % du seuil d'entrée, état en 2025).

Les salariés qui seraient nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire devraient payer des cotisations. Cela engendrerait une augmentation des cotisations que ces employés devraient verser aux institutions de prévoyance.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire. Pour les salariés qui travaillent à plein temps, l'abaissement du seuil d'entrée n'apporterait donc en règle générale aucun changement dans leur situation.

Conséquences pour les employeurs

L'abaissement du seuil d'entrée n'entraînerait pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les employeurs.

En cas de fort abaissement ou de suppression du seuil d'entrée, il y aurait davantage de rapports de travail soumis au régime obligatoire LPP, y compris les jobs d'été de plus de 3 mois ou les emplois occasionnels par exemple. Par conséquent, les employeurs qui n'emploient que des salariés dont le salaire est inférieur au seuil d'entrée et qui n'ont encore jamais été affiliés à une institution de prévoyance (en particulier les petits employeurs ayant du personnel dans les ménages privés) devraient dorénavant s'affilier à une institution de prévoyance. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salariés assurés parmi ceux qui n'étaient pas soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle jusqu'ici. Il faudrait en outre s'attendre à de nombreuses entrées et sorties – nettement plus que dans le cas des salariés ayant un emploi plus stable – et donc à des charges administratives accrues pour les employeurs concernés. Les employeurs devraient également prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés, ce qui accroîtrait leurs charges salariales.

Pour les ménages privés et les petites entreprises, par exemple, la difficulté pourrait même consister à trouver une institution de prévoyance qui les affine. La Fondation institution supplétive LPP est la seule institution de prévoyance tenue par la loi d'affilier les employeurs (art. 60, al. 2, let. b, LPP). Les caisses de compensation AVS, chargées d'examiner si un employeur occupe des salariés soumis à l'assurance obligatoire et s'il est affilié à une institution de prévoyance, devraient alors en informer la Fondation institution supplétive LPP, à laquelle sont rattachés d'office les salariés d'employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations légales. Ces employeurs seraient ainsi affiliés d'office auprès de la Fondation institution supplétive LPP (art. 60, al. 2, let. a, LPP) et devraient supporter les coûts liés à cette affiliation à l'assurance.

Les secteurs «restauration/hôtellerie», «construction» et «autres services» seront les plus touchés par cette mesure.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

L'abaissement du seuil d'entrée n'entraînerait, en principe, pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les institutions de prévoyance.

En cas de fort abaissement ou de suppression du seuil d'entrée, les institutions de prévoyance devraient gérer un grand nombre de nouveaux rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés bas, voire très bas. Pour certaines institutions de prévoyance, qui n'assurent que le régime obligatoire (notamment dans les branches à bas salaire), le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés devrait être défavorable, ce qui entraînerait des augmentations de ces coûts qu'elles devraient répercuter sur les employeurs et les assurés. De plus, il faudrait s'attendre à de nombreuses entrées et sorties, nettement plus que dans le cas des salariés ayant des rapports de prévoyance plus stables, ce qui entraînerait également des charges administratives – et donc des coûts – plus élevés pour les assurés et les employeurs.

La Fondation institution supplétive LPP devrait très probablement gérer beaucoup plus de petits contrats d'affiliation.

3.1.2 Modification de la déduction de coordination

La déduction de coordination dans la prévoyance professionnelle obligatoire est actuellement de 26 460 francs (7/8 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'entrée étant inférieur à la déduction de coordination, il est prévu qu'un salaire annuel de 3 780 francs, au moins, soit assuré. Dans le cas contraire, les salaires coordonnés pourraient être très bas, voire négatifs avec des salaires AVS compris entre 22 680 francs et 30 240 francs. Compte tenu de cette réglementation, les salariés ayant des salaires compris entre 22 680 et 30 240 francs ont tous le même salaire coordonné de 3 780 francs.

Si seule la déduction de coordination était abaissée ou supprimée, cette mesure ne serait favorable qu'aux salariés qui dépassent déjà le seuil d'entrée selon le droit en vigueur actuellement et sont déjà soumis à l'assurance obligatoire. Ceux-ci seraient alors mieux assurés. La façon dont les bonifications de vieillesse seraient définies déterminerait également si les personnes assurées pourraient en outre profiter d'un niveau de prévoyance plus élevé avec l'élargissement du salaire.

Avec un abaissement ou une suppression de la déduction de coordination, de même qu'avec une déduction de coordination proportionnelle au salaire AVS, les inconvénients de la déduction actuelle pourraient être atténués, voire éliminés (cf. « Conséquences pour les salariés » ci-dessous). Les motions 24.3923 Groupe socialiste et 24.3921 Wasserfallen de teneur identique, déposées en septembre 2024, proposent par exemple elles aussi une déduction de coordination fixée en pourcentage et une flexibilisation de cette déduction. Une autre proposition consisterait à définir la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation¹⁵.

Avec ces modèles, il faut noter que plus la déduction de coordination choisie est basse, plus les conséquences sur les salariés déjà assurés à titre obligatoire sont importantes. Si des mesures concernant la déduction de coordination sont prises, il est donc nécessaire, en principe, d'adapter également les taux de bonification de vieillesse. Si l'adaptation de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse entraîne au total un niveau de prévoyance plus élevé pour un assuré, les cotisations pour les salariés et les employeurs augmentent dans les mêmes proportions (voir chap. 3, remarques préliminaires).

¹⁵ 1^{re} révision de la LPP, réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et réforme LPP

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Si la **déduction de coordination était abaissée tout en restant définie selon un montant fixe en francs** et était déduite de chaque salaire, comme c'est le cas selon la réglementation légale actuelle, les inconvénients qui concernent les salariés à bas salaires et ceux travaillant à temps partiel subsisteraient. Ces inconvénients pourraient toutefois être fortement atténués par l'abaissement de la déduction de coordination, ce qui permettrait néanmoins d'améliorer la prévoyance de ces assurés. Cet effet est d'autant plus marqué que l'abaissement de la déduction de coordination est important.

Supprimer 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 les salariés qui ont de bas salaires ou qui cumulent plusieurs emplois à titre principal. Par conséquent, la distinction actuelle entre l'activité principale et l'activité accessoire devrait dans ce cas également être abolie, ce qui améliorerait encore la situation des salariés qui cumulent plusieurs emplois (voir chap. 3.2.2). En effet, selon le droit en vigueur, les salaires issus d'une activité accessoire ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (art. 1j, al. 1, let. c, OPP 2). Si la distinction entre l'activité principale et l'activité accessoire était abolie, les personnes cumulant plusieurs emplois et dont les salaires sont supérieurs au seuil d'entrée auraient au total le même salaire obligatoirement assuré que les personnes percevant un salaire du même montant auprès d'un seul employeur.

Pour les salariés qui travaillent à temps partiel ou pour plusieurs employeurs, une **déduction de coordination proportionnelle au salaire AVS** serait beaucoup plus avantageuse que l'application d'une déduction de coordination fixe pour chaque salaire. En effet, plus le salaire annuel déterminant est élevé et plus la déduction de coordination effective l'est également avec ce modèle. Si le salaire est moins élevé en raison d'une activité à temps partiel, la déduction de coordination serait réduite en proportion. De plus, la somme des déductions de coordination calculées sur la base des différents salaires ne serait au total pas plus élevée que la déduction de coordination d'un salarié qui réalise l'intégralité de son salaire auprès d'un seul employeur.

Une **adaptation de la déduction de coordination en fonction du taux d'occupation** se traduirait par le fait que les salariés ayant un bas salaire et un taux d'occupation élevé (« working poor ») seraient moins bien assurés que les salariés ayant un taux d'occupation inférieur à salaire égal. Ainsi, le salaire coordonné annuel d'une salariée qui gagne 50 000 francs par an en travaillant à plein temps serait de 23 540 francs, tandis qu'il s'élèverait à 36 770 francs pour une personne qui percevrait le même salaire en travaillant à 50 %, en raison de la réduction de moitié de la déduction de coordination.

Tableau 2	Emploi à plein temps 100 %	Emploi à temps partiel 50 %
Salaire	50 000 francs	50 000 francs
Déduction de coordination actuelle	26 460 francs (état en 2025)	26 460 francs (état en 2025)
Déduction de coordination dépendant du taux d'occupation	26 460 francs	13 230 francs
Salaire coordonné	23 540 francs	36 770 francs

Par conséquent, la prise en compte du taux d'occupation pour le calcul de la déduction de coordination améliorerait surtout la prévoyance des travailleurs à temps partiel ayant un salaire élevé. Ce modèle créerait ainsi une amélioration injustifiable au détriment des salariés qui devraient travailler à plein temps ou avec un taux d'occupation plus élevé pour obtenir un salaire équivalent. De plus, ce modèle ne permettrait pas d'assurer davantage de salariés à bas salaires.

En outre, il n'existe pas de définition contraignante du taux d'occupation à 100 % en Suisse. La durée du travail et, partant, la définition d'un taux d'occupation à 100 % varient fortement selon les branches et les entreprises (y compris, dans certains cas, au sein des entreprises). Par conséquent, il n'existe pas non plus de définition des taux d'occupation valable à l'échelle du pays. Ainsi, les salariés ayant une déduction de coordination calculée en fonction du taux d'occupation seraient traités différemment selon les branches et les employeurs (voire au sein des entreprises) dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire.

En outre, une difficulté particulière se poserait 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 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.

Salariés à plein temps

En règle générale, cette catégorie de salariés dépasse déjà le seuil d'entrée selon le droit actuel et est obligatoirement assurée dans la prévoyance professionnelle. Des mesures concernant la déduction de coordination se traduiraient par une amélioration de la prévoyance professionnelle des salariés à plein temps.

Conséquences pour les employeurs

Un abaissement ou une **suppression de la déduction de coordination** ainsi que la définition d'un salaire coordonné **en % du salaire AVS** n'entraîneraient pas de difficulté supplémentaire de mise en application pour les employeurs. En principe, il serait donc facile de mettre en œuvre un tel modèle.

En revanche, un nouveau paramètre – **le taux d'occupation** – serait introduit dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette modification du système serait synonyme de charges administratives supplémentaires pour les employeurs. Le calcul du salaire coordonné serait en effet plus complexe, car la déduction de coordination devrait être adaptée individuellement au taux d'occupation. Pour les salariés dont les taux d'occupation changent fréquemment, notamment, le calcul du salaire coordonné serait particulièrement compliqué.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Un abaissement ou une **suppression de la déduction de coordination** ainsi que la définition du **salaire coordonné en % du salaire AVS** ne causeraient pas de difficulté supplémentaire de mise en application pour les institutions de prévoyance. En principe, il serait donc facile de mettre en œuvre un tel modèle.

En revanche, une **déduction de coordination calculée en fonction du taux d'occupation** entraînerait de sérieux problèmes d'application pour les institutions de prévoyance. Pour les employeurs, le calcul des cotisations serait plus complexe et plus sujet à erreurs. Les institutions de prévoyance ne pourraient pas contrôler les données relatives aux taux d'occupation. Les caisses de compensation AVS, chargées d'examiner si un employeur occupe des personnes soumises à l'assurance obligatoire et s'il est affilié à une institution de prévoyance, et la Fondation institution supplétive LPP, à laquelle sont rattachés d'office les salariés d'employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations légales, ne seraient pas en mesure de faire respecter une obligation d'assurance qui dépend du taux d'occupation des salariés. En effet, les institutions de prévoyance ne savent pas quels salariés travaillent à quels taux d'occupation.

Dans le cas des institutions de prévoyance avec des plans enveloppants, une déduction de coordination dépendant du taux d'occupation peut être réalisable dans la pratique. Certaines institutions de prévoyance l'ont déjà prévu dans leurs règlements. Elles disposent d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la fixation réglementaire du salaire assuré, pour autant qu'elles respectent les dispositions obligatoires de la LPP. Pour la prévoyance professionnelle obligatoire, l'introduction d'une

déduction de coordination dépendant du taux d'occupation impliquerait toutefois un besoin supplémentaire de réglementation : il faudrait notamment définir légalement ce qu'est une activité à 100 % et quelle déduction de coordination s'applique aux salariés dont le taux d'occupation varie.

3.1.3 Modification du seuil d'entrée et de la déduction de coordination

Dans ce modèle, des modifications seraient apportées simultanément au seuil d'entrée et à la déduction de coordination. Cela signifie que le seuil d'entrée serait abaissé ou supprimé (voir ch. 3.1.1) et dans le même temps la déduction de coordination serait abaissée, supprimée ou exprimée en % du salaire (voir ch. 3.1.2).

Des possibilités de combinaison seraient par exemple :

- abaissement du seuil d'entrée et de la déduction de coordination,
- abaissement du seuil d'entrée et suppression de la déduction de coordination,
- suppression du seuil d'entrée et de la déduction de coordination,
- suppression du seuil d'entrée et abaissement de la déduction de coordination,
- abaissement du seuil d'entrée et modification de la déduction de coordination proportionnellement au salaire AVS.

En cas de modification du seuil d'entrée et de la déduction de coordination, il faudrait également adapter les taux de bonification de vieillesse.

Une combinaison de modification du seuil d'entrée et de modification de la déduction de coordination serait celle qui a le plus d'effets positifs pour l'amélioration de la prévoyance des salariés et en particulier les salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires.

Dans le cadre des délibérations relatives à la 1^{re} réforme de la LPP de 2005, l'amélioration de la prévoyance professionnelle des salariés travaillant à temps partiel devait être obtenue par une réduction (de moitié) du seuil d'entrée et par une déduction de coordination en pourcentage du salaire AVS.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Il arrive souvent que ces personnes n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire (ou leurs salaires) et ne soient donc pas assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Si le seuil d'entrée était abaissé, un plus grand nombre de salariés pourraient être assurés à titre obligatoire. Comme la déduction de coordination serait simultanément abaissée, modifiée ou supprimée, la part de salaire assurée pourrait être plus importante et la prévoyance de ces assurés être améliorée. Comme indiqué au chap. 3.1.2, une déduction de coordination proportionnelle au salaire AVS serait en principe beaucoup plus avantageuse que l'application d'une déduction de coordination fixe pour chaque salaire.

La combinaison d'une modification du seuil d'entrée et d'une modification de la déduction de coordination rendrait la prévoyance professionnelle plus accessible pour ces catégories de salariés.

Cette mesure aurait aussi pour conséquence d'améliorer la couverture en cas d'invalidité ou de décès des salariés à bas salaires, des travailleurs à temps partiel et des salariés travaillant pour plusieurs employeurs. Grâce à elle, des salariés travaillant pour un seul employeur et des salariés travaillant pour plusieurs employeurs, qui ne sont pas assurés obligatoirement, seraient nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, et ce pour un salaire assuré plus élevé. Par conséquent, la réglementation actuelle concernant l'activité accessoire devrait être adaptée, pour que les revenus d'activités accessoires soient aussi soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (art. 1j, al. 1, let. c, OPP 2).

En cas de fort abaissement voire de suppression du seuil d'entrée, les salariés à très bas salaires et/ou taux d'occupation (y c. les jobs d'été de plus de 3 mois ou les emplois occasionnels, par ex.) seraient également soumis au régime obligatoire LPP. Si cette mesure était combinée avec la modification de la déduction de coordination, la part du salaire assuré serait plus importante.

Les salariés qui seront, nouvellement et pour une part de salaire plus importante, soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, devront nouvellement payer des cotisations, resp. plus de cotisations. Cela engendrera une augmentation des cotisations que ces employés (et leurs employeurs) devront verser aux institutions de prévoyance.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire. Pour les salariés qui travaillent à plein temps, l'abaissement du seuil d'entrée n'apporterait donc en règle générale aucun changement dans leur situation. La modification simultanée de la déduction de coordination aurait également une influence sur les salariés à plein temps du fait que, selon les variantes, la part du salaire assuré serait plus importante.

Conséquences pour les employeurs

L'abaissement du seuil d'entrée et la modification de la déduction de coordination n'entraîneraient, en principe, pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les employeurs.

En cas de fort abaissement du seuil d'entrée, il y aurait davantage de rapports de travail soumis au régime obligatoire LPP. Par conséquent, les employeurs qui n'emploient que des salariés dont le salaire est inférieur au seuil d'entrée et qui n'ont encore jamais été affiliés à une institution de prévoyance (en particulier les petits employeurs ayant du personnel dans les ménages privés) devraient dorénavant s'affilier à une institution de prévoyance. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salariés soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle parmi ceux qui ne l'étaient pas jusqu'ici. Les employeurs devraient prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés, ce qui accroîtrait leurs charges salariales. La modification simultanée de la déduction de coordination entraînerait également une augmentation des charges salariales.

Pour les ménages privés et les petites entreprises, par exemple, la difficulté consisterait même à trouver une institution de prévoyance qui les affine. La Fondation institution supplétive LPP est la seule institution de prévoyance tenue par la loi d'affilier les employeurs (art. 60, al. 2, let. b, LPP). Les caisses de compensation AVS, chargées d'examiner si un employeur occupe des salariés soumis à l'assurance obligatoire et s'il est affilié à une institution de prévoyance, devraient en informer la Fondation institution supplétive LPP, à laquelle sont rattachés d'office les salariés d'employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations légales. Ces employeurs seraient ainsi affiliés d'office auprès de la Fondation institution supplétive LPP (art. 60, al. 2, let. a, LPP) et devraient supporter les coûts liés à cette affiliation à l'assurance.

Les secteurs «restauration/hôtellerie», «construction» et «autres services» seront les plus touchés par cette mesure.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Un abaissement du seuil d'entrée et une modification de la déduction de coordination n'entraîneraient pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les institutions de prévoyance.

En cas de fort abaissement ou de suppression du seuil d'entrée, les institutions de prévoyance devraient néanmoins gérer un grand nombre de nouveaux rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés d'un faible montant. Pour certaines institutions de prévoyance, qui n'assurent que le régime obligatoire (notamment dans les branches à bas salaire), le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés devrait être défavorable, ce qui entraînerait des augmentations qu'elles devraient répercuter sur les employeurs et les assurés. Il faudrait en outre s'attendre à de nombreuses entrées et sorties, nettement plus que dans le cas des salariés ayant un emploi plus stable, ce qui accroîtrait également les charges administratives. Une adaptation de la déduction de coordination entraînerait en outre une augmentation de la masse salariale assurée, ce qui alourdirait la charge des cotisations pour les salariés. La Fondation institution supplétive LPP devrait très probablement affilier davantage de petits employeurs.

3.2 Autres modèles

3.2.1 Extension de l'assurance facultative

Les salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs ont aujourd'hui déjà la possibilité de s'assurer dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Selon l'art. 46 LPP, ils peuvent se faire assurer à titre facultatif si leur salaire annuel total atteint le seuil d'entrée. Pour ce faire, ils peuvent s'adresser à la Fondation institution supplétive LPP ou à l'institution de prévoyance à laquelle est affilié l'un de leurs employeurs, si les dispositions réglementaires de ces institutions le prévoient¹⁶.

Actuellement, l'assurance facultative selon l'art. 46 LPP se heurte donc à deux difficultés. Premièrement, elle présuppose que les différents salaires annuels cumulés atteignent le seuil d'entrée. Deuxièmement, seule la Fondation institution supplétive LPP a l'obligation légale d'affilier des personnes occupant plusieurs emplois qui souhaitent s'assurer volontairement. Les autres institutions de prévoyance ne sont pas tenues de proposer l'assurance facultative ; une telle assurance n'est possible que si leurs règlements le prévoient.

L'accès à l'assurance facultative pourrait être facilité par une mesure prévoyant que toutes les institutions de prévoyance soient tenues de proposer l'assurance facultative.

Comme c'est le cas avec l'assurance facultative existante, les cotisations seraient financées pour moitié par l'employeur et pour moitié par le salarié à partir de la date d'adhésion¹⁷, et la déduction de coordination devrait – en cas d'emplois multiples – être répartie proportionnellement entre les différents salaires par l'institution de prévoyance (art. 31, al. 1, OPP 2).

Une amélioration de l'accès à l'assurance facultative pourrait également être associée à d'autres modèles, par exemple avec un abaissement du seuil d'entrée.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Les assurés devraient payer la moitié des cotisations, mais comme il s'agit d'une assurance facultative, il n'y aurait aucune contrainte. La charge plus élevée constituée par les cotisations, qui fait en partie l'objet de critiques au cas où le seuil d'entrée obligatoire serait abaissé (voir chap. 3.1.2) car elle réduit le salaire disponible, pourrait ainsi être tout simplement évitée par les personnes concernées en choisissant de ne pas s'assurer.

Si toutes les institutions de prévoyance devaient offrir une assurance facultative aux salariés, cela permettrait à ceux-ci de s'assurer dans la même institution de prévoyance que leurs collègues ayant des salaires supérieurs au seuil d'entrée.

Aujourd'hui, seuls quelques salariés recourent à la possibilité de souscrire une assurance facultative (voir chap. 2.2.2). Les jeunes, en particulier, ont souvent d'autres priorités que la prévoyance vieillesse. De plus, la conclusion d'une assurance facultative exige d'avoir une bonne connaissance du fonctionnement du 2^e pilier. Conclure une assurance facultative présuppose en premier lieu d'être informé de cette possibilité. En outre, lorsque les rapports de travail changent fréquemment et que les salaires varient, il n'est pas possible de mettre en œuvre correctement l'assurance facultative sans l'aide des salariés : le salarié concerné endosse la responsabilité de la communication régulière des modifications de salaires à l'institution de prévoyance et de l'information de chaque nouvel employeur. Ces tâches administratives, qui sont souvent très éloignées du domaine d'activité du salarié concerné, peuvent s'avérer très complexes selon les situations. C'est la raison pour laquelle seule une partie des salariés potentiellement concernés opterait vraisemblablement pour l'assurance facultative malgré

¹⁶ cf. Rapport 10 pour la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E), séance du 29 mars 2022, ch. 10, p. 18 ; « La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse », Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 21.3281 Maret Marianne du 18 mars 2021, p. 18.

¹⁷ État en 2021. Cf. Rapport 10 pour la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E), séance du 29 mars 2022, ch. 10, p. 18.

l'accès facilité à l'assurance, comme c'est déjà le cas actuellement. Les conséquences sociopolitiques de telles mesures seraient donc sûrement plutôt faibles.

En cas de rapports de travail précaires, notamment, les salariés craignent que leur employeur mette fin à leur engagement s'il était tenu de verser des cotisations LPP. En effet, les salariés qui ont plusieurs employeurs et se font ainsi assurer peuvent être financièrement moins intéressants pour un employeur que des salariés pour lesquels il n'a pas à verser de cotisations LPP.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire. En principe, l'élargissement de la possibilité de conclure une assurance facultative n'aurait donc pas de conséquences pour eux.

Conséquences pour les employeurs

Pour les salariés qui décident de conclure une assurance facultative, les employeurs doivent prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe, ce qui accroît leurs charges salariales. Les salariés qui souhaitent s'affilier à l'assurance facultative sont éventuellement moins intéressants pour un employeur que des salariés pour lesquels l'employeur ne doit pas payer de cotisations LPP. À cela vient s'ajouter un effort de coordination plus important pour le calcul des salaires et des cotisations. Cela vaut en particulier lorsque l'employeur effectue lui-même le décompte des salariés concernés auprès de différentes institutions de prévoyance.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Si toutes les institutions de prévoyance étaient désormais tenues d'admettre des assurés à titre facultatif, elles devraient dans certains cas gérer un grand nombre de nouveaux rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés d'un faible montant. La mise en œuvre de cette mesure avec des personnes assurées ayant plusieurs employeurs serait fastidieuse. En outre, toutes les institutions de prévoyance devraient dorénavant gérer un plan de prévoyance selon le minimum LPP même si elles ne géraient jusqu'ici que des plans enveloppants. Cela entraînerait des charges accrues pour les institutions de prévoyance. Comme mentionné plus haut, le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés serait défavorable dans de telles situations. Cela pourrait être problématique pour certaines institutions de prévoyance.

3.2.2 Soumettre aussi les activités accessoires à l'assurance obligatoire

Avec ce modèle, les salaires issus d'activités accessoires qui dépassent le seuil d'entrée ne seraient plus exclus de l'assurance obligatoire.

Selon la réglementation actuelle, les salaires issus d'une activité accessoire ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle (art. 1j, al. 1, let. c, OPP 2) ; seule l'activité exercée à titre principal est assurée. Jusqu'ici, le législateur considérait que les assurés étaient suffisamment protégés contre les risques sociaux, vieillesse, décès et invalidité par l'intermédiaire de leur activité principale. Toutefois, dans la pratique, la distinction entre activité principale et activité accessoire n'est pas toujours évidente. En outre, actuellement, les salariés sont libres d'assurer leur salaire issu de l'activité accessoire dans le cadre de l'assurance facultative, conformément aux dispositions de l'art. 46 LPP. Cette réglementation devrait donc être éventuellement abrogée.

L'assurance obligatoire des activités accessoires est l'objet de la motion 22.3389 « *Inclure les revenus tirés d'activités accessoires dans la LPP* ». La motion a été adoptée le 12 décembre 2022 par le Conseil des États et le 28 février 2023 par le Conseil national. Elle demande au Conseil fédéral d'abroger la distinction entre activité principale et activité accessoire (art. 1j, al. 1, let. c, OPP 2) dans la prévoyance professionnelle. Les salaires tirés d'une activité accessoire salariée des personnes qui sont déjà

assurées pour une activité exercée à titre principal seraient donc dorénavant soumis à l'assurance obligatoire dans la mesure où ils atteignent le seuil d'entrée du régime obligatoire¹⁸.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Les personnes ayant plusieurs emplois sont plus souvent concernées par la limitation des activités accessoires non assurées. De ce fait, elles ne sont pas assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire pour l'intégralité de leur activité. Si les activités accessoires qui dépassent le seuil d'entrée étaient aussi assurées à titre obligatoire, davantage d'activités pourraient être soumises à l'assurance obligatoire. Les salariés qui exercent simultanément une activité principale et une activité accessoire, notamment ceux travaillant pour plusieurs employeurs, seraient soumis à l'assurance obligatoire pour tous les engagements qui atteignent le seuil d'entrée du régime obligatoire. Cette mesure aurait aussi pour conséquence d'améliorer la couverture en cas d'invalidité ou de décès des salariés travaillant pour plusieurs employeurs. Grâce à elle, des salariés travaillant pour plusieurs employeurs, qui ne sont pas assurés obligatoirement, seraient nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire pour leurs activités lucratives qui dépassent le seuil d'entrée. Si le seuil d'entrée n'est pas abaissé, cela signifierait que les revenus de l'activité accessoire ne seront pas forcément soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle. Toutefois, étant donné que la déduction de coordination est actuellement fixe, les inconvénients qui concernent les personnes ayant plusieurs employeurs subsisteraient, car la déduction de coordination est déduite pour chaque rapport de travail. Dans ce contexte, il faut noter que l'assurance facultative selon l'art. 46 LPP prévoit une déduction de coordination unique pour l'intégralité du revenu soumis à l'AVS (art. 29 OPP 2), ce qui est plus avantageux pour les personnes ayant plusieurs emplois. En outre, sans abaissement du seuil d'entrée, les salariés qui n'atteignent pas le seuil d'entrée du régime obligatoire resteraient non assurés et leur situation ne serait pas non plus améliorée.

Cette différence entre l'assurance facultative et obligatoire peut être illustrée de la manière suivante :

<i>Tableau 3</i>	Salariée 1	Salariée 2
Salaire activité principale	40 000 francs	40 000 francs
Salaire activité accessoire	25 000 francs assurés à titre facultatif	25 000 francs assurés à titre obligatoire
Déduction de coordination	26 460 francs (valeur 2025)	26 460 francs (valeur 2025)
Salaire assuré	38 540 francs = (40 000+25 000) - 26 460	13 540 francs = 40 000 - 26 460 3 780 francs = 25 000 - 26 460 Total : 17 320 francs

Une salariée réalise un salaire AVS dans son activité principale de 40 000 francs et dans son activité accessoire de 25 000 francs. Si cette salariée assure son activité accessoire à titre facultatif ((40 000+25 000) – 26 460), son salaire assuré sera donc de 38 540 francs.

Si l'activité accessoire était également assurée à titre obligatoire, il y aurait donc deux affiliations. Pour chaque affiliation à une institution de prévoyance, la déduction de coordination devrait donc être imputée, resp. sur les deux salaires AVS (40 000 - 26 460 + 25 000 – 26 460). Le salaire assuré serait donc de 13 540 francs + 3 780 francs qui représente le salaire coordonné minimum. Cela représenterait donc au final 17 320 francs de salaire assuré à la prévoyance professionnelle. Ce montant serait ainsi bien moins important si l'activité accessoire devait être incluse dans la LPP obligatoire. Pour corriger

¹⁸ Mo. 22.3389 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E) « Inclure les revenus tirés d'activités accessoires dans la LPP » et Rapport du Conseil fédéral à l'attention de l'Assemblée fédérale sur l'avenir du 2ème pilier, projet du 24 décembre 2011, ch. 13.3.1.10, p. 146

cet effet, il est important que la mise en œuvre de cette mesure s'accompagne d'une baisse ou suppression de la déduction de coordination.

Les travailleurs à temps partiel et les salariés à bas salaires peuvent également occuper plusieurs emplois. Dans ce cas, ce modèle améliorerait leur situation s'il s'accompagnait d'un abaissement ou d'une suppression de la déduction de coordination. En revanche, s'ils n'ont qu'une seule activité lucrative, ce modèle ne leur apporte aucune amélioration.

Par rapport à aujourd'hui, il y aurait davantage de salaires soumis à l'assurance obligatoire, mais ces salaires nouvellement assurés ne permettraient de constituer qu'une faible prévoyance du fait que la déduction de coordination est appliquée à chaque rapport de travail. La prévoyance des salariés concernés ne serait pas améliorée de manière substantielle compte tenu des petits montants des cotisations, proportionnelles aux bas salaires.

Les salariés qui seront nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire devront nouvellement payer des cotisations.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie aient des activités accessoires. Si tel était le cas, la nouvelle réglementation leur serait également profitable.

Personnes exerçant une activité lucrative indépendante

Les indépendants qui touchent un revenu accessoire issu d'une activité salariée supérieure au seuil d'entrée ne pourraient plus réaliser leur prévoyance professionnelle entièrement dans le pilier 3a au titre de leur activité principale : comme ils seraient soumis à l'assurance obligatoire dans le deuxième pilier pour leur activité accessoire salariée, ils ne pourraient déduire de leur revenu principal que la « petite déduction » dans le cadre de la prévoyance 3a (7 258 francs en 2025)¹⁹, ce qui serait souvent désavantageux pour eux au final. Pour éviter cet effet, il serait envisageable de conserver la dérogation pour les salariés réalisant leur revenu principal en tant qu'indépendants. Cela compliquerait toutefois la réglementation, qui serait moins compréhensible.

Conséquences pour les employeurs

L'assurance obligatoire des activités accessoires n'entraînerait pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les employeurs. Ce modèle accroîtrait même la sécurité juridique car les employeurs ne seraient pas contraints de 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.

Ce modèle simplifierait également les processus administratifs des employeurs, car il y a souvent dans la pratique des cas limites dans lesquels il est difficile de distinguer l'activité principale de l'activité accessoire.

Cependant, il n'est pas certain que les employeurs connaissent eux-mêmes concrètement la distinction entre l'activité principale et l'activité accessoire et qu'ils fassent clarifier les situations au cas par cas.

En cas de suppression de la dérogation applicable aux activités accessoires, il y aurait davantage de rapports de travail soumis au régime obligatoire LPP. Par conséquent, les employeurs qui n'étaient jusqu'ici affiliés à aucune institution de prévoyance devraient le faire ou affilier les salariés qui étaient concernés par la dérogation. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salaires assurés parmi ceux qui n'étaient pas soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Les employeurs devraient prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés/salaires, ce qui accroîtrait leurs charges salariales.

¹⁹ L'inconvénient pourrait éventuellement être atténué en grande partie en adaptant l'OPP 3 de façon à autoriser tout de même une déduction proportionnelle pour un revenu non assuré dans le 2e pilier.

Pour les petites entreprises, par exemple, la difficulté pourrait consister à trouver une institution de prévoyance qui les affine. La Fondation institution supplétive LPP est la seule institution de prévoyance tenue par la loi d'affilier les employeurs (art. 60, al. 2, let. b, LPP). Les caisses de compensation AVS, chargées d'examiner si un employeur occupe des salariés soumis à l'assurance obligatoire et s'il est affilié à une institution de prévoyance, devraient en informer la Fondation institution supplétive LPP, à laquelle sont rattachés d'office les salariés d'employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations légales (art. 60, al. 2, let. a, LPP).

Les secteurs «restauration/hôtellerie», «construction» et «autres services» seront les plus touchés par cette mesure.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

L'assurance obligatoire des activités accessoires n'entraînerait pas de difficulté quant à la mise en œuvre par les institutions de prévoyance.

Si les activités accessoires étaient assurées, les institutions de prévoyance devraient gérer de nouveaux rapports de prévoyance. Pour certaines institutions de prévoyance, qui n'assurent que le régime obligatoire (notamment dans les branches à bas salaires), le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés pourrait toutefois être défavorable. La Fondation institution supplétive LPP devrait très probablement affilier davantage de petits employeurs.

3.2.3 Totalisation des salaires en cas d'employeurs multiples

Ce modèle prévoit d'additionner les salaires réalisés par un salarié dans le cadre de différents rapports de travail et de les assurer tous ensemble auprès d'une institution de prévoyance. Le calcul serait basé sur la totalité des salaires et non plus sur le montant de chacun des salaires. La déduction de coordination ne serait en outre appliquée qu'une seule fois à la totalité des salaires et le montant-limite maximal assuré concernerait également la totalité des salaires coordonnés²⁰. Les motions 24.3923 Groupe socialiste et 24.3921 Wasserfallen de teneur identique proposent que les salariés cumulant plusieurs emplois et dont le salaire annuel total est supérieur à 22 050 francs soient assurés soit auprès de l'institution de prévoyance de l'employeur principal, soit par la Fondation institution supplétive LPP.

Un tel modèle paraît séduisant à première vue. Il entraînerait toutefois des difficultés considérables au niveau de la mise en œuvre. Pour réaliser une réglementation de cette nature, il faudrait que l'un des acteurs de la prévoyance ait une vision globale pour l'assujettissement obligatoire à la prévoyance professionnelle. Cette instance devrait être définie par la loi. De plus, il faudrait s'assurer qu'elle accède en temps opportun aux informations nécessaires pour cette vision globale et cette répartition pour tous les rapports de travail concernés. Il faudrait également veiller à faire respecter cette réglementation.

Lors des délibérations parlementaires sur la 1re révision de la LPP, des examens approfondis ont été réalisés pour trouver une solution qui permettrait de prendre en compte la somme des salaires d'une personne exerçant plusieurs emplois sans déclarations supplémentaires – notamment de la part du salarié – pour assurer la totalité de ses salaires dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Les dispositifs qui notifient le nombre de salaires d'une personne ainsi que leur montant seulement l'année qui suit l'exercice des activités lucratives, voire plus tard, ne se prêtent pas à cette fin. En effet, il en résulterait un assujettissement rétroactif à la prévoyance professionnelle obligatoire, ce qui serait coûteux et nécessiterait de corriger après coup le calcul des cotisations et des déductions salariales et donnerait lieu à des cas de prestations rétroactifs, et ce, même lorsque les rapports de travail n'existent plus au moment du calcul global et de la facturation des cotisations. Par ailleurs, dans bien des cas, les employeurs d'un même salarié ne sont pas affiliés à la même caisse de compensation AVS. Les déclarations de salaire à la caisse de compensation AVS ne se prêtent donc pas non plus à la mise en œuvre d'un tel mécanisme. Vient s'ajouter le fait que les caisses de compensation AVS ne disposent

²⁰ Cf. Rapport 3 pour la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N), séance des 24/25 juin 2021, ch. 6.1, p. 4.

des déclarations de salaires complètes concernant une année civile donnée qu'à l'automne de l'année suivante.

Aujourd'hui, seul le salarié concerné connaît de manière simultanée le montant total des salaires qu'il perçoit auprès de plusieurs employeurs. S'il adhère à l'assurance facultative en vertu de l'art. 46 LPP, il lui incombe de déclarer le montant des salaires versés par chacun de ses employeurs. Toutefois, un tel système de déclarations confiées aux salariés n'est pas opportun pour déterminer l'assujettissement à une assurance obligatoire, car il est particulièrement sujet aux erreurs et un contrôle n'est pas possible sans moyens disproportionnés.

Pour mettre en œuvre un tel régime de prévoyance obligatoire, il faudrait également définir concrètement auprès de quelle institution de prévoyance doivent être assurés les salaires versés par les différents employeurs pour un tel employé. Cette question se pose en particulier si les différents salaires n'atteignent pas le seuil d'entrée. Si chaque salaire devait être assuré par l'institution de prévoyance de l'employeur qui le verse, il en résulterait dans bien des cas une multitude de rapports d'assurance pour un même salarié, et les salaires assurés seraient très bas, ce qui se traduirait par un rapport prestations/frais administratifs défavorable. En outre, si l'un des employeurs concernés n'avait pas d'autres salariés assujettis à l'assurance obligatoire, il devrait s'affilier à une institution de prévoyance pour assurer un seul salaire n'atteignant pas même le seuil d'entrée. À cet égard aussi, la charge administrative et les coûts encourus par les employeurs et les institutions de prévoyance concernées seraient élevés, et qui plus est disproportionnés par rapport aux prestations.

Le salaire total coordonné selon la loi devrait être réparti entre les salaires de tous les employeurs afin qu'au total, la déduction de coordination ne soit déduite qu'une seule fois et que le montant-limite maximal soit appliqué à la totalité des salaires. À chaque modification de salaire, le rapport entre les différents salaires change, et il faudrait recalculer tous les salaires coordonnés de la personne en question. Les employeurs concernés ne pourraient pas prévoir la charge des cotisations à venir, puisqu'ils ne savent pas si, quand et dans quelle mesure le salaire versé par un autre employeur change. Viendrait probablement s'ajouter un décalage temporel considérable jusqu'à obtenir une vue d'ensemble de tous les salaires versés, ce qui rendrait le prélèvement correct des cotisations pour des salaires fluctuants extrêmement compliqué. Pour des rapports de travail peu stables, parfois caractéristiques des emplois à temps partiel, le calcul du montant des cotisations ne pourrait même souvent intervenir qu'après la fin d'un rapport de travail. Le prélèvement des cotisations dans de telles conditions serait très compliqué. Les employeurs devraient quant à eux prélever les cotisations après coup auprès des salariés et seraient certainement exposés à des litiges et à des arriérés de cotisations importants, ce qui impacterait les institutions de prévoyance.

Pour instaurer un tel régime de prévoyance obligatoire, il faudrait donc prévoir de nombreuses nouvelles réglementations. Le cas échéant, il faudrait aussi mettre en place un nouveau système de contrôle complexe permettant de déterminer quels salariés doivent être assurés à titre obligatoire et de veiller à ce qu'ils le soient réellement. La mise en œuvre de ce modèle de prévoyance s'avérerait extrêmement fastidieuse, coûteuse et propice aux erreurs pour toutes les parties impliquées.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

En cas d'emplois multiples, les salaires sont réalisés dans le cadre de différents rapports de travail. Si ces salaires sont assurés ensemble, le salarié disposera d'une prévoyance équivalente à celle qu'il aurait s'il réalisait la totalité de la somme avec un seul rapport de travail. Avec une telle solution, c'est la totalité des salaires et non plus le montant de chaque salaire individuel qui est déterminante pour l'assujettissement d'une personne à la prévoyance professionnelle. Si un salarié atteint le seuil d'entrée avec la totalité des salaires des différents rapports de travail, il doit donc obligatoirement être assuré dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Avec ces mesures, les personnes cumulant plusieurs emplois disposeraient de la même prévoyance que si elles réalisaient la totalité des salaires avec un

seul rapport de travail. Cette mesure aurait aussi pour conséquence d'améliorer la couverture en cas d'invalidité ou de décès des salariés travaillant pour plusieurs employeurs.

Les travailleurs à temps partiel et les salariés à bas salaires peuvent également occuper plusieurs emplois. Dans ce cas, ce modèle améliorerait leur situation. En revanche, s'ils n'ont qu'une seule activité lucrative, ce modèle ne leur apporte aucune amélioration.

Il pourrait en résulter un assujettissement rétroactif à la prévoyance obligatoire pour les salariés concernés, ce qui nécessiterait de corriger après coup le calcul des cotisations et des déductions salariales et entraînerait des cas de prestations rétroactifs, même lorsque les rapports de travail n'existent plus au moment du calcul global et de la facturation des cotisations.

Par rapport à aujourd'hui, davantage de salariés seraient soumis à l'assurance obligatoire, et ces salariés nouvellement assurés pourraient se constituer une prévoyance.

Les salariés qui seraient nouvellement soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire devraient payer des cotisations.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie aient d'autres activités lucratives. Si tel était le cas, la nouvelle réglementation leur serait également profitable.

Conséquences pour les employeurs

La totalisation des salaires réalisés auprès de plusieurs employeurs entraînerait de grandes difficultés quant à la mise en œuvre par les employeurs. Ces derniers ne savent pas toujours que leurs employés exercent d'autres activités lucratives. Ce modèle créerait également une insécurité juridique car les employeurs seraient contraints de vérifier au cas par cas si les employés dont les salaires sont inférieurs au seuil d'entrée sont soumis à l'assurance obligatoire ou non. De plus, à chaque modification de salaire d'un salarié concerné occupant plusieurs emplois, le rapport entre les différents salaires changerait et tous les salaires coordonnés de ce salarié devraient être recalculés, ce qui influencerait les cotisations de tous les employeurs.

En outre, cela devrait fréquemment entraîner des assujettissements rétroactifs à la prévoyance professionnelle obligatoire, ce qui nécessiterait de corriger après coup le calcul des cotisations et des déductions salariales et entraînerait des cas de prestations rétroactifs, même lorsque les rapports de travail n'existent plus au moment du calcul global et de la facturation des cotisations.

Il y aurait davantage de rapports de travail soumis au régime obligatoire LPP. Par conséquent, les employeurs qui n'emploient que des salariés dont le salaire est inférieur au seuil d'entrée et qui n'ont encore jamais été affiliés à une institution de prévoyance (en particulier les petits employeurs ayant du personnel dans les ménages privés) devraient dorénavant s'affilier à une institution de prévoyance. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salariés assurés parmi ceux qui n'étaient pas soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Les employeurs devraient prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés, ce qui accroîtrait leurs charges salariales.

Pour les ménages privés et les petites entreprises, par exemple, la difficulté pourrait consister à trouver une institution de prévoyance qui les affine. La Fondation institution supplétive LPP est la seule institution de prévoyance tenue par la loi d'affilier les employeurs (art. 60, al. 2, let. b, LPP). Ces nouveaux employés pourraient ainsi être affiliés d'office auprès de la Fondation institution supplétive LPP (art. 60, al. 2, let. a, LPP) et les frais de cette affiliation seraient mis à la charge de l'employeur.

Les secteurs «restauration/hôtellerie», «construction» et «autres services» seront les plus touchés par cette mesure.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

La totalisation des salaires réalisés auprès de plusieurs employeurs entraînerait des difficultés quant à la mise en œuvre par les institutions de prévoyance. Ce modèle compliquerait les processus

administratifs des institutions de prévoyance et accroîtraient leurs charges. La perception des cotisations serait plus compliquée, vu que les employeurs eux-mêmes ne savent généralement pas si leurs employés dépassent le seuil d'entrée du fait de la totalisation de ses salaires. Il y aurait souvent un décalage temporel entre le versement du salaire et le moment où l'obligation d'affiliation est constatée, ce qui conduirait à des décomptes et des cas de prestations rétroactifs.

En fonction de la mise en œuvre concrète de ce modèle, des institutions de prévoyance devraient gérer de nouveaux rapports de prévoyance pour de petits salaires coordonnés. Pour certaines institutions de prévoyance qui n'assurent que le régime obligatoire (notamment dans les branches à bas salaires), le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés pourrait être défavorable. La Fondation institution supplétive LPP devrait probablement affilier davantage de petits employeurs.

3.2.4 Introduction d'un plan de prévoyance simplifié pour bas salaires

Le modèle suivant repose sur l'introduction d'un plan de prévoyance simplifié et prévoit une obligation d'assurance pour les salariés à bas salaires sans abaisser le seuil d'entrée. Les salaires qui excèdent le seuil d'entrée actuel de 22 680 francs continueraient d'être décomptés selon la procédure prévue jusqu'ici pour l'assurance obligatoire. Pour les personnes ayant de bas salaires, inférieurs au seuil d'entrée, en revanche, une limite d'assujettissement supplémentaire serait définie. Ainsi, un plan de prévoyance simplifié pour les salaires compris par exemple entre 5 000 (7 500) et 22 680 francs (état en 2025) pourrait être défini. Les salaires individuels supérieurs à 5 000 ou 7 500 francs et inférieurs à 22 680 francs seraient donc soumis à cette obligation d'assurance. Ainsi, pour les salariés à bas salaire, une limite d'assujettissement supplémentaire et, partant, une assurance obligatoire spéciale seraient introduites dans le cadre de la prévoyance professionnelle²¹.

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Il arrive souvent que ces personnes n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire (ou leurs salaires) et ne soient donc pas assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Les salariés travaillant au service de plusieurs employeurs doivent être au cœur de la nouvelle réglementation. Cependant, l'assurance doit aussi être ouverte aux salariés qui n'ont qu'un seul employeur. La réglementation proposée profiterait donc à tous les salariés ayant de très bas salaires et/ou taux d'occupation et dont les salaires individuels seraient soumis à la limite d'assujettissement supplémentaire. Avec cette limite d'assujettissement plus basse, un plus grand nombre de salariés pourraient être soumis à l'assurance obligatoire.

Cette mesure aurait aussi pour conséquence d'améliorer la couverture en cas d'invalidité ou de décès, des salariés à bas salaires (et donc aussi des travailleurs à temps partiel) et des salariés travaillant pour plusieurs employeurs. Des salariés ayant de très bas salaires et/ou taux d'occupation qui sont déjà assurés aujourd'hui dans le cadre d'une solution de prévoyance réglementaire (solution de branche) seraient aussi obligatoirement assurés dans le plan de prévoyance simplifié. Pour cette catégorie de personnes, une clause d'exception devrait être envisagée notamment lorsque la prévoyance déjà en place permet d'aboutir à une situation comparable, voire meilleure, en matière d'assurance. Cela serait notamment le cas des salariés ayant des emplois atypiques (secteur culturel, par ex). Les solutions de prévoyance sont adaptées aux besoins de ces salariés. Une prévoyance obligatoire généralisée pour les personnes à faible revenu concurrencerait, voire exclurait, ces solutions spéciales. Il en va de même pour les cas où des salariés de cette catégorie sont assurés par leurs employeurs (en dehors des solutions de branche) dans le cadre de plans surobligatoires. Dans les deux cas de figure, cela entraînerait une détérioration de la situation des salariés concernés.

²¹ Ce modèle a été élaboré dans le cadre du rapport établi en réponse au postulat « Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales (« Flexi-Test ») ». Cf. aussi Rapport n° 9 pour la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E), séance du 29 mars 2022, ch. 3, p. 2 ss.

Salariés à plein temps

Pour cette catégorie de salariés dont le salaire dépasse généralement le seuil d'entrée actuel de 22 680 francs, ceux-ci doivent continuer d'être décomptés selon la procédure prévue jusqu'ici pour l'assurance obligatoire.

Conséquences pour les employeurs

Seraient concernés par la nouvelle réglementation aussi bien les employeurs qui sont déjà affiliés à une institution de prévoyance que ceux qui n'emploient que des personnes dont le salaire est inférieur au seuil d'entrée, et qui n'étaient donc pas assurés dans une institution de prévoyance jusqu'ici. Ainsi, à l'avenir, les petits employeurs (par ex. les ménages privés et les petites entreprises) devraient aussi décompter des cotisations dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salariés assurés parmi ceux qui n'étaient pas soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Les employeurs doivent prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés, ce qui accroîtrait leurs charges salariales. De nombreux employeurs devraient effectuer le décompte pour une partie de leur effectif selon des règles autres que celles en vigueur selon le plan de prévoyance déterminant jusqu'ici pour les autres salariés, ce qui accroîtrait le risque d'erreur.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

L'inconvénient de ce plan de prévoyance simplifié est que les institutions de prévoyance devraient gérer un plan de prévoyance supplémentaire et que certaines devraient admettre un très grand nombre d'assurés supplémentaires ayant des salaires assurés bas. Le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés serait extrêmement défavorable pour ce plan de prévoyance. La Fondation institution supplétive LPP devrait probablement affilier de nombreux petits employeurs.

3.2.5 Mo. 24.4066 Gapany / Mo. 24.4124 Aellen

Ces interventions²² ont pour but de permettre aux salariés dont le salaire atteint le seuil d'entrée de choisir individuellement entre un plan minimum LPP et un plan de prévoyance ayant un niveau de prestations plus élevé.

Concrètement, les interventions prévoient que les employeurs soient tenus de permettre à leurs salariés d'assurer leur salaire annuel AVS à hauteur d'au moins 80 % lorsqu'ils atteignent le seuil d'entrée. Les salariés pourraient ainsi choisir, s'ils le souhaitent, un plan de prévoyance avec des prestations élevées, mais auraient également la possibilité de n'assurer que le salaire coordonné, conformément à la législation actuelle. En outre, en dessous du salaire annuel minimal, les conditions de l'assurance surobligatoire s'appliqueraient ; ces salaires ne seraient donc assurés que si l'employeur choisit un plan de prévoyance surobligatoire, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil fédéral pourrait prévoir des exceptions à ce modèle, qui pourraient concerner des branches entières, et déléguer certaines compétences aux partenaires sociaux.

La teneur de cette motion n'est pas claire. Elle peut être interprétée d'une part au sens où une déduction de coordination linéaire de 20 % du salaire AVS doit s'appliquer, d'autre part au sens où elle demande un taux de remplacement de 80 % du salaire AVS. Les conséquences exposées ci-après tiennent donc compte de ces deux interprétations différentes, le cas échéant.

Si un tel modèle devait être mis en œuvre, il faudrait examiner quels taux de bonification de vieillesse devraient s'appliquer pour le plan de prévoyance avec les prestations plus élevées.

Conséquences pour les salariés

Travailleurs à temps partiel, personnes occupant plusieurs emplois, salariés à bas salaires

²² Mo. 24.4066 et Mo 24.4124 de teneur identique « Élargir l'accès au deuxième pilier sur une base volontaire pour améliorer les retraites »

Les personnes dont les salaires dépassent le seuil d'entrée auprès d'un employeur auraient désormais le choix entre le plan minimum LPP actuel et un plan prévoyant un niveau de prestations étendu. Tant avec l'hypothèse d'un taux de remplacement de 80 % du salaire AVS qu'avec celle d'une déduction de coordination linéaire de 20 % du salaire AVS, une partie des personnes ayant des salaires relativement bas, travaillant à temps partiel ou ayant plusieurs emplois pourraient mieux assurer leurs salaires qu'actuellement. Néanmoins, la possibilité de choisir un plan de prévoyance aussi généreux serait également offerte aux salariés ayant de bons salaires ou travaillant pour un seul employeur.

La mise en œuvre de ce modèle créerait un effet de seuil considérable : les salariés ayant des salaires inférieurs au seuil d'entrée (par employeur) n'obtiendraient aucune amélioration puisque le seuil d'entrée resterait inchangé. Toutefois, à partir du moment où leur salaire dépasserait le seuil d'entrée (même de très peu), ils pourraient choisir, au lieu du plan minimum LPP actuel, un plan de prévoyance avec un niveau de prestations élevé, avec une assurance couvrant l'intégralité du salaire AVS.

Si ce modèle admet une déduction de coordination de 20 % du salaire AVS conformément à la motion, le niveau de prévoyance pour les salaires plus élevés pourrait être moins bon que celui obtenu avec la réglementation actuelle. Cet effet pourrait être évité en fixant également une limite maximale pour la déduction de coordination. Cependant, le curseur pour fixer le montant maximal de la déduction de coordination afin d'éviter que la prévoyance des salaires élevés ne se détériore dépendrait également de la manière dont les taux de bonification de vieillesse seraient définis.

De par la seule possibilité de choix individuel proposée par la motion, il y aurait dorénavant deux sortes d'assurances minimales, que les institutions de prévoyance devraient proposer obligatoirement. La possibilité de prévoir des exceptions pour certaines catégories de salariés ou des branches entières aurait en outre pour conséquence que le minimum LPP différerait considérablement d'une branche à l'autre.

Salariés à plein temps

Les conséquences pour cette catégorie de salariés seraient les mêmes que pour la catégorie des personnes travaillant à temps partiel ou ayant plusieurs emplois et des personnes ayant de bas salaires.

Conséquences pour les employeurs

La prévoyance professionnelle est conçue comme une assurance d'entreprise. Dans une assurance collective obligatoire, les exigences minimales fixées par la loi doivent être les mêmes pour tous les assurés et ne doivent pas pouvoir être choisies individuellement par les salariés. Selon la réglementation actuelle, les employeurs qui occupent des personnes ayant des salaires supérieurs au seuil d'entrée doivent assurer ces personnes. Ils peuvent se limiter au plan minimum LPP pour ce faire. Mais ils sont aussi libres de choisir des plans de prévoyance qui offrent de meilleures prestations de prévoyance et d'assurer également les salaires inférieurs au seuil d'entrée ou des salaires coordonnés d'une autre manière. Si un modèle offrant la possibilité à tous les salariés dont le salaire est supérieur au seuil d'entrée de choisir un plan de prévoyance avec un niveau de prestation élevé ou une déduction de coordination proportionnelle au salaire était mis en œuvre, les employeurs pourraient ne plus être incités à s'affilier à un plan de prévoyance offrant des prestations subobligatoires en faveur de leur personnel. Ils pourraient considérer que la responsabilité de se constituer une prévoyance plus étendue incombe aux seuls salariés et décider de ne pas proposer de plans de prévoyance améliorés. Le montant de la cotisation de l'employeur ne serait ainsi déterminé que par les salariés. Compte tenu du principe de la parité des cotisations, l'employeur devrait forcément payer beaucoup plus pour les salariés choisissant un plan de prévoyance avec un niveau de prestation plus élevé, ce qui impliquerait des surcoûts importants pour lui. Or, en règle générale, ce sont les petits employeurs qui, pour des raisons financières, proposent des plans de prévoyance minimum LPP ou des plans peu enveloppants. La mise en œuvre de ce modèle entraînerait donc des charges supplémentaires extrêmement élevées pour de nombreux employeurs, notamment ceux des branches à bas salaires, pour autant que ces branches ne soient pas exclues des nouvelles dispositions légales par le Conseil fédéral.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

Les règlements des institutions de prévoyance font partie intégrante des contrats de travail et doivent donc être clairement définis. Si ce modèle devait être mis en œuvre, le niveau d'assurance et, partant, le montant de la cotisation de l'employeur dépendrait uniquement du montant de la déduction de coordination choisi individuellement par les salariés. Une telle possibilité de choix serait compliquée augmenterait sensiblement les charges administratives des institutions de prévoyance et entraînerait une augmentation des coûts.

Parallèlement, cela pourrait réduire la diversité des plans telle qu'elle existe actuellement ; comme chaque salarié pourrait choisir un plan de prévoyance offrant des prestations élevées, il n'y aurait plus besoin de régime surobligatoire en parallèle.

3.2.6 Swisstaffing

Ce faisant, le modèle des caisses de pension de la branche du travail temporaire serait intégré dans la LPP sous la forme d'une solution séparée pour les salariés dits flexibles. Ce modèle a été conçu par la Fondation 2^e pilier swisstaffing, qui est spécialisée dans la branche du travail temporaire et offre une solution d'assurance aux salariés ayant des profils professionnels atypiques²³. Ce modèle (appelé « modèle swisstaffing ») est réglementé par la convention collective de travail (CCT) Location de services²⁴. La CCT a été déclarée de force obligatoire par le Conseil fédéral avec effet jusqu'au 31 décembre 2027 et s'applique donc à toute la branche de la location de services. Dans son avis rendu le 20 novembre 2024 au sujet du postulat 24.4233 Lohr « Meilleure couverture des travailleurs flexibles. Intégration à la LPP du modèle de caisse de pension éprouvé de la branche du travail temporaire », le Conseil fédéral a envisagé d'examiner ce modèle dans le cadre du présent rapport.

Le modèle swisstaffing prévoit d'assurer les salariés selon la LPP dans la mesure où la durée totale de leurs engagements est supérieure à trois mois et que les interruptions entre les missions ne dépassent pas 13 semaines. En outre, les montants-limites fixés par la loi sont convertis en tarifs horaires. La branche de la location de services applique donc actuellement pour les travailleurs temporaires un plan de prévoyance selon lequel la déduction de coordination est rapportée à l'heure. Le seuil d'entrée est également converti en un montant appliqué au salaire horaire²⁵. Ainsi, pour 2025, le seuil d'entrée est de 10,40 francs et la déduction de coordination, de 12,10 francs²⁶. Le relèvement des salaires minimaux dans la CCT Location de services garantira que chaque intérimaire soit assuré dès la première heure de travail – à condition que la durée d'engagement requise soit respectée. Si les collaborateurs ont des obligations d'entretien envers des enfants, ils sont assurés selon la LPP dès le premier jour de travail.

Pour ce modèle, il est important de faire la différence entre les salariés ayant plusieurs emplois successifs (« faux cumul d'emplois ») et les salariés ayant plusieurs emplois simultanés (« vrai cumul d'emplois »). Le problème des montants-limites fixes (seuil d'entrée, déduction de coordination, etc.) par engagement concerne uniquement le « vrai cumul d'emplois ». Pour les salariés ayant plusieurs engagements successifs, ce modèle ne présente en principe pas d'inconvénients pour la prévoyance obligatoire, c'est-à-dire au niveau du salaire coordonné, car les montants-limites se réfèrent au salaire annuel (autrement dit au salaire annuel brut pour un emploi à l'année). Cela signifie que le salaire coordonné sera toujours calculé tout d'abord sur une base annuelle, puis seulement ensuite adapté en fonction de la durée d'emploi. Seule restriction : plusieurs emplois successifs à durée déterminée de trois mois au plus exercés auprès de différents employeurs ne sont pas soumis au régime obligatoire

²³ HZ Insurance Swisstaffing 10 août 2022, accessible sous (en allemand) : [20220810-hz-insurance_pk-loesungen-temporaerangestellte.pdf](https://www.hz-insurance.ch/pk-loesungen-temporaerangestellte.pdf). Consulté la dernière fois le 19 décembre 2024.

²⁴ Les parties contractantes sont swisstaffing côté employeurs et Unia, Syna, Employés Suisse, Société des employés de commerce côté employés.

²⁵ Le calcul est effectué sur la base de 182 heures de travail par mois et 12 mois par an, soit 2 184 heures de travail par an pour un temps complet.

²⁶ Art. 31 de la Convention collective de travail Location de services (état en 2024), accessible sous : [gav-personalverleih-2024-27-fr.pdf](https://www.gav-personalverleih-2024-27-fr.pdf). Consulté la dernière fois le 19 décembre 2024.

LPP. Dans ces cas, la protection de prévoyance pourrait donc être réduite dans le régime obligatoire LPP. On ne pourrait néanmoins y remédier qu'en supprimant le délai de trois mois.

Le problème de la protection de prévoyance réduite concerne en premier lieu le « vrai cumul d'emplois ».

Conséquences pour les salariés

Salariés à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou ayant de bas salaires

Si le modèle swissstaffing était intégré dans la LPP sous la forme d'une solution séparée pour les travailleurs flexibles, il faudrait définir dans la loi quels sont les salariés qui sont assimilés aux travailleurs flexibles au sens de la nouvelle réglementation. Le modèle de caisse de pension de la branche du travail temporaire améliorerait la prévoyance des salariés concernés par ce modèle. Il arrive souvent que ces personnes n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire (ou leurs salaires) et ne soient donc pas assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Si le seuil d'entrée est calculé sur la base du salaire horaire, un plus grand nombre de salariés pourraient être assurés à titre obligatoire. Les salariés qui ne sont pas couverts par l'assurance obligatoire actuellement seraient dorénavant assurés dans le deuxième pilier s'ils atteignent le seuil d'entrée nouvellement calculé.

Ce modèle créerait cependant des inégalités de traitement injustifiables entre les « personnes normalement assurées » et les « personnes assurées à titre exceptionnel » selon le modèle swissstaffing.

<i>Tableau 4</i>	Personne travaillant à temps partiel (60 %) pour un seul employeur « Normalement assurée »	Personne travaillant à 30 % pour chacun de ses deux employeurs « Assurée à titre exceptionnel »
Salaire horaire	30 francs	30 francs
Heures de travail par an	1310 (= 2184 x 60 %)	1310 (= 2184 x 30 % x 2)
Salaire annuel	39 300 francs (= 30 x 1310)	39 300 francs (= 30 x 1310)
Salaire coordonné par an	12 840 francs (= 39 300 – 26 460)	23 449 francs (= 17,90 x 1310) 17,90 francs (de l'heure) (= 30 – 12,10)

Par exemple, un salarié à temps partiel qui travaillerait à 60 % pour un employeur et toucherait un salaire de 39 300 francs par an (ce qui correspond à un salaire horaire de 30 francs bruts) serait « normalement assuré ». Son salaire annuel coordonné s'élèverait à 12 840 francs. Un autre salarié qui travaillerait en tant que « salarié flexible » à 30 % chez chacun de ses deux employeurs et toucherait un salaire horaire de 30 francs bruts aurait donc également un salaire annuel brut de 39 300 francs. Mais comme il serait « assuré à titre exceptionnel », son salaire coordonné serait calculé sur une base horaire et s'élèverait à 17,90 francs de l'heure, soit 23 449 francs extrapolés sur l'année.

Ce modèle créerait une inégalité de traitement vis-à-vis des salariés qui travaillent à temps partiel auprès d'un seul employeur pour un salaire identique.

Une telle inégalité de traitement ne devrait certainement être évitée que si le salaire coordonné était calculé sur une base horaire pour tous les assurés, et pas uniquement pour les travailleurs flexibles. Cela aurait néanmoins pour conséquence d'une part une augmentation substantielle des cotisations (hausse des charges salariales) et d'autre part une extension considérable du régime obligatoire LPP.

Salariés à plein temps

Il est rare que les salariés de cette catégorie n'atteignent pas le seuil d'entrée avec leur salaire. Pour les salariés qui travaillent à plein temps, la conversion du seuil d'entrée en salaire horaire n'apporterait donc en règle générale aucun changement dans leur situation.

En revanche, si la loi imposait de calculer le salaire coordonné sur une base horaire pour tous les assurés dans le but d'éviter une inégalité de traitement, cela entraînerait d'une part une augmentation substantielle des cotisations (hausse des charges salariales) et d'autre part une extension considérable du régime obligatoire LPP.

Conséquences pour les employeurs

La conversion du seuil d'entrée en un salaire horaire, comme le prévoit le modèle swissstaffing, aurait en principe les mêmes conséquences que l'abaissement du seuil d'entrée. Elle n'entraînerait pas de difficulté fondamentale quant à la mise en œuvre par les employeurs.

Avec ce modèle, il y aurait davantage de rapports de travail soumis au régime obligatoire LPP, avec deux régimes obligatoires LPP différents – sauf si le législateur choisit ce modèle comme nouveau régime obligatoire LPP au lieu de celui qui était en place jusque-là. Par conséquent, les employeurs qui n'emploient que des salariés flexibles dont le salaire est inférieur au seuil d'entrée et qui n'ont encore jamais été affiliés à une institution de prévoyance (en particulier les petits employeurs ayant du personnel dans les ménages privés) devraient dorénavant s'affilier à une institution de prévoyance. Cela signifie qu'il y aurait potentiellement davantage de salariés assurés parmi ceux qui ne sont actuellement pas soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Les employeurs devraient désormais prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe pour ces salariés, ce qui accroîtrait leurs charges salariales. Les employeurs qui emploient des travailleurs flexibles en plus des autres salariés devraient dans certains cas effectuer le décompte pour ces salariés selon d'autres règles (sauf si le législateur choisit ce modèle comme nouveau régime obligatoire LPP en lieu et place du modèle actuel). Cela entraînerait une hausse des charges des employeurs et un risque d'erreur.

Pour les ménages privés et les petites entreprises qui n'ont encore jamais été affiliés à une institution de prévoyance, par exemple, la difficulté pourrait même consister à trouver une institution de prévoyance qui les affine. La Fondation institution supplétive LPP est la seule institution de prévoyance tenue par la loi d'affilier les employeurs (art. 60, al. 2, let. b, LPP). Ainsi, les caisses de compensation AVS, chargées d'examiner si un employeur occupe des salariés soumis à l'assurance obligatoire et s'il est affilié à une institution de prévoyance, devraient en informer la Fondation institution supplétive LPP, à laquelle sont rattachés d'office les salariés d'employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations légales (art. 60, al. 2, let. a, LPP). Les employeurs devraient supporter les coûts liés à cette affiliation à l'assurance.

Les secteurs «restauration/hôtellerie», «construction» et «autres services» seront les plus touchés par cette mesure.

En outre, il n'existe pas de définition des taux d'occupation ou d'un travailleur flexible qui soit valable à l'échelle du pays. Il est donc difficile de savoir également avec précision à qui la réglementation spéciale doit s'appliquer. Il faudrait donc tout d'abord fixer des critères clairs permettant de définir ce qu'est un emploi «flexible» et dans quelles conditions cet emploi doit être assuré selon la réglementation spéciale souhaitée.

Conséquences pour les institutions de prévoyance

La conversion du seuil d'entrée en un salaire horaire, comme le prévoit le modèle swissstaffing, a les mêmes conséquences que l'abaissement du seuil d'entrée et n'apporte en principe aucune amélioration supplémentaire au niveau de la mise en œuvre pour les institutions de prévoyance.

Avec ce modèle, les institutions de prévoyance devraient gérer un grand nombre de nouveaux rapports de prévoyance pour des salaires coordonnés d'un montant faible, voire très faible. Toutes les institutions

de prévoyance assurant des salariés « flexibles » devraient gérer un deuxième plan de prévoyance LPP obligatoire. Le rapport entre les frais de gestion et la somme des salaires assurés des personnes admises dans ce nouveau plan de prévoyance pourrait toutefois être défavorable pour certaines institutions de prévoyance. La Fondation institution supplétive LPP devrait probablement affilier davantage de petits employeurs.

4 Tableau comparatif

Le tableau ci-après illustre l'effet des différents modèles sur des catégories de salariés. Les effets peuvent être plus ou moins importants, selon les montants, respectivement les seuils qui seraient définis dans les paramètres de la prévoyance professionnelle pour chacun des modèles. Le tableau a pour objectif de montrer simplement quelle solution est théoriquement bénéfique pour quelle catégorie de salariés.

Les situations de vie professionnelle suivantes sont prises comme exemple :

1. Temps partiel : Un salarié qui travaille à temps partiel et qui a un seul emploi. Il pourrait ne pas être assuré obligatoirement aujourd'hui dans la prévoyance professionnelle car il n'atteint pas le seuil d'entrée.
2. Exerçant plusieurs activités : Un salarié qui cumule plusieurs emplois. Il n'est pas assuré obligatoirement aujourd'hui dans la prévoyance professionnelle parce qu'il n'atteint pas le seuil ou s'il atteint le seuil, il n'est assuré que pour une de ses activités professionnelles (restriction concernant les activités accessoires).
3. Bas salaire : Un salarié qui a un seul emploi avec un bas salaire alors qu'il travaille à un pourcentage de 80 % et plus. Il est déjà assuré dans la prévoyance professionnelle aujourd'hui.

Dans le tableau, l'amélioration de la situation de ces trois catégories de salariés est évaluée, c'est-à-dire si le salarié est potentiellement mieux assuré ou non dans la prévoyance professionnelle.

- « oui » indique une amélioration potentielle de la situation du salarié en regard de la prévoyance professionnelle
- « non » indique le statu quo

L'amélioration concrète de la situation d'un salarié dépend pour chaque modèle des paramètres choisis.

Tableau 5 <i>Le modèle peut-il améliorer la situation de prévoyance professionnelle d'un salarié ?</i>	Salarié		
	temps partiel	exerçant plusieurs activités	bas salaire
Abaissement du seuil d'entrée	oui	oui	oui
Abaissement ou suppression de la déduction de coordination	oui	oui	oui
Seuil d'entrée combiné à la déduction de coordination	oui	oui	oui
Extension de l'assurance facultative	oui	oui	non
Soumettre aussi les activités accessoires à l'assurance obligatoire (au cas où une déduction de coordination fixe est conservée)	non	non	non
Totalisation des salaires en cas d'employeurs multiples	non	oui	non
Introduction d'un plan de prévoyance simplifié pour bas salaires	oui	oui	oui
Mo. 24.4066 Gapany / Mo. 24.4124 Aellen	non	non	non
Swissstafing	non	oui	non

Pour les modèles qui modifient le seuil d'entrée et la déduction de coordination, la combinaison de plusieurs paramètres permettrait d'obtenir une plus grande amélioration de la situation de ces salariés. P. ex. une modification du seuil d'entrée combinée avec une modification de la déduction de coordination ainsi que la suppression de la distinction entre activité lucrative principale et activité accessoire serait possible.

Quant au modèle d'extension de l'assurance facultative, il permettrait d'améliorer la situation de prévoyance des salariés exerçant plusieurs activités et de ceux à temps partiel qui choisiraient l'assurance facultative.

Concernant le modèle de la totalisation des revenus réalisés auprès de plusieurs employeurs, celui-ci pourrait améliorer uniquement la situation des salariés exerçant plusieurs activités. Toutefois ce modèle se heurte à des difficultés de mise en pratique considérables.

Quant au modèle du plan de prévoyance simplifié, celui-ci pourrait améliorer la situation des salariés exerçant plusieurs activités, de ceux à temps partiel et de ceux à bas salaire. Toutefois il se trouverait en concurrence avec des réglementations existantes spécifiques à des branches d'activité. L'amélioration concrète de la prévoyance serait cependant modeste.

Les autres modèles tels que, le plan de prévoyance simplifié, les Mo. 24.4066 Gapany/Mo. 24.4124 Aellen et Swisstafing apportent peu ou pas d'amélioration, même lorsqu'ils sont combinés avec d'autres modèles.

Pour certains modèles, les charges administratives – et, partant, les frais de gestion – des institutions de prévoyance augmenteraient considérablement. Selon les modèles, cela vaut également pour les charges des employeurs. Le rapport entre l'amélioration effective de la prévoyance et les frais de gestion serait en partie défavorable.

Indépendamment des modalités concrètes de mise en œuvre du modèle, il faut relever que si, dans le deuxième pilier obligatoire, l'obligation d'assurance était élargie aux salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs et/ou qui touchent de bas salaires ou travaillent à temps partiel sans que le taux de conversion minimal – actuellement trop élevé – ne soit abaissé, cela accroîtrait également le déficit de financement actuel dans l'assurance obligatoire. Les distorsions qui en résulteraient, notamment le subventionnement croisé des bénéficiaires de rentes par les assurés actifs, seraient également accentuées.

5 Conclusion

Dans ce rapport, les possibilités de modifications pour améliorer la situation vis-à-vis du deuxième pilier obligatoire des salariés cumulant plusieurs emplois ont été présentées. L'amélioration porte sur la prévoyance vieillesse, mais aussi sur les risques d'invalidité ou de décès. Ces solutions ont, pour certaines, déjà été proposées dans le cadre de plusieurs réformes ou projets législatifs (1^{re} réforme LPP, réforme Prévoyance 2020, Réforme LPP).

Tout d'abord, il ressort du rapport que selon les éléments et la manière dont ceux-ci sont modifiés, l'amélioration de la prévoyance professionnelle des salariés cumulant plusieurs emplois peut être plus ou moins importante. Les deux éléments de l'assurance autour desquels il est particulièrement pertinent d'agir pour améliorer la situation sont l'abaissement du seuil d'entrée et la modification de la déduction de coordination. Selon la façon dont ces paramètres sont définis, les taux de bonification de vieillesse doivent également être adaptés afin d'éviter tout effet collatéral indésirable. Pour éviter que les très bas salaires soient eux aussi soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, il faudrait abaisser le seuil d'entrée et non le supprimer. En ce qui concerne la déduction de coordination, il faut également veiller à ce que les très bas salaires ne soient pas impactés de manière excessive. En outre, si la déduction de coordination devait être proportionnelle au salaire, il conviendrait de veiller à fixer une limite supérieure en francs pour éviter de détériorer la situation des personnes qui sont déjà soumises à l'assurance obligatoire actuellement.

Toutefois, les salariés cumulant plusieurs emplois ne seraient pas les seuls à bénéficier de la modification du seuil d'entrée et de la déduction de coordination. En effet, les salariés travaillant à temps partiel et ceux avec un bas salaire, qui sont en majorité des femmes, pourraient aussi en bénéficier et voir leur prévoyance professionnelle améliorée.

Un autre élément qui pourrait avoir un effet sur les salariés qui combinent plusieurs emplois est l'abolition de la distinction entre activité principale et accessoire. Ainsi, des salaires, aujourd'hui exemptés, pourraient être nouvellement assurés obligatoirement dans la prévoyance professionnelle. Les salaires des salariés cumulant plusieurs emplois, qui dépassent le seuil d'entrée, seraient aussi assurés obligatoirement. La suppression de cette distinction n'est toutefois judicieuse que si elle est associée à un abaissement du seuil d'entrée et à une modification de la déduction de coordination. La portée pratique d'une telle modification ne devrait cependant pas être surestimée, car cette règle n'est probablement pas connue dans la pratique et que les salaires issus d'une activité accessoire sont donc déjà souvent assurés dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

En conclusion, la combinaison des trois éléments, abaissement du seuil d'entrée, modification de la déduction de coordination et abolition de la distinction activité principale/accessoire serait celle qui permettrait d'améliorer le plus la situation des salariés concernés. Un plus grand nombre de salariés serait assuré dans la prévoyance professionnelle et la masse salariale assurée serait plus importante. Il y aurait une égalité de traitement entre les assurés qui ont les mêmes salaires, indépendamment du fait qu'ils ont plusieurs employeurs ou des activités principales et accessoires.

Si l'obligation d'assurance dans le deuxième pilier est élargie aux salariés qui travaillent pour plusieurs employeurs et/ou qui touchent de bas salaires ou travaillent à temps partiel sans que le taux de conversion minimal – actuellement trop élevé – ne soit abaissé, davantage de personnes seront alors assurées à titre obligatoire et les avoirs de prévoyance obligatoires augmenteront. Mais cela accroîtrait également l'insuffisance de financement actuelle dans l'assurance obligatoire. Les distorsions qui en résulteraient, notamment le subventionnement croisé des bénéficiaires de rentes par les assurés actifs, seraient également accentuées. De plus, les modifications de la déduction de coordination et des bonifications de vieillesse ont également (du moins en théorie) des conséquences pour tous les autres salariés, car elles changent l'étendue de l'assurance obligatoire : même pour la grande majorité des salariés assurés dans des plans enveloppants, les institutions de prévoyance doivent par conséquent adapter au moins le compte témoin et leurs plans de prévoyance.

Tant que le législateur n'agira pas, il incombera toujours aux institutions de prévoyance, aux employeurs et aux partenaires sociaux de s'assurer, au moyen de solutions surobligatoires, que les personnes à emplois multiples, à temps partiel ou à bas salaires soient assurées dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

6 Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour
<p>P.7 : le salaire coordonné a été augmenté bien plus pour les petits salaires (jusqu'à 100 % d'augmentation) que pour les salaires moyens et élevés (augmentation de 6,25 % pour compenser la baisse du taux de conversion de 7,2 % à 6,8 %).</p> <p>P. 7 : Le seuil d'entrée a été abaissé de 1/4.</p> <p>P. 7 : La déduction de coordination a été réduite de 1/8.</p>	<p>1^{re} révision LPP</p> <p>Message relatif à la 1^{re} révision LPP</p>	2006
<p>P.7 : une réduction de la déduction de coordination à 40 % du salaire AVS, mais au minimum 14 100 francs et au maximum 21 150 francs.</p> <p>P.7 : le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 a été rejeté lors de la votation populaire du 24 septembre 2017 par 52,7 % des votants.</p>	<p>Prévoyance vieillesse 2020</p> <p>Rapport explicatif Réforme de la prévoyance 2020 y compris budgets AVS</p>	2017
<p>P. 8 : abaisser le montant du seuil d'entrée à 19 845 francs, ce qui aurait permis à 100 000 salariés d'être nouvellement ou mieux assurés.</p> <p>P.8 : rejetée par le peuple suisse le 22 septembre 2024 par 67,13 % des votants.</p>	<p>Réforme de la prévoyance professionnelle (Réforme LPP)</p> <p>Rapport n° 3 pour la CSSS-N du 25/25 juin 2021 « Prévoyance professionnelle des personnes travaillant à temps partiel et au service de plusieurs employeurs »</p> <p>Rapport n° 2 pour la CSSS-E du 17 février 2022 « Assurance pour les personnes travaillant à temps partiel, cumulant plusieurs emplois ou percevant un salaire annuel bas »</p> <p>Rapport n° 9 pour la CSSS-E du 30 mars 2022 « Assurance des personnes travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois »</p> <p>Rapport n° 10 pour la CSSS-E du 29 mars 2022 « Variantes pour le seuil d'accès et la déduction de coordination »</p>	2024

	Rapport n° 22 pour la CSSS-E du 2/3 février 2023	
P. 12-13: 384 000 personnes actives en Suisse [...] représentaient 71,8 % des personnes travaillant à temps partiel.	Enquête suisse sur la population active (ESPA)	2024
P.13 : 253 institutions de prévoyance proposaient des plans de prévoyance [...] Environ 16 % des assurés actifs sont couverts P. 13 : 414 000 femmes et 243 000 hommes [...] 78 000 d'entre eux avaient plusieurs emplois (64 000 femmes et 14 000 hommes).	Enquête suisse sur la population active (ESPA) Statistique des caisses de pensions Données sur les revenus AVS (AVS-CI) évaluation OFAS	2020
Chap. 3.1.1, p. 14 : 414 000 femmes et 243 000 hommes) n'atteignent pas le seuil d'entrée légal avec leur salaire de l'activité principale	Données sur les revenus AVS (AVS-CI) évaluation OFAS	2023
P. 31 : le seuil d'entrée est de 10,40 francs et la déduction de coordination, de 12,10 francs	gav-personalverleih-2024-27-fr.pdf HZ Insurance Swissstaffing 10.08.2022, en allemand uniquement sous : 20220810-hz-insurance_pk-loesungen-temporaerangestellte.pdf .	2024