

## Résumé de l'étude

Initiative populaire fédérale « Pour une prévoyance  
vieillesse sûre et pérenne (initiative sur les rentes) »

Analyse économique des  
principaux arguments

Avis d'experts pour l'association « *Pour une prévoyance sûre et pérenne (initiative sur  
les rentes)* »

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger  
Patrick Leisibach, MSc  
Université de Lucerne

Lucerne, mai 2020

## Situation initiale

La situation financière de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) se détériore. Depuis 2014, les recettes ne couvrent plus les dépenses – avec le modèle actuel, les fonds de l'AVS devraient être épuisés en 2034. Les raisons démographiques responsables de cette évolution sont connues depuis longtemps : La baisse du taux de natalité et l'augmentation de l'espérance de vie. Ce défi deviendra de plus en plus d'actualité ces prochaines années, lorsque les baby-boomers, nés lors du pic de natalité, atteindront l'âge de la retraite. Le déséquilibre entre les retraités et la population active va progressivement s'accroître.

## Initiative et mission

En automne 2019, les Jeunes Libéraux-Radicaux Suisses (JLRS) ont lancé une initiative populaire pour garantir les rentes de l'AVS à long terme. Pour y parvenir, l'âge de la retraite doit être porté à 66 ans, puis lié à l'espérance de vie. Dans ce contexte, les deux auteurs ont été chargés par l'association *de l'initiative populaire "Pour une prévoyance sûre et pérenne (initiative sur les rentes)"* d'effectuer un rapport d'experts qui examine les principaux arguments pour et contre l'initiative d'un point de vue économique. Pour ce faire, des données descriptives ainsi que la littérature économique théorique et empirique sont utilisées.

Les arguments relatifs à l'augmentation de l'âge de la retraite jouent un rôle central. L'augmentation de l'âge de la retraite suscite des craintes et des inquiétudes au sein de la population et du monde politique. L'objectif est d'utiliser des données et des résultats scientifiques pour répondre aux idées reçues qui existent dans la population et contribuer ainsi à un débat plus factuel.

## Arguments contre l'initiative

Neuf arguments qui reviennent souvent dans le grand public contre le relèvement de l'âge de la retraite (ou contre l'initiative sur les rentes) ont été analysés d'un point de vue économique :

### Marché du travail

#### **(1) "Le marché du travail n'est pas du tout prêt pour un âge de retraite plus élevé - les personnes âgées ne trouvent déjà pas de travail"**

Les travailleurs âgés sont extrêmement bien intégrés dans le marché du travail suisse. La participation au marché du travail de la population âgée augmente depuis des années et est très élevée par rapport aux normes internationales. Il n'y a pas de problème général de chômage pour les travailleurs âgés - par rapport aux autres groupes d'âge, leur taux de chômage est toujours inférieur à la moyenne. Cependant, les travailleurs âgés sont plus souvent touchés par le chômage de longue durée. L'assurance chômage tient déjà compte de ce problème aujourd'hui en autorisant des périodes plus longues de perception de prestations à partir de 55 ans.

Des études montrent également que ce n'est pas l'âge, mais d'autres obstacles à l'intégration qui sont déterminants pour le chômage de longue durée. Dans les années à venir, l'évolution démographique entraînera une pénurie notable de l'offre de main-d'œuvre, ce qui devrait donner une impulsion supplémentaire à la demande de travailleurs âgés. Les données et les tendances démographiques parlent d'elles-mêmes donc clairement contre cet argument.

## **(2) Travailler plus longtemps empêche les jeunes de trouver un emploi »**

On suppose, souvent à tort, que le nombre d'emplois dans une économie est fixe. Mais le travail n'est pas une simple question de distribution politique. L'économie et le marché du travail ne sont pas statiques, mais dynamiques. Des études internationales montrent qu'un taux d'emploi plus élevé chez les personnes âgées profite également aux jeunes, qui bénéficient d'un taux d'emploi plus élevé et à un taux de chômage plus faible.

Comme le marché du travail suisse est dynamique, il offre constamment de nouveaux emplois : un grand nombre de femmes et de travailleurs étrangers ont été intégrés au marché du travail ces dernières années. Le nombre de personnes travaillant en Suisse a augmenté de plus d'un million en un peu moins de trois décennies. Le niveau très élevé de participation à la vie active - en particulier chez les personnes âgées - s'accompagne d'un faible taux de chômage (notamment des jeunes).

La logique économique et les preuves empiriques ne suggèrent ni que le marché du travail ne serait prêt à accueillir les plus de 65 ans, ni que cela aurait un effet négatif sur les possibilités d'emploi des jeunes générations.

Santé

## **(3) "Les personnes ne peuvent pas travailler au-delà de 65 ans pour des raisons de santé"**

Grâce à la prospérité croissante et aux progrès de la médecine, l'espérance de vie en Suisse a fortement augmenté au cours du XXe siècle. Cependant, les gens ne se contentent pas de vieillir, ils restent aussi en bonne santé plus longtemps. Comme le montrent les recherches, le processus de vieillissement a été retardé d'une décennie ("à 70 ans, on a la santé de 60 ans").

Alors que les personnes de 65 ans avaient une moyenne de 11-12 ans en bonne santé en 1992, 3 ans supplémentaires ont été ajoutés depuis. Tant dans la tranche d'âge des 55-64 ans que dans celle des 65-74 ans, un bon trois quarts des personnes des deux sexes décrivent leur état de santé comme bon ou très bon. L'âge de 65 ans ne représente pas un seuil à partir duquel les problèmes de santé augmenteraient sensiblement. Par conséquent, la santé n'est pas la principale justification de la retraite.

En Suisse, par exemple, pour la plupart des gens, l'âge de la retraite à 67 ans ne poserait déjà aucun problème de santé. Toutefois, il y a beaucoup à dire sur la nécessité de rendre la retraite flexible, de sorte que des personnes ayant une santé et des préférences différentes puissent travailler plus ou moins longtemps.

## **"La productivité diminue avec l'âge. Travailler plus longtemps n'a donc aucun sens"**

Si les performances physiques et cognitives atteignent leur sommet à un âge relativement jeune, des facteurs tels que les connaissances empiriques, les compétences en matière de leadership et la capacité d'évaluation augmentent au cours de la vie. La littérature récente suggère que la productivité du travail reste constante pendant la vieillesse (c'est-à-dire au cours des années précédant l'âge normal de la retraite). Le préjugé selon lequel les travailleurs âgés sont moins productifs que leurs jeunes collègues ne peut donc pas être confirmé.

Le niveau d'éducation sans cesse croissant des groupes plus âgés, l'amélioration de la santé et les mesures politiques devraient avoir une influence positive sur la productivité du travail à l'avenir. En outre, certains éléments indiquent qu'un âge de la retraite plus élevé stimulera l'investissement dans le capital humain et social et pourrait donc accroître encore la productivité des travailleurs âgés.

Politique

## **"Il n'y a pas besoin d'introduire des automatismes dans l'AVS. La politique doit être en capacité de décider"**

La politique des retraites a un impact intergénérationnel, mais elle est habituellement "négociée" par les générations actuelles. Seules certaines générations sont représentées aujourd'hui à la table des décisions. Les solutions durables et équilibrées entre les générations sont donc extrêmement difficiles à mettre en œuvre avec les réalités politiques actuelles. En conséquence, les responsables politiques (et les électeurs) sont incités à reporter le financement de la prévoyance vieillesse sur les prochaines générations et à faire ainsi peser une charge plus lourde sur les futurs contribuables et contributeurs plutôt que de régler les problèmes sur le court terme.

Même quand un accord a pu être conclu sur les réformes nécessaires, les promesses faites manquaient de crédibilité et d'ambition. De plus, il y aura toujours des incitatifs à remettre en cause la politique de prévoyance décidée précédemment dans l'intérêt de l'électorat (vieillissant). Ces incitations existantes menacent donc une politique des retraites durable et viable à long terme.

Il est donc logique, notamment dans le cas de l'AVS, de définir des règles qui obligent les hommes politiques (et aussi la société) à adopter un comportement conforme à la réalité factuelle. En fin de compte, seul un mécanisme fondé sur des règles automatiques devrait permettre de surmonter le blocage des réformes et garantir en même temps que l'AVS soit financée à long terme sur une base plus ou moins cohérente d'un point de vue générationnel.

**(6) "D'abord l'égalité de rémunération avant l'augmentation de l'âge de la retraite : aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes est injuste, car les femmes sont discriminées en termes de rémunération"**

D'une part, un système de sécurité sociale ne devrait pas avoir pour tâche de tenter de compenser des injustices présumées dans d'autres domaines en définissant spécifiquement les paramètres. Le système de l'AVS, qui est conçu dans une optique de politique sociale, se fonde sur la solidarité et l'égalité de traitement de tous les citoyens. Un âge de la retraite différent selon le genre viole ce principe.

D'autre part, on peut se demander si le principe de la discrimination salariale est pertinent dans cette situation. Selon les analyses, une bonne moitié de la différence de salaire d'environ 17,4 % peut s'expliquer par des facteurs tels que l'âge, l'éducation ou le secteur. Cependant, le reste de cette inégalité salariale ne peut être systématiquement assimilé à une discrimination salariale, comme cela est souvent fait à la hâte dans la discussion politique. Le principal problème est que les analyses salariales suisses ne tiennent pas compte de divers facteurs explicatifs qui, selon la littérature scientifique internationale, influencent les écarts de salaires (par exemple l'expérience professionnelle). Des études internationales montrent que plus les facteurs explicatifs liés aux salaires sont inclus dans l'analyse, plus les écarts inexplicables s'amenuisent.

En raison de la situation des données et des difficultés méthodologiques, il n'est actuellement pas possible de se prononcer sur la discrimination salariale réelle en Suisse. Il y a des indications claires que l'écart salarial mesuré pourrait diminuer considérablement avec une base de données plus complète. Une indication supplémentaire est que même dans le secteur public, on constate des différences de salaires - malgré des tableaux de salaires contraignants.

Les preuves controversées et peu claires de la discrimination salariale ne peuvent donc pas être utilisées comme argument pour justifier un âge de la retraite plus bas pour les femmes. Il serait plus judicieux de s'attaquer aux facteurs qui conduisent manifestement les femmes à moins utiliser leur potentiel sur le marché du travail et donc à gagner moins.

**(7) "Augmenter l'âge de la retraite signifie réduire les prestations – surtout que les rentes n'ont pas été augmentées depuis des décennies"**

La dixième et dernière grande révision du système de l'AVS date de 1997, mais les rentes ne sont pas restées inchangées depuis. Tous les deux ans, elles sont ajustées en fonction d'un indice mixte comprenant l'évolution des salaires et des prix. Auparavant les salaires augmentaient généralement plus vite que les prix, ce qui favorisait le pouvoir d'achat des rentiers. En outre, l'augmentation de l'espérance de vie signifie que la durée moyenne de versement des rentes est plus longue. Depuis 1980 (introduction de l'indice mixte), l'espérance de vie à 65 ans a augmenté d'environ cinq ans. En conséquence, le montant total de l'AVS versé à un retraité AVS moyen pendant sa retraite a augmenté de 62 % (hommes) et 33 % (femmes) entre 1980 et 2018. Une période plus longue à bénéficier de l'AVS avec la même durée de cotisation à celle-ci est une extension de l'AVS, qui doit être financée.

Financement

**(8) "Le déficit de financement peut être facilement comblé par des impôts plus élevés pour les entreprises et les riches"**

Aujourd'hui déjà, seuls les trois quarts environ des revenus de l'AVS proviennent des cotisations salariales. Un financement plus important par une augmentation de l'impôt fédéral direct (IFD) serait en contradiction avec le concept d'assurance qu'est l'AVS. Si les cotisations ne sont plus liées aux prestations de retraite, la légitimité du système de prévoyance en patira à long terme. De plus, le financement majoritaire par les cotisations salariales empêche la politique et la société de privilégier trop fortement des décisions à court terme.

La nécessité d'une redistribution plus ou moins importante requiert en fin de compte un arbitrage politique, qui doit se fonder sur une analyse solide de la répartition des revenus et de la charge fiscale. L'évolution à long terme de la répartition des revenus en Suisse est stable. Dans l'ensemble, les citoyens à hauts revenus apportent une contribution considérable et bien supérieure à la moyenne au financement de l'État et de la sécurité sociale. Les 10 % ayant les revenus les plus élevés représentent un bon tiers de l'ensemble des revenus et environ 80 % des recettes de l'IFD. En outre, l'AVS agit comme un "impôt sur les salaires élevés", car au-delà d'un certain seuil de revenu, les cotisations salariales n'ont plus d'effet sur le montant de la rente.

En 2018, les revenus de l'IFD s'élevaient à environ 22,45 milliards de francs suisses, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des personnes morales représentant chacun environ la moitié. Selon les perspectives financières de l'AVS, une augmentation de l'IFD devrait générer 5 à 20 milliards de francs supplémentaires par an à partir de la fin des années 2020 jusqu'en 2045. Par rapport aux recettes actuelles de l'IFD, il s'agit de sommes énormes qui nécessiteraient de substantielles augmentations d'impôts.

Une question cruciale est de savoir comment les particuliers et les entreprises réagiraient à ces augmentations d'impôts. Les personnes riches et les entreprises actives au niveau international sont relativement mobiles. À long terme, une augmentation significative des impôts se traduirait entre autres par une réduction de la masse salariale, ce qui aurait à son tour un impact négatif sur la consommation et les recettes fiscales. En somme, l'impact serait négatif aussi sur la sécurité sociale. Les changements concrets de comportement peuvent difficilement être estimés sur la base de la littérature existante. Toutefois, des études indiquent qu'une augmentation de l'IFD de plusieurs points de pourcentage pourrait entraîner une sortie importante de l'assiette fiscale, en particulier pour les entreprises mobiles à l'échelle internationale, qui sont importantes pour la Suisse.

**(9) "Les gains de productivité dans l'économie doivent se traduire par un départ plus précoce à la retraite"**

Selon la Constitution fédérale, l'AVS et la prévoyance professionnelle doivent garantir dans une certaine mesure le maintien du niveau de vie habituel. L'objectif en matière de rentes est donc défini comme un objectif relatif, la hausse des salaires entraînant un droit à des rentes plus élevées en raison de la productivité. En raison de l'indice mixte, les personnes actives et les personnes en âge de travailler bénéficient toujours de la croissance économique et des salaires. Les gains de productivité augmentent donc non seulement les revenus du travail, mais aussi les rentes versées.

Bien qu'une dérogation à ce système (c'est-à-dire la définition d'un montant de rente absolu et la réduction simultanée de l'âge de la retraite) soit envisageable, elle entraînerait en pratique des réductions de revenus et des défis majeurs. En fin de compte, tout le système par répartition doit être financé par le produit national brut actuel. Enfin et surtout, un abaissement de l'âge de la retraite aggraverait considérablement les problèmes de financement existants et entraînerait une charge accrue pour les jeunes et les futurs salariés.

## Arguments en faveur de l'initiative

En plus des contre-arguments, quatre arguments favorables à l'initiative ont été soumis à une évaluation économique.

### Financement pérenne

#### **(1) "L'initiative de prévoyance assure un financement pérenne de l'AVS"**

Nos calculs montrent que l'initiative sur les rentes (notamment liée à la réforme AVS 21) pourrait améliorer de manière significative la situation financière de l'AVS à moyen terme. Le capital de la caisse de compensation de l'AVS en 2045 sera négatif à hauteur de 74 milliards de francs (même avec AVS 21). Avec l'acceptation de l'initiative, il serait positif. Néanmoins, il est peu probable que l'initiative sur les rentes soit suffisante à elle seule pour assurer un financement durable de l'AVS à long terme. Nos calculs (en plus des hypothèses déjà faites) sont basés sur les perspectives financières de l'AVS de l'office fédéral des assurances sociales (OFAS) sous une forme très simplifiée. Les résultats doivent donc être interprétés avec une grande prudence.

Le plan des initiants prévoit l'âge de la retraite à 66 ans pour les deux genres en 2032. Selon nos calculs, l'âge de la retraite de 67 ans ne serait pas atteint avant 2043. Pour amplifier l'impact positif sur les finances de l'AVS, il faudrait que l'âge de la retraite augmente plus rapidement et plus fortement. Cependant, la forme concrète de ce plan doit également être considérée en termes de faisabilité politique. En ce sens, l'objectif de parvenir à un financement complètement durable du système de retraite est peut-être trop ambitieux pour le moment.

#### **(2) "Sans une réforme structurelle du système de prévoyance vieillesse, il y a aura une augmentation significative des impôts qui pèsera sur les jeunes".**

Une réforme de l'AVS qui se baserait simplement sur une augmentation des recettes coûterait cher à la population active. Tant des pourcentages de TVA supplémentaires qu'une augmentation des cotisations salariales réduiraient le pouvoir d'achat des ménages suisses. En 2030 (2045), un pourcentage de supplémentaire de 1,5 (3,7) % serait nécessaire pour compenser le déficit de la répartition du système AVS. Si, en revanche, le déficit de l'AVS devait être complètement financé par le biais des cotisations salariales, il faudrait en 2030 (2045) un pourcentage supplémentaire de 1,2 (2,9) des salaires pour compenser le déficit de la répartition. Selon la littérature scientifique, les employeurs sont susceptibles de répercuter leurs cotisations AVS sur leurs employés.

Toutefois, le déficit de financement ne serait pas encore complètement comblé à travers ces augmentations d'impôts et de cotisations, car la caisse de compensation AVS doit également disposer de réserves légales correspondant à une dépense annuelle. En outre, ces indicateurs ne tiennent pas compte des corrélations macroéconomiques. Une forte augmentation des cotisations TVA/salariales aurait en fin de compte un impact négatif sur la croissance économique et la compétitivité, creusant ainsi davantage le déficit de financement de l'AVS.

Dans le cadre de la réforme du régime de retraite professionnelle, de nouvelles charges seront imposées aux personnes en activité, ce qui coûtera notamment aux jeunes employés quelques pour cent de leur salaire. Le fardeau de la restructuration des réformes axées sur les recettes, telles que la RFFA ou AVS21, pèse généralement de manière disproportionnée sur les épaules des jeunes et des générations futures. Plus on attend pour relever l'âge de la retraite, plus la part des baby-boomers qui contribuent à l'équité intergénérationnelle sera faible.

Le marché du travail

### **(3) "Si l'âge de la retraite n'est pas ajusté, en raison de l'évolution démographique l'économie manquera de main-d'œuvre nécessaire"**

Il est difficile d'évaluer à l'avance comment les gens réagiront à l'augmentation de l'âge de la retraite. Les études existantes indiquent que le relèvement d'un an de l'âge de la retraite risque d'entraîner un retard d'environ six mois dans la sortie du marché du travail.

Sur la base des taux de croissance des dernières décennies, il pourrait y avoir une pénurie de plusieurs centaines de milliers de travailleurs, rien qu'au cours des dix prochaines années. La pénurie de main-d'œuvre de cette décennie pourrait difficilement être atténuée par l'initiative sur les rentes, car elle aurait un effet progressif à partir de 2027 au plus tôt. Cependant, comme le montrent nos calculs, l'initiative sur les rentes pourrait réduire la pénurie de main-d'œuvre à long terme. Selon une estimation, 45 000 à 95 000 postes supplémentaires à temps plein pourraient être pourvus en 2040 en raison de l'âge plus élevé de la retraite (selon la réaction comportementale des gens). Malgré ce potentiel, d'autres mesures seront probablement nécessaires pour mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre domestique par des canaux supplémentaires. Un autre facteur décisif sera probablement la mise en œuvre de bonnes conditions-cadres (par exemple, les incitations financières pour continuer à travailler après la retraite).



Santé

#### **(4) "Une vie professionnelle plus longue a un effet positif sur la santé"**

La retraite rend-elle les gens plus en forme ou plus malades ? L'argument de la santé se retrouve aussi bien chez les partisans que chez les opposants à l'augmentation de l'âge de la retraite.

La retraite s'accompagne de nombreux changements dans la vie (notamment des changements de revenus, de disponibilité de temps et d'interactions sociales). Les changements de mode de vie qui en découlent peuvent avoir des répercussions positives ou négatives sur la santé des retraités concernés, et ce de diverses manières. L'établissement de liens de causalité est une réponse compliquée à établir car la santé et la retraite s'influencent mutuellement. Par exemple, le choix de la retraite peut également dépendre de l'état de santé.

La littérature internationale n'arrive pas à une conclusion claire sur les conséquences de la retraite sur la santé. Selon l'étude, la conséquence est positive, négative ou n'a aucun effet. L'argument ne peut donc pas être évalué de manière concluante. L'effet positif ou négatif de l'allongement de la vie professionnelle sur la santé globale est susceptible de varier en fonction du contexte et du sous-groupe. Rendre la retraite plus flexible pourrait également avoir un sens à cet égard.

#### **Conclusion**

Les réserves concernant l'augmentation de l'âge de la retraite en Suisse ne sont pas fondées sur des bases factuelles. Les chiffres et les études scientifiques examinés dans ce rapport suggèrent que tant sur le plan de la santé des travailleurs que le marché du travail seraient bien préparés à une augmentation de l'âge de la retraite. Aujourd'hui déjà, de nombreuses personnes en Suisse exercent une activité professionnelle au-delà de l'âge normal de la retraite.

**Une vision objective des finances de l'AVS dans le contexte de l'évolution démographique et des instruments existants montre qu'à long terme, il n'y a probablement pas de moyen crédible de contourner un âge de la retraite plus élevé.** Il ne fait aucun doute que la mise en œuvre effective est sujette à controverse - des objectifs contradictoires entre les intérêts de la majorité politique et la viabilité financière semblent inévitables. L'initiative sur les rentes s'inscrit dans cette zone de conflit et représente une option possible. Elle a un fort effet stabilisateur, mais ne suffit pas à elle seule à garantir les rentes AVS à très long terme. Cependant, les alternatives à une augmentation de l'âge de la retraite, soit l'augmentation de la taxation pour obtenir des recettes supplémentaires impacte négativement la prospérité des jeunes et des générations futures.

Outre l'augmentation nécessaire de l'âge ordinaire de la retraite, la question se pose de savoir dans quelle mesure la prévoyance vieillesse pourra être rendue complètement flexible afin de briser la vision rigide d'un départ à la retraite à "64/65 ans" qui est ancrée dans l'esprit de beaucoup de gens. Pour la rendre plus flexible, il faudrait cependant que les incitations à travailler après l'âge de référence de la retraite soient renforcées.