



Berne, le 30 août 2023

---

# **Adaptation de l'âge de référence à l'espérance de vie : comparaison internationale et modèles pour la Suisse**

## **Rapport du 30 août 2023**

**en réponse au mandat résultant de la décision du Conseil fédéral du 24 novembre 2021**

---

## **1 Contexte**

Lors de la définition de l'orientation du contenu en vue de l'élaboration du message relatif à initiative populaire « Pour une prévoyance vieillesse sûre et pérenne (initiative sur les rentes) », que le Conseil fédéral propose de rejeter (FF 2022 1711), le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé, par décision du Conseil fédéral du 24 novembre 2021 (EXE.BRC 2021.2872), de soumettre un rapport au Conseil fédéral à la suite de la votation sur la réforme Stabilisation de l'AVS (AVS 21). Ce rapport doit comparer les modèles mis en œuvre par les pays qui ont établi un lien automatique dépolitisé entre l'évolution de l'espérance de vie et l'âge de la retraite. Il doit en outre contenir des propositions concrètes sur la manière dont un tel système pourrait être aménagé en Suisse.

## **2 Modifications de l'âge de la retraite décidées dans le cadre de la réforme AVS 21**

La réforme AVS 21 a été acceptée par le peuple le 25 septembre 2022 par 50,55 % des voix. Cette acceptation intervient après l'échec de trois tentatives antérieures d'harmoniser l'âge de référence à 65 ans. La réforme AVS 21 apporte les changements suivants :

- La retraite pourra être prise progressivement entre 63 et 70 ans (entre 62 et 70 ans pour les femmes de la génération transitoire), ce qui rendra le départ à la retraite plus flexible.
- L'âge de référence pour les femmes sera progressivement relevé de 64 à 65 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 et atteindra l'âge de référence pour les hommes en 2028.
- Des mesures compenseront les effets du relèvement de l'âge de référence pour les femmes : un modèle échelonné en fonction du revenu permettra aux neuf premières générations de femmes soit de percevoir leur rente de manière anticipée en profitant d'un taux de réduction moindre ou nul, soit de toucher à vie un supplément de rente si elles décident de ne pas anticiper la perception de leur rente. Ce supplément ne sera pas pris en compte comme revenu dans le calcul des prestations complémentaires.
- Une augmentation de la TVA de 0,4 point de pourcentage permettra de combler les lacunes de financement de l'AVS jusqu'en 2029 environ.

Avec la réforme AVS 21, la notion d'âge ordinaire de la retraite est remplacée par celle d'âge de référence. Dans le présent rapport, nous utiliserons par conséquent ce terme pour ce qui concerne la Suisse.

## **3 Prochaines révisions de l'AVS et initiatives populaires**

En adoptant la motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 30 avril 2021 (motion 21.3462 « Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS »), le Parlement a déjà chargé le Conseil fédéral de lui soumettre, d'ici au 31 décembre 2026, un projet de stabilisation de l'AVS pour la période de 2030 à 2040.

Pour que cette échéance puisse être respectée, les travaux relatifs à une nouvelle réforme de l'AVS devront commencer sans tarder. Ils devront définir les mesures visant à garantir le financement des rentes AVS au-delà de 2030.

De plus, le Parlement a adopté la motion Silberschmidt 20.4078 qui demande un financement de l'AVS durable et équitable pour toutes les générations à l'horizon 2050. Selon la motion, le déficit de répartition doit être totalement résorbé d'ici 2050. La mise en œuvre de ces objectifs suppose la mise en place de mesures portant tant sur le financement que sur les prestations de l'AVS.

D'autres thématiques comme celle des prestations indépendantes de l'état civil devront également être traitées.

Le système des prestations destinées aux survivants devra par ailleurs être revu afin d'éliminer l'inégalité de traitement entre les veuves et les veufs constatée par la Cour européenne des

droits de l'homme dans son arrêt du 20 octobre 2020 et confirmée par la Grande Chambre de la Cour le 11 octobre 2022, et de répondre à une série d'interventions parlementaires sur cette question. Ce sujet fera l'objet d'une révision de loi distincte, dont les grandes lignes ont été soumises au Conseil fédéral le 28 juin 2023.

Outre l'initiative sur les rentes, deux autres initiatives populaires concernent l'AVS :

- initiative populaire « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13<sup>e</sup> rente AVS) » ;
- initiative populaire « Oui à des rentes AVS équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage ! » .

Le Parlement a rejeté l'initiative sur les rentes et l'initiative pour une 13<sup>e</sup> rente AVS sans contre-projet lors de la session d'été 2023.

#### 4 Structure du rapport

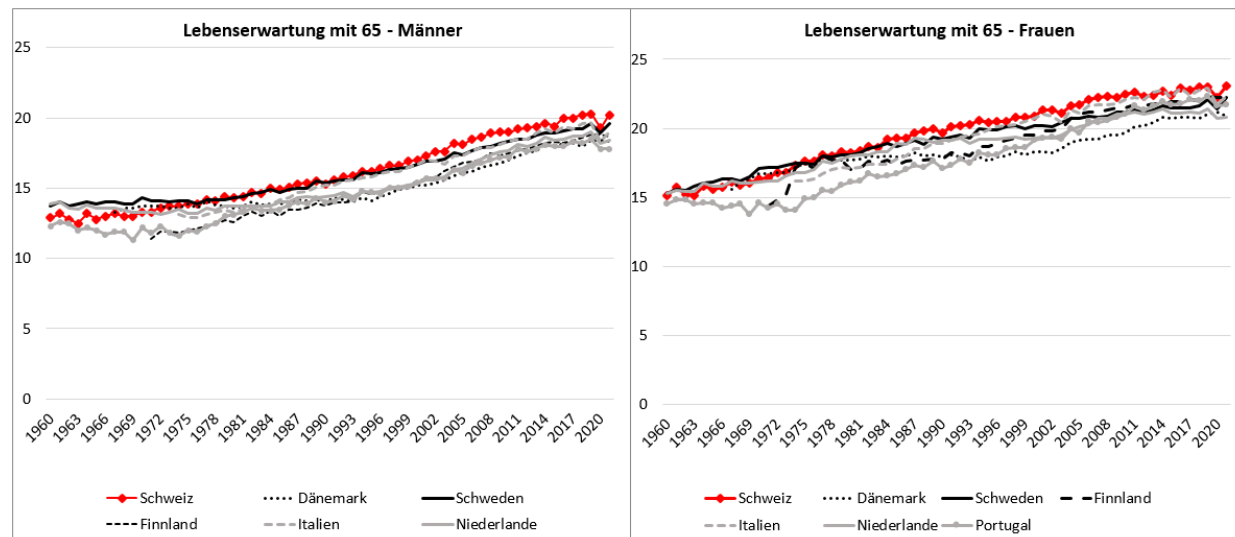
Le présent rapport commence par une présentation et une analyse des systèmes appliqués dans d'autres pays (chap. 5).

Il se poursuit par un exposé de différents modèles qui montrent à quoi pourrait ressembler une adaptation de l'âge de référence à l'espérance de vie en Suisse (chap. 6).

#### 5 Comparaison internationale

Au cours des dernières décennies, un certain nombre de pays d'Europe ont opté pour des mécanismes plus ou moins automatiques d'ajustement de l'âge de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie (cf. graphique suivant).

*Espérance de vie des hommes et femmes à l'âge de 65 ans dans une sélection de pays de l'OCDE*



Source : OCDE (2023)

Toutefois, peu de pays peuvent se prévaloir à ce jour d'une expérience à long terme en la matière, car les mécanismes retenus ne déploient en règle générale pleinement leurs effets qu'après plusieurs années. Certains pays européens (Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Suède) prévoient un mécanisme d'ajustement automatique dans leur régime de retraite, qui lie directement l'âge de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. L'Italie et le Portugal sont les seuls pays où l'âge de la retraite a déjà été relevé par un mécanisme automatique. Chacun des systèmes étudiés (enquête auprès des ministères nationaux compétents au début de l'année 2022) présente des caractéristiques différentes.

Ainsi, une augmentation de l'espérance de vie peut être adaptée en totalité ou seulement partiellement à l'âge de la retraite. Dans les pays ayant opté pour une adaptation partielle, une augmentation de l'espérance de vie d'une année n'entraîne pas un report d'un an de l'âge de départ à la retraite, mais en principe seulement de deux tiers : une augmentation de l'espérance de vie de douze mois, par exemple, entraîne un relèvement de l'âge de la retraite de huit mois (cf. tableau à la fin de ce chapitre). Une telle règle garantit que, malgré l'introduction d'un lien automatique entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie, tout relèvement de l'âge de la retraite s'accompagne d'un allongement de la durée de la retraite. L'adaptation à l'allongement de l'espérance de vie n'entraîne pas seulement une prolongation de l'activité professionnelle (pour deux tiers), mais profite également à la période de retraite (pour un tiers), ce qui permet d'atteindre un certain équilibre. Certains pays, comme le Danemark, prévoient que tout relèvement de l'âge de la retraite doit être validé par une décision parlementaire, ce qui ôte au système son caractère « automatique ». De nouveaux calculs à des intervalles plus ou moins longs sont réalisés, et l'adaptation de l'âge de la retraite à une espérance de vie plus élevée prend effet plus ou moins longtemps après l'année du calcul. L'espérance de vie peut également être revue à la baisse, ce qui est par exemple le cas du Portugal pour 2023. En outre, les variations de l'espérance de vie doivent en principe atteindre un certain niveau, faute de quoi aucune adaptation n'a lieu. C'est précisément la raison pour laquelle les Pays-Bas adapteront à nouveau l'âge de la retraite au plus tôt en 2027. Enfin, les adaptations de l'âge de la retraite ne peuvent en principe pas excéder un certain nombre de mois à la fois. Les principales caractéristiques des systèmes dans les pays européens examinés sont présentées ci-après.

Les Pays-Bas ont introduit un mécanisme automatique indexant l'âge de la retraite sur l'espérance de vie et devant déployer ses effets à partir de 2025. En 2022, l'âge de la retraite était de 66 ans et 7 mois. En 2024, il sera progressivement porté à 67 ans et sera ensuite indexé à l'augmentation de l'espérance de vie. L'âge de la retraite sera relevé de huit mois pour chaque année d'augmentation de l'espérance de vie restante à 65 ans, ce qui correspond à une répercussion des deux tiers de l'augmentation de l'espérance de vie. Les calculs sont effectués chaque année par le Bureau central des statistiques (CBS). Il appartient ainsi au gouvernement de décider, sur la base de ces statistiques et en application d'une formule inscrite dans la loi, de la variation de l'âge de la retraite, et ce au moins cinq ans à l'avance. D'après les calculs effectués respectivement en 2020 et 2021 pour 2025 et 2026, l'âge de la retraite ne variera pas et restera à 67 ans, l'espérance de vie n'ayant pas suffisamment augmenté pour justifier une adaptation. Parallèlement au relèvement de l'âge de la retraite, les Pays-Bas ont assoupli leur régime de préretraite en faveur des personnes exerçant des métiers pénibles, dont on ne saurait exiger qu'elles travaillent jusqu'à l'âge légal de la retraite.

La Suède s'apprête également à lier automatiquement l'âge de la retraite à l'espérance de vie, à partir de 2026. L'âge cible (ou âge de référence) de la retraite sera de 67 ans à partir de 2026. Il sera ensuite recalculé annuellement par le gouvernement pour une entrée en vigueur la sixième année suivant l'année du calcul. Le gouvernement est lié à cet égard à une formule inscrite dans la loi. Comme aux Pays-Bas, l'âge projeté de la retraite sera adapté de deux tiers à l'évolution de l'espérance de vie. La comparaison porte sur l'espérance de vie moyenne à l'âge de 65 ans au cours des cinq années précédant le calcul et sur la valeur correspondante pour l'année 1994. Il faut noter que, parallèlement au relèvement de l'âge de la retraite, la Suède a introduit en 2023 le droit pour tout salarié de conserver son emploi jusqu'à 69 ans révolu. Par ailleurs, il est envisagé d'assouplir les conditions d'octroi d'une rente d'invalidité pour les personnes proches de l'âge de la retraite. Pour évaluer l'invalidité des personnes se trouvant à cinq ans ou moins de la retraite, seule la capacité de travail et de gain dans la ou les professions exercées précédemment serait prise en compte.

En Finlande également, l'âge de référence, actuellement fixé à 65 ans, sera automatiquement indexé sur l'évolution de l'espérance de vie à partir de 2030. Le gouvernement procédera à intervalles réguliers à des calculs sur la base d'une formule prédéfinie. L'évolution de l'espérance de vie ne sera que partiellement prise en compte, de sorte que le rapport entre la durée de la retraite et la durée de la vie professionnelle restera le même. Cela correspond à un rapport de

deux tiers environ, cette valeur n'étant toutefois explicitement pas mentionnée dans la loi. Dans tous les cas, l'âge de la retraite ne pourra pas augmenter de plus de deux mois par an.

Au Danemark, les premières augmentations de l'âge de la retraite basées sur un mécanisme indexant l'âge de la retraite sur l'espérance de vie interviendront en 2030. L'âge de la retraite passera alors de 67 ans à 68 ans, puis à 69 ans en 2035. Les adaptations auront ainsi lieu tous les cinq ans, le cas échéant moyennant une décision prise quinze ans auparavant par le Parlement. Les autorités politiques doivent en effet valider le résultat obtenu en application de la formule prédéfinie ; l'adaptation n'est pas automatique. Parallèlement à l'augmentation de l'âge de la retraite, le Danemark a introduit en 2021 un nouveau régime de préretraite, destinée aux personnes pouvant justifier d'une longue carrière (plus de 42 ans) ou exerçant un métier pénible. Les personnes proches de la retraite (moins de six ans) dont la capacité de travail est réduite à moins de quinze heures par semaine dans leur profession de base touchent par ailleurs, à certaines conditions, une rente spéciale (« rente pour senior ») de manière anticipée.

Au Portugal, depuis 2014, l'âge de la retraite est adapté automatiquement chaque année en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Entre 2014 et 2022, l'âge de la retraite a ainsi été relevé de 66 ans à 66 ans et 7 mois, puis abaissé de trois mois, et est actuellement à 66 ans et 4 mois. Cette mesure tient compte de la baisse de l'espérance de vie au cours des dernières années. Le gouvernement peut suspendre ce mécanisme automatique, mais il n'en a pas fait usage à ce jour. Comme en Suède ou aux Pays-Bas, seuls deux tiers de la variation observée de l'espérance de vie sont répercutés. Les années retenues pour mesurer la variation de l'espérance de vie sont la 2<sup>e</sup> et la 3<sup>e</sup> année précédant le versement de la rente. L'âge de la retraite est donc connu environ une année à l'avance. Ainsi, l'âge de la retraite pour 2023 a été fixé en décembre 2021. Il existe au Portugal diverses possibilités d'anticiper le versement de sa rente, par exemple en cas de longue carrière (40 ans au moins) ou d'exercice d'un métier pénible (chauffeurs poids lourds, marins ou danseurs, par ex.).

L'Italie a également indexé l'évolution de l'âge de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie, et ce depuis 2012. En application de la formule prédéfinie, l'âge de la retraite est ainsi passé de 60 ans en 2012 à 67 ans actuellement. La formule en question a été modifiée en 2018 et aucune nouvelle augmentation n'est prévue avant 2026 au plus tôt. L'âge de la retraite ne pourrait dans tous les cas augmenter de plus de trois mois par an. Il existe également en Italie diverses possibilités d'anticiper le versement de sa rente de vieillesse, destinées aux personnes ayant accompli une longue carrière ou exerçant un métier pénible.

Ce chapitre montre que nombre de pays comparables à la Suisse ont franchi l'étape qui consiste à indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. Aujourd'hui déjà, l'âge de la retraite dans ces pays est supérieur à celui de la Suisse. L'exemple de l'Italie illustre à quel point l'introduction d'un tel mécanisme ouvre la voie à un relèvement important de l'âge de la retraite. Cependant, étant donné que peu de pays peuvent faire état d'une véritable expérience en la matière, il est prématuré de tirer des conclusions définitives d'une comparaison internationale.

L'OCDE s'est penchée sur la question en se fondant sur l'expérience de pays ayant eu à réviser ou annuler un tel mécanisme (appelé mécanisme d'ajustement automatique, MAA) de leur régime de retraite (non seulement concernant l'âge de la retraite, mais aussi concernant les prestations ou les taux de cotisation). Elle affirme que « les mécanismes d'ajustement automatique présentent l'avantage de définir la direction que doivent prendre les régimes, sachant qu'un changement d'orientation exigera au moins des explications et des discussions, et qu'il mettra les compromis en évidence. L'analyse par l'OCDE des expériences des pays montre qu'effectivement, au fil des ans, les mécanismes d'ajustement automatique ont parfois été suspendus, voire éliminés, pour éviter [...] le relèvement de l'âge de la retraite [fixé] par les mécanismes d'ajustement automatique. Il peut être nécessaire de suspendre les ajustements automatiques pour apaiser les craintes de corrections trop dures au bas de l'échelle de répartition

des revenus, mais les gouvernements devraient alors avoir en place un plan B concret pour le financement à long terme des dépenses de retraite<sup>1</sup>. »

L'OCDE parvient à la conclusion que ces mécanismes comportent également leurs faiblesses. Ils présentent certes l'avantage de mettre les régimes de retraite à l'abri des incertitudes et d'être moins rigides, plus transparents et plus équitables pour les jeunes générations que les modifications discrétionnaires. Cependant, l'organisation considère que la question de savoir s'il convient d'adapter les rentes, les cotisations ou l'âge de la retraite relève fondamentalement du débat démocratique et que, même dans le cas d'un mécanisme d'ajustement automatique, les responsables de l'action publique devraient continuer de contrôler entièrement les rentes et pouvoir intervenir s'ils jugent que les ajustements prévus ne sont pas souhaitables.

Le tableau<sup>2</sup> suivant donne une vue d'ensemble des différents systèmes en vigueur dans les pays où l'âge de la retraite est automatiquement adapté à l'espérance de vie.

**Table 2.3. The retirement age is linked to life expectancy in seven OECD countries**

Basic characteristics of the link

	Increase in retirement age as proportion of increase in life expectancy	Need for parliamentary approval of retirement-age increase	Link based on life expectancy at age	Years between retirement age revisions	Period between setting new retirement age and it taking effect	Minimum increase per retirement age revision	Maximum increase per retirement age revision	Retirement age goes down with decreasing life expectancy
Denmark	1	•	60	5	15 years	6 months	1 year	
Estonia	1		65	1	2 years	1 month	3 months	•
Finland	2/3		65	1	3 years	1 month	2 months	•
Greece	1		65	3	Max 1 year	No	No	•
Italy	1		65	2	2 years	1 month	3 months	
Netherlands	2/3		65	1	5 years	3 months	3 months	
Portugal	2/3*		65	1	2 years	1 month	No	•

Note: \* For someone with more than 40 years of contributions, the normal retirement age increases by only half of life-expectancy gains.

Source: OECD based on information provided by the countries.

## 6 Adaptation de l'âge de référence à l'espérance de vie en Suisse

Ce chapitre présente différents modèles permettant de lier l'évolution de l'âge de référence à l'espérance de vie et, le cas échéant, à d'autres facteurs. L'initiative sur les rentes, qui sert de point de départ, est discutée au ch. 6.2. Différentes variantes compatibles avec la demande centrale de l'initiative sont proposées au ch. 6.3.

### 6.1 Remarques générales

Le nouvel âge de référence est fixé à 65 ans à l'art. 21 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>3</sup> et fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Il s'applique également à la prévoyance professionnelle et aux autres assurances sociales dont les prestations sont coordonnées avec l'âge de référence de l'AVS. Toute modification de l'âge de référence suppose par conséquent d'adapter non seulement la LAVS, mais aussi la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

<sup>1</sup> OCDE, Panorama des pensions 2021 (version abrégée), p. 8

<sup>2</sup> OCDE, Pensions at a Glance 2021

<sup>3</sup> RS 831.10

(LPP)<sup>4</sup>, en particulier l'obligation de cotiser, les bonifications de vieillesse, le taux de conversion et potentiellement d'autres paramètres, ainsi que d'autres lois sur les assurances sociales. Les modalités flexibles de perception de la rente (anticipation et ajournement) doivent, elles aussi, être adaptées au niveau de la loi. Les révisions de loi étant sujettes à référendum, les électeurs auraient la possibilité de lancer une votation populaire sur de telles réformes. L'initiative sur les rentes demande, elle aussi, une mise en œuvre et une réglementation de ces points au niveau de la loi (cf. ch. 6.2.1).

En cas de relèvement de l'âge de référence, les personnes exerçant une activité lucrative devraient travailler plus longtemps pour obtenir une rente de vieillesse AVS non réduite. Étant donné que les employés et les employeurs planifient souvent un départ à la retraite plusieurs années à l'avance, les différentes variantes présentées ci-après nécessitent un délai suffisant pour leur permettre de s'adapter aux nouvelles conditions.

## **6.2 Modèle de l'initiative sur les rentes**

### **6.2.1 Contenu de l'initiative**

L'initiative sur les rentes demande que l'âge de référence soit d'abord fixé à 66 ans pour les deux sexes, puis indexé sur l'espérance de vie moyenne de la population résidente suisse.

L'âge de référence devrait être relevé à hauteur de 80 % de l'augmentation de l'espérance de vie, c'est-à-dire de 0,8 mois si l'espérance de vie augmente d'un mois. Cette adaptation s'effectuerait tous les ans par tranches de deux mois au maximum et serait communiquée aux personnes concernées cinq ans avant qu'elles atteignent l'âge de référence.

Pour parvenir à un âge de référence unique, l'initiative prévoit de relever l'âge de référence pour les femmes de quatre mois par an et celui pour les hommes de deux mois par an. En raison de l'acceptation de la réforme AVS 21, un âge de référence unique sera atteint dès 2028, ce qui implique que le mécanisme prévu par l'initiative devrait être adapté, en supposant que la progression de l'espérance de vie reste linéaire jusqu'à cette date.

Le but de l'initiative est de contribuer à un financement plus durable de l'AVS. Le Conseil fédéral a déjà évoqué la nécessité d'examiner un relèvement de l'âge de référence dans les futures réformes. Il rejette cependant l'initiative, car une réglementation au niveau de la Constitution ne permettrait pas de tenir compte des modifications de la situation, comme le contexte social ou le marché du travail. En outre, le relèvement de l'âge de référence à lui seul ne suffirait pas à garantir un financement durable de l'AVS.

L'initiative et certaines des autres solutions envisagées comportent deux lacunes :

- la focalisation exclusive sur l'espérance de vie en tant que critère de détermination de l'âge de référence ;
- le relèvement de l'âge de référence comme seule mesure pour stabiliser les finances de l'AVS<sup>5</sup>.

Des adaptations devraient également être apportées à l'âge flexible de la retraite dans l'AVS et aux paramètres centraux du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. L'initiative ne pourrait donc pas être mise en œuvre de manière pertinente sans des interventions importantes du législateur. Un autre problème vient du caractère incertain des prévisions de l'espérance de vie sur un horizon de cinq ans. Ces lacunes ne concernent pas uniquement l'initiative, mais aussi en partie les autres solutions envisagées. Elles sont donc discutées dans ce qui suit.

---

<sup>4</sup> RS 831.40

<sup>5</sup> L'initiative n'interdit pas les mesures de stabilisation complémentaires, mais ne les inclut pas dans le mécanisme d'ajustement.

### **6.2.2 Focalisation sur l'espérance de vie**

Si l'espérance de vie augmente et que l'âge de référence reste inchangé, le nombre d'années pendant lesquelles une rente est perçue augmente également. À ce titre, l'indexation de l'âge de référence sur l'évolution de l'espérance de vie permettrait de freiner ou même de stopper l'augmentation du nombre d'années pendant lesquelles une rente est perçue et d'améliorer en conséquence la situation financière de l'AVS.

Cependant, la capacité à stabiliser la situation financière de l'AVS de cette façon dépendra aussi de facteurs indépendants du mécanisme d'ajustement, à savoir :

- la répartition par âge, qui détermine le rapport entre cotisants et bénéficiaires de rentes, et donc celui entre recettes et dépenses de l'AVS, et
- l'évolution de la masse salariale, qui influence le montant total des cotisations et des rentes.

Si l'espérance de vie est pertinente pour le rapport de dépendance des personnes âgées, la question décisive est en fin de compte de savoir combien de personnes par groupe d'âge sont assurées à l'AVS. Du point de vue démographique, le principal défi pour les finances de l'AVS est d'une part l'augmentation de l'espérance de vie et, d'autre part, l'accroissement de la population à l'âge de la retraite, notamment en raison du départ à la retraite des baby-boomers, c'est-à-dire des plus grandes cohortes d'âge en Suisse. La répartition par âge exerce en réalité une influence bien plus importante que l'espérance de vie sur l'évolution du rapport de dépendance des personnes âgées.

Outre les aspects démographiques, le financement de l'AVS dépend aussi essentiellement de critères économiques comme la productivité et le taux d'activité, qui déterminent la masse salariale. Une focalisation exclusive sur le rapport de dépendance des personnes âgées est ainsi insuffisante, car il faut également tenir compte de la variation relative de la somme des rentes par rapport à la masse salariale soumise aux cotisations de l'AVS. Une augmentation de la masse salariale pouvant compenser, au moins en partie, une évolution du rapport de dépendance des personnes âgées défavorable à l'AVS.

Pour avoir une vue d'ensemble des perspectives de financement de l'AVS, il faut ainsi prendre en compte non seulement l'évolution de l'espérance de vie et des rentes, mais aussi la répartition par âge et l'impact de la productivité et de l'emploi sur la somme des cotisations à l'AVS.

### **6.2.3 Incertitude des prévisions concernant l'espérance de vie**

Pour répondre aux attentes des acteurs en matière de sécurité dans la planification, l'initiative prévoit que tout relèvement de l'âge de référence soit annoncé cinq années à l'avance. Or, les prévisions concernant la structure de la population sur une telle échéance comportent une certaine incertitude<sup>6</sup>. Une adaptation de l'âge de référence communiquée à l'avance pourrait donc se révéler erronée au moment de l'introduction effective de la mesure, ce qui en compromettrait la légitimité. Il faut néanmoins remarquer que cette problématique fondamentale se pose pour toute modification du système des rentes.

### **6.2.4 Bilan**

L'initiative sur les rentes prévoit d'inscrire dans la Constitution un mécanisme automatique d'indexation de l'âge de référence sur l'espérance de vie. Contrairement à certains modèles étrangers, elle ne prévoit aucune possibilité d'intervention du Conseil fédéral ni du Parlement. Une éventuelle adaptation nécessiterait de modifier la Constitution. Une telle mesure aurait pour conséquence d'exclure une capacité d'adaptation aux évolutions de la démographie, de la société et de la situation financière de l'AVS. Toute modification de la Constitution doit nécessairement être votée et acceptée par le peuple et les cantons.

---

<sup>6</sup> Voir OFS (2020) : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020-2050



Inscrire un mécanisme automatique de ce type dans la loi plutôt que dans la Constitution permettrait de le modifier plus facilement en cas de besoin. Le législateur jouirait ainsi d'une plus grande marge de manœuvre et pourrait, par exemple, tenir compte du contexte social et économique en plus de l'espérance de vie. Par contre, les problèmes mentionnés précédemment concernant la focalisation sur l'espérance de vie subsisteraient.

### 6.3 Autres modèles possibles

Des modèles offrant une alternative au mécanisme proposé dans l'initiative sur les rentes sont présentés dans ce qui suit. Ces modèles placent l'accent sur des critères complémentaires à l'espérance de vie et sur la possibilité pour les autorités politiques d'intervenir dans certaines situations. Il faut toutefois noter qu'il n'existe pas de modèle parfait sur le plan scientifique ni social, et que chaque modèle présente des avantages et des inconvénients. Dans toutes les variantes examinées, un relèvement de l'âge de référence dans l'AVS suppose également d'apporter dans la prévoyance professionnelle des adaptations qui vont au-delà de la définition de l'âge de référence.

Le premier modèle correspond à l'introduction dans la loi d'un mécanisme d'ajustement automatique faisant appel à d'autres critères que l'espérance de vie.

Le deuxième modèle prévoit un mécanisme d'ajustement automatique tout en ménageant une possibilité d'intervention par le Conseil fédéral ou le Parlement. Il établit également un lien entre l'âge de référence et certains critères au niveau de la loi.

Dans le troisième modèle, le Conseil fédéral reçoit le mandat légal d'élaborer un projet à l'intention du Parlement dès que certains critères sont remplis. Ces critères pourraient également être définis en fonction de la situation financière de l'AVS, par exemple en fonction du résultat de la répartition ou du niveau du fonds de compensation de l'AVS.

Enfin, le dernier modèle prévoit que l'âge de référence soit relevé à un âge plus élevé, indépendamment d'autres critères, à une date fixée par la loi et progressivement au-delà de 65 ans. La loi préciserait clairement à partir de quelle année quel âge de référence s'applique.

#### 6.3.1 Mécanisme d'ajustement automatique inscrit dans la loi avec utilisation d'autres critères

Un mécanisme d'ajustement automatique de l'âge de référence pourrait être réglé au niveau de la loi et lié à des critères déterminés. D'autres critères pourraient être utilisés en plus ou à la place de l'espérance de vie afin de compenser certaines des faiblesses de l'initiative liées à l'utilisation de cet unique indicateur.

Une première possibilité consisterait à établir un lien entre l'âge de référence et l'évolution du *rapport de dépendance des personnes âgées* correspondant au scénario démographique de l'OFS<sup>7</sup>. Ce lien devrait être conçu de façon à éviter que le rapport de dépendance dépasse une valeur cible prédéfinie. L'avantage de ce critère est que le rapport de dépendance des personnes âgées tient compte non seulement de l'espérance de vie, mais aussi de la répartition par âge. L'inconvénient est qu'il ne prend pas en considération l'évolution économique (évolution de la somme des salaires par rapport à la somme des rentes). S'ajoute à cela la question de la prévisibilité du rapport de dépendance sur une période relativement longue.

Une seconde possibilité serait d'établir un lien entre l'âge de référence et la tendance du *rapport entre la somme des salaires et la somme des rentes*. Ce critère permettrait de tenir explicitement compte à la fois des aspects démographiques et des aspects économiques<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir la note de bas 6.

<sup>8</sup> Comme la somme des salaires et la somme des rentes correspondent respectivement au produit du salaire moyen et de la rente moyenne par le nombre de personnes concernées, ce critère tient également compte du rapport de dépendance des personnes âgées. Cette variante contient donc de manière implicite la précédente.

En complément, il serait possible de prévoir un mécanisme correctif selon lequel le Parlement ou le peuple devraient obligatoirement approuver un relèvement de l'âge de référence lorsqu'il dépasse une valeur donnée dans le délai prescrit. Cette option donnerait au Parlement et au peuple la possibilité de se prononcer sur un relèvement trop rapide de l'âge de référence.

Les adaptations nécessaires dans la prévoyance professionnelle ne pourraient pas non plus être garanties par un tel automatisme, il faudrait dans tous les cas des décisions du législateur pour une coordination. Il faudrait notamment réétalonner les taux de bonification de vieillesse et le taux de conversion minimal.

### **6.3.2 Mécanisme d'ajustement automatique inscrit dans la loi avec possibilité d'intervention**

Ce modèle implique, lui aussi, d'indexer au niveau de la loi l'âge de référence sur certains critères comme l'évolution de la démographie, de l'économie ou du rapport de dépendance des personnes âgées. Le Conseil fédéral ou le Parlement auraient néanmoins la possibilité de suspendre le relèvement de l'âge de référence si d'autres critères devaient être remplis. Des critères de suspension possibles seraient, par exemple, la situation économique générale, une situation démographique particulière (comme un flux migratoire), la situation financière de l'AVS ou encore une réforme imminente de nature à stabiliser cette dernière.

Des modèles de ce type sont prévus par certains des pays qui ont déjà décidé d'indexer l'âge de référence sur l'évolution de l'espérance de vie, comme la Suède ou la Finlande. Dans ces pays, le gouvernement doit confirmer le résultat de la formule mathématique pour que le relèvement de l'âge de référence devienne effectif ou il a au moins la possibilité de suspendre ou de reporter l'adaptation de l'âge de référence (par ex. aux Pays-Bas, en Italie ou au Danemark).

L'avantage de cette variante par rapport à un modèle avec un mécanisme d'ajustement automatique pur est qu'elle combine les indications claires d'un mécanisme automatique et la possibilité d'une intervention politique, par exemple, si la situation économique devait rendre difficile un relèvement de l'âge de référence. Une telle solution permet ainsi de prendre en considération d'autres facteurs et de désamorcer des évolutions défavorables. Les possibilités d'intervention politique ne devraient toutefois pas menacer la prévisibilité et la sécurité du droit, qui sont des éléments importants pour les assurés et les employeurs. Elles devraient être liées à des critères opérationnels et mesurables. Si la décision politique revient au Parlement, elle risque d'être suivie d'un référendum et d'une votation.

Il serait sans doute très difficile de procéder aux adaptations nécessaires dans la prévoyance professionnelle dans le cadre de ce modèle. Les institutions de prévoyance ont besoin d'une certaine prévisibilité, en particulier pour fixer le taux de conversion et les taux de bonification de vieillesse.

### **6.3.3 Obligation légale d'agir pour le Conseil fédéral**

Dans cette variante, le Conseil fédéral reçoit le mandat légal d'élaborer un projet à l'intention du Parlement dès que certains critères sont remplis (par ex. des critères similaires à ceux du modèle exposé au ch. 6.3.2).

L'avantage de cette solution est qu'elle permet au Conseil fédéral de proposer, outre un relèvement de l'âge de référence, d'autres mesures telles qu'une adaptation des prestations ou une augmentation de la contribution fédérale, des cotisations salariales ou de la TVA. Cette variante apporte ainsi une réponse à la critique selon laquelle la prise en compte exclusive de l'âge de référence est trop restrictive.

Les critères pourraient aussi être définis en fonction de la situation financière de l'AVS : par exemple, le Conseil fédéral serait obligé de proposer au Parlement des mesures pour stabiliser les finances de l'AVS dès que le fonds de compensation de l'AVS passe en dessous d'un certain seuil ou lorsque le résultat de répartition risque d'être négatif. Ici aussi, l'avantage tient à la

possibilité de proposer, en complément du relèvement de l'âge de référence, des mesures concernant les recettes ou les prestations, ou par exemple des mesures de compensation destinées à certains groupes d'employés effectuant des travaux physiquement pénibles. En effet, un relèvement de l'âge de référence ne saurait constituer une mesure suffisante à elle seule, car il faudrait l'introduire de manière drastique et sans longue période de transition si l'objectif est d'obtenir une stabilisation rapide de la situation financière. Le niveau du fonds AVS est toutefois soumis à d'importantes fluctuations en fonction de l'évolution des marchés financiers. Comme il est possible qu'il tombe en dessous du seuil prédéfini puis qu'il se rétablisse rapidement, le critère devrait être conçu de telle sorte que le Conseil fédéral ne soit tenu de proposer des mesures que lorsque le niveau du fonds AVS est inférieur à ce seuil pendant plusieurs années consécutives. L'inconvénient est qu'il pourrait alors s'écouler un délai trop important entre le moment où le fonds passe sous le seuil pour la première fois et l'entrée en force des mesures, avec le risque de devoir prendre des mesures encore plus drastiques.

Pour corriger cet effet, on pourrait concevoir un mécanisme à deux niveaux, similaire à la solution du Conseil fédéral dans le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 : il s'agirait d'un mécanisme automatique qui se déclencherait lorsque le niveau du fonds tombe en dessous d'un second seuil. Les mesures automatiques devraient être applicables rapidement et annulables lors de l'entrée en vigueur des réformes exigées par le franchissement du premier seuil. Des mesures automatiques temporaires pourraient être, par exemple, une augmentation des cotisations salariales combinée avec une suspension (partielle) de l'adaptation des rentes, mais pas un relèvement de l'âge de référence.

Ce modèle permettrait de garantir les adaptations nécessaires dans la prévoyance professionnelle, car le Conseil fédéral prendrait directement en compte la coordination indispensable avec le 2<sup>e</sup> pilier lors de l'élaboration de son projet de réforme. De même que pour les autres modèles, il faut tenir compte du fait que les institutions de prévoyance ont besoin d'une certaine prévisibilité, en particulier en ce qui concerne l'interaction entre les taux de bonification de vieillesse et le taux de conversion.

#### **6.3.4 Relèvement de l'âge de référence à des moments déterminés inscrits dans la loi**

Un autre modèle consiste à inscrire dans la loi, indépendamment d'autres critères, les étapes du relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans. Le modèle appliqué au Danemark va dans ce sens : il prévoit déjà que l'âge de référence passe de 67 ans aujourd'hui à 68 ans en 2030, puis à 69 ans en 2035. Les ajustements de l'âge de référence ont lieu tous les cinq ans, mais ne sont pas automatiques et doivent être confirmés par les autorités politiques (voir chap. 5).

Les critères qui conduiraient à fixer un âge de référence approprié sont des critères démographiques et financiers. Le relèvement de l'âge de référence peut se faire par étapes ou selon une progression fixe à intervalles déterminés. La loi préciserait clairement quel âge de référence doit s'appliquer à partir de quelle année. Un tel modèle permettrait également de procéder aux adaptations nécessaires dans la prévoyance professionnelle. La prévisibilité, importante pour la population et les entreprises, serait également garantie.

Ce modèle a l'avantage d'être plus facile à appliquer. Par contre, une fois adopté, il ne laisse pas la possibilité de prendre en compte d'autres facteurs ni de réagir à des circonstances particulières telles qu'une dégradation de la situation économique ou un taux de chômage élevé.

Pour justifier une hausse des rentes dans ce modèle, il faudrait sans doute aussi prendre en compte l'espérance de vie ou l'évolution du rapport de dépendance des personnes âgées.

Dans ce modèle comme dans les autres, l'exigence de coordination avec le 2<sup>e</sup> pilier, en particulier en ce qui concerne l'impact sur les taux de bonification de vieillesse et le taux de conversion, devrait être prise en compte lors de l'élaboration du projet de réforme.

## 7 Bilan

Le relèvement de l'âge de référence est un sujet important. Il est indéniable que l'augmentation de l'espérance de vie et l'évolution démographique mettent le système suisse de prévoyance vieillesse tout entier (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers) à rude épreuve. Cette thématique doit être intégrée dans la prochaine révision de l'AVS.

La comparaison internationale montre que de nombreux pays ont désormais introduit une réglementation utilisant un mécanisme d'ajustement automatique de l'âge de la retraite. Dans la plupart de ces pays, l'âge de la retraite est, aujourd'hui déjà, supérieur à celui de la Suisse. Il est cependant prématuré de tirer des conclusions définitives de cette comparaison internationale. En effet, les différents mécanismes ne déploieront tous leurs effets que dans plusieurs années.

Une indexation de l'âge de référence sur l'espérance de vie à elle seule ne suffirait pas à atteindre l'objectif politique d'un financement durable de l'AVS (soit un déficit de répartition totalement résorbé) jusqu'à 2050. Si les finances de l'AVS étaient actuellement équilibrées, un système liant habilement l'âge de référence à l'espérance de vie permettrait de maintenir durablement cet équilibre. Mais comme ce n'est pas le cas, il faut impérativement accompagner un mécanisme automatique de mesures complémentaires permettant d'abord de rétablir l'équilibre.

Tous les modèles utilisant un mécanisme automatique présentent les avantages et les inconvénients propres aux politiques fondées sur des règles. D'un côté, ils accélèrent les réformes indispensables en fixant à l'avance la direction qu'elles doivent prendre. De plus, les chances de faire advenir un changement politique sont d'autant plus fortes que les individus n'ont pas la possibilité de calculer précisément les conséquences sur leur situation financière. D'un autre côté, les décideurs se trouvent limités dans leurs possibilités de modifier les règles dans des situations exceptionnelles et d'intervenir s'ils estiment que les ajustements découlant de ces règles ne sont pas souhaitables. Cette problématique pourrait être atténuée si l'automatisme précisait également à l'avance les conditions dans lesquelles il peut être suspendu (par analogie aux règles d'exception du frein à l'endettement).

Pour la Suisse, la problématique de la coordination avec le 2<sup>e</sup> pilier se pose également : avec les modèles automatiques, la coordination entre l'AVS et la prévoyance professionnelle n'est pas garantie. Les deux derniers modèles présentés ici permettent néanmoins de prendre en compte les caractéristiques du 2<sup>e</sup> pilier.

Les automatismes devraient donc être conçus de manière à laisser des délais de transition suffisamment longs pour assurer cette coordination avec le 2<sup>e</sup> pilier, d'autant que cette caractéristique offre aux assurés et aux employeurs la prévisibilité dont ils ont besoin. En outre, une adaptation de l'âge de référence suppose d'adapter également les modalités de départ flexible à la retraite, un point qui n'a pas pu être examiné dans le présent rapport et qui peut difficilement être réglé dans le cadre d'un mécanisme automatique.

Dans tous les cas, il est très difficile de définir des critères d'intervention pertinents sur la base de paramètres mesurables. D'un côté, une adaptation de l'âge de référence sur la base d'un seul critère n'aurait pas de sens. D'un autre côté, le recours à plusieurs critères, s'il est judicieux en soi, aurait pour conséquence de rendre un tel modèle extrêmement complexe. Il est également important que la méthode d'adaptation de l'âge de référence soit transparente et que la prévisibilité et la sécurité du droit soient garanties pour les assurés et les employeurs.

Par rapport à un automatisme rigide, un modèle prévoyant des possibilités d'intervention politique en cas de franchissement de valeurs-seuils serait préférable pour le système politique suisse.