

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

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



Judith Trageser
INFRAS



Stephan Hammer
INFRAS

Objectif et problématique

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

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

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

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

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

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

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

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

Méthode

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

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

En ce qui concerne les salariés, 678 personnes en âge de travailler, dont le revenu annuel brut est compris entre 10 000 et 30 000 francs, ont été interrogées.¹ Selon l'enquête de l'OFS (2008) sur la structure des salaires, ces personnes représentent environ 8% des salariés en Suisse. Etant donné l'intérêt particulier porté à l'amélioration de la situation des acteurs culturels dans la prévoyance professionnelle², les effets de l'abaissement du seuil d'accès sur ce groupe professionnel ont fait l'objet d'un examen plus approfondi à l'aide d'un questionnaire distinct.³ Les résultats pour cette catégorie de salariés n'ont tou-

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

Résultats

Les employeurs et les salariés ne sont que partiellement informés

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

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

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

Conséquences tangibles de l'abaissement du seuil d'accès

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

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

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

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

Les réactions non souhaitées sont rares...

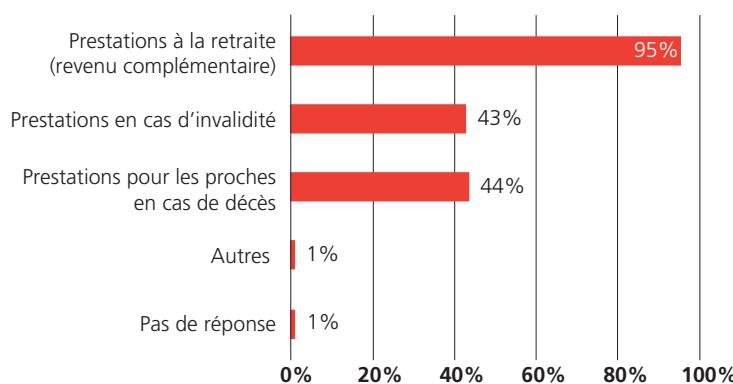
Très peu de salariés ont essayé de ne pas contracter de 2^e pilier. C'est ce qui ressort à la fois de l'enquête auprès des salariés et de l'enquête auprès des employeurs.

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

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

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

G1

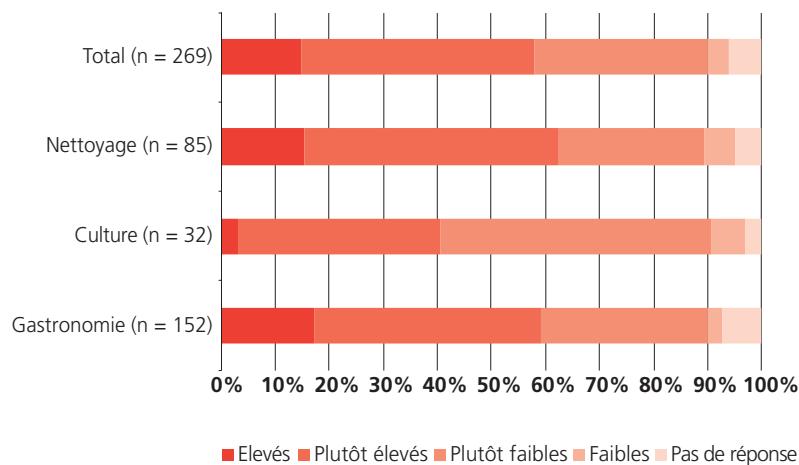


Réponses à la question : « Quels sont les risques et les prestations couverts par le 2^e pilier ? » (uniquement les réponses des personnes ayant indiqué avoir une bonne connaissance du 2^e pilier ou une connaissance de ses principaux éléments).

Source : INFRAS

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

Importance des coûts salariaux supplémentaires, par branche



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

Source: INFRAS

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

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

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

Assurance facultative

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

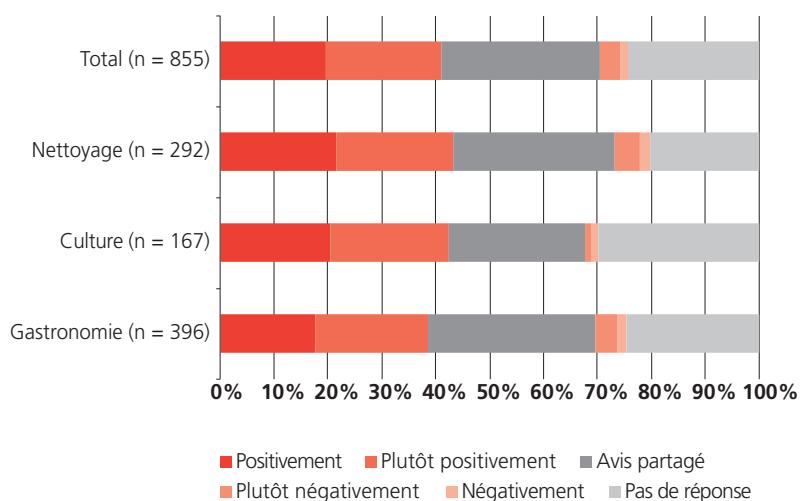
Néanmoins, dans la moitié des entreprises (du moins dans les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture), ils ont alors dû faire face à une résistance des employeurs. C'est ce qui ressort de l'enquête réalisée auprès de ces derniers. Il pourrait y avoir un autre obstacle à l'assurance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

Les employeurs et les salariés jugent la mesure bonne

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

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

Appréciation de la mesure par les employeurs

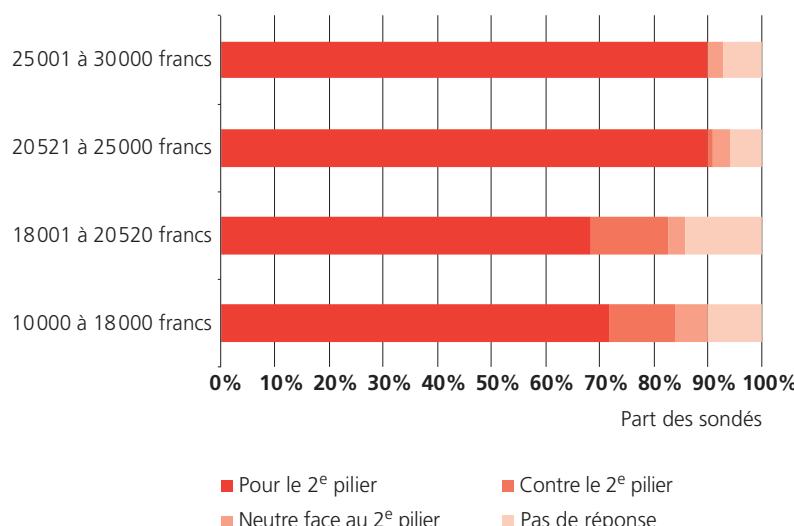


Réponses à la question: « Comment jugez-vous en tant qu'employeur la nouvelle réglementation sur le seuil d'accès pour ce qui est des prestations de prévoyance vieillesse ? » (n = 855)

Source: INFRAS

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

G4



Réponses à la question : « Souhaiteriez-vous avoir un 2^e pilier / Appréciez-vous le fait d'avoir un 2^e pilier ? » Formulation différente de la question selon la situation d'assurance avant/après l'abaissement du seuil d'accès.
(n = 669, missing = 8).

Source : INFRAS

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

En écho à l'attitude positive à l'égard du 2^e pilier, deux tiers des salariés interrogés portent un jugement positif ou plutôt positif sur l'abaissement du seuil d'accès. La majorité des autres personnes interrogées ont un avis partagé. La mesure est d'autant plus appréciée par les salariés que leurs revenus sont élevés (entre 10 000 et 30 000 francs).

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

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

Le cas particulier des acteurs culturels

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

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

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

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

Conclusions

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

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

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

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

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

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

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

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

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