



Berne, 16 décembre 2022

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 19.3172 Hegglin Peter
du 20 mars 2019

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Situation initiale	4
2	Étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants »	6
2.1	Mandat.....	6
2.2	Formes du passage à la retraite.....	6
2.2.1	Cadre légal et institutionnel.....	7
2.2.2	Demande de main d'œuvre et politique relative au travail des personnes âgées.....	9
2.2.3	Facteurs individuels	10
2.2.4	Influence de la situation des ménages	12
2.2.5	Synthèse	13
2.3	Activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite	14
2.3.1	Répartition de l'activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente.....	14
2.3.2	Facteurs déterminant la poursuite de l'activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente ...	17
2.3.3	Synthèse	20
3	Mesures d'incitation au maintien d'une activité professionnelle après l'âge de la retraite AVS.....	22
3.1	Droit en vigueur et mesures prévues la réforme AVS 21	22
3.2	Mesures d'incitation au maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite.....	24
3.2.1	Mesures visant à flexibiliser la perception de la rente	24
3.2.2	Compensation des lacunes de cotisation et d'assurance et amélioration de la rente.....	28
3.2.3	Obligation de cotiser et franchise	30
4	Mesures incitatives à la poursuite d'une activité dans le deuxième pilier	33
4.1	Remarques préliminaires	33
4.2	Mesures existantes.....	33
4.3	Mesures proposées dans le cadre de la réforme prévoyance vieillesse 2020, mais rejetées.....	34
4.4	Réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21) :.....	34
4.5	Mesures prévues par la réforme AVS 21	34
4.6	Résultats de l'étude	35
4.7	Appréciation	35
5	Imposition	36
5.1	Conditions-cadres fiscales	36
5.1.1	Imposition en aval des revenus de la prévoyance.....	36
5.1.2	Cumul des revenus de la prévoyance et de l'activité lucrative	36
5.2	Mesures fiscales possibles pour encourager l'activité lucrative des personnes âgées	37
5.3	Constitutionnalité	38
6	Remarques conclusives.....	41

1 Introduction

1.1 Contexte

Le 20 mars 2019, le conseiller aux États Peter Hegglin a déposé le postulat 19.3172 « Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite », dont la teneur est la suivante :

Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un rapport des solutions possibles dans les domaines de l'AVS, de la prévoyance professionnelle et du régime d'imposition afin de créer des incitations au maintien dans la vie professionnelle après l'âge réglementaire de la retraite ; ces solutions tiendront compte des paramètres suivants : franchise de cotisation, comblement des lacunes de cotisation et possibilité de rendre plus attrayant l'ajournement de la rente de vieillesse dans l'AVS et la prévoyance professionnelle.

Développement : L'arrivée à l'âge de la retraite des personnes nées pendant les années à forte natalité générera un déficit d'emploi dans les années qui viennent. Pour encourager les seniors à exercer une activité professionnelle à temps partiel ou à plein temps, il faut créer des dispositifs qui les incitent à rester dans la vie active pendant un certain temps.

Actuellement, les bénéficiaires d'une rente qui continuent de travailler après l'âge ordinaire de la retraite ont droit à une franchise de cotisation de 16 800 francs par an. La part du salaire qui dépasse ce montant reste soumise à l'AVS. Les rentes AVS et les rentes de la prévoyance professionnelle sont imposées comme revenu. Mais la progression du taux d'imposition dissuade souvent les actifs de continuer à réaliser un revenu.

Prenons l'exemple d'une personne de 65 ans qui reçoit une rente maximale de 2350 francs (2018) sur la base des cotisations AVS qu'elle a versées. Si cette personne diffère de cinq ans la perception de cette rente et qu'elle gagne un salaire de 6000 francs, elle reçoit, du fait de cet ajournement, un supplément à vie de 31,5 pour cent qui lui assure une rente de 3090,25 francs à partir de 70 ans. Pendant les cinq années que dure l'ajournement de la rente, elle renonce à 141 000 francs de rente AVS, et paie environ 30 000 francs d'impôts sur son revenu, auxquels s'ajoutent les cotisations AVS dues. Pour l'AVS, cette solution est lucrative puisqu'elle lui permet d'économiser 141 000 francs de rente et de recevoir en plus 28 290 francs au titre des cotisations AVS. Dans les conditions actuelles, notre exemple de calcul n'est rentable pour l'intéressée qu'à l'âge de 87 ans. Le régime actuel d'ajournement volontaire de la rente ne présente donc d'intérêt que pour la caisse AVS. Si davantage de personnes faisaient usage de cette possibilité d'ajournement, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée serait atténuée.

Je prie donc le Conseil fédéral d'exposer dans un rapport les moyens à mettre en œuvre pour inciter les seniors à continuer de travailler. On pourrait envisager par exemple de combler les lacunes de cotisation ou de compenser le revenu manquant dans l'AVS par des cotisations AVS. Une possibilité serait de renoncer à la franchise de cotisation afin de permettre aux intéressés d'utiliser les cotisations AVS pour combler des lacunes de cotisation, ou encore de relever la franchise pour rendre l'ajournement de la rente AVS plus attrayant. Il devrait également rester possible de renforcer son deuxième pilier lorsque des rentes partielles sont perçues dans la prévoyance professionnelle.

Un relèvement de la franchise de cotisation AVS allégerait la charge des cotisations AVS sur le revenu salarial, ce qui serait intéressant non seulement pour le bénéficiaire de la rente mais aussi pour son employeur. Les charges sociales étant moins lourdes pour l'employeur, ce dernier, et plus globalement le marché de l'emploi suisse, seraient incités à maintenir en activité un personnel formé et expérimenté. Pour que cette politique soit plus attrayante encore, il faudrait prévoir un allègement de la charge fiscale pesant sur le revenu provenant de l'activité lucrative.

Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Le 20 juin 2019, il a été adopté par le Conseil des États.

1.2 Situation initiale

Compte tenu de l'évolution démographique, les personnes âgées représentent une proportion de la population qui ne cesse d'augmenter en Suisse. Les personnes nées durant des années à forte natalité approchent de l'âge de la retraite, ce qui pose différents défis. La menace d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et la fragilisation de l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse sont particulièrement préoccupantes. Si davantage de personnes à l'âge de la retraite continuaient à exercer une activité lucrative, ces risques pourraient être amoindris.

Le grand nombre d'interventions déposées sur ce thème montre l'intérêt porté à une plus forte incitation à participer au marché du travail au-delà de l'âge de la retraite, avec ce que cela entraînerait en termes de flexibilisation de la perception des rentes de vieillesse¹. Le Conseil fédéral a entendu cette préoccupation et a intégré dans ses dernières réformes de la prévoyance vieillesse des mesures d'encouragement de l'activité professionnelle après l'âge de la retraite, en s'appuyant pour cela sur différentes études. Dans le projet avorté de Prévoyance vieillesse 2020 comme dans la réforme actuelle, AVS 21, la possibilité d'une flexibilité de perception de la rente est un élément clé qui vise à encourager la poursuite du travail après l'âge de la retraite. La réforme AVS 21 ayant été acceptée par le peuple le 25 septembre 2022, plusieurs mesures seront introduites afin de rendre la poursuite d'une activité lucrative jusqu'à 65 ans et au-delà plus attrayante pour les assurés.

En ce qui concerne le deuxième pilier, le Conseil fédéral applique depuis longtemps déjà des mesures ciblées visant à maintenir aussi longtemps que possible les personnes actives sur le marché du travail, au moins jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Il faut corriger les incitations inopportunes au niveau du deuxième pilier et éventuellement introduire des incitations positives. En 2005, le Conseil fédéral a ainsi adopté un rapport² sur l'encouragement de la participation des travailleuses et travailleurs âgés au marché du travail, avec différentes mesures qui ont été en partie mises en œuvre entre-temps (cf. ch. 4.2 : avec la modification de l'art. 2, al. 1bis, LFLP³, plus de « mise à la retraite forcée » ; avec la modification de l'art. 33a LPP⁴, maintien à partir de 58 ans de la prévoyance au niveau du dernier gain assuré ; avec les modifications de l'art. 33b LPP pour le deuxième pilier et de l'OPP 3 pour le troisième pilier, maintien volontaire de la prévoyance jusqu'à 70 ans en cas de poursuite de l'activité professionnelle au-delà de l'âge ordinaire de la retraite). La réforme Prévoyance vieillesse 2020⁵, rejetée en votation populaire le 24 septembre 2017, prévoyait notamment une retraite flexible à partir de 62 ans et une adaptation des bonifications de vieillesse afin de diminuer le désavantage que représentaient ces bonifications pour les personnes de plus de 55 ans (cf. ch. 4.3). Dans son message⁶ concernant la réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21)⁷, le Conseil fédéral a repris la proposition relative aux bonifications de vieillesse avec le soutien d'importants partenaires sociaux (cf. ch. 4.4). La réforme « AVS 21 » a, quant à elle, repris la proposition formulée par le Conseil fédéral

¹ Mo. CER-CN (22.3865) « Encourager la poursuite d'une activité lucrative, sur une base volontaire, après l'âge ordinaire de la retraite », IP Bischoff (19.3407) « Encourager l'exercice d'une activité lucrative passé l'âge de la retraite », Po Béglé (16.3065) « Pour une retraite flexible de 58 ans jusqu'au-delà de 70 ans sans impacts négatifs », IP Reinmann (15.3223) « Réforme de la prévoyance vieillesse. Favoriser le maintien en activité au-delà de l'âge AVS », Iv.pa. Neiryneck (12.491) « Prolongation du délai d'ajournement de la rente AVS », Stabilisation de l'AVS (AVS 21) (19.050), Prévoyance vieillesse 2020 (14.088).

² Rapport de novembre 2005 « Participation des travailleuses et travailleurs âgés » Rapport de synthèse - Propositions de mesures : domaines des assurances sociales, de la santé au travail, des aptitudes sur le marché du travail ; travaux du 17 décembre 1993 du Groupe directeur mixte DFE/DFI « Participation des travailleurs âgés au marché du travail »

³ Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP), RS 831.42

⁴ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP) ; RS 831.40

⁵ Curia Vista 14.088 ; Objet du Conseil fédéral, Prévoyance vieillesse 2020. Réforme

⁶ FF 2020 9501 ; Message du 25 novembre 2020 concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme LPP 21)

⁷ Curia Vista 20.089 ; Objet du Conseil fédéral, Réforme de la LPP

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, qui vise à organiser la retraite de manière flexible et individuelle (cf. ch. 4.5).

Afin d'augmenter l'attractivité d'une activité professionnelle à l'âge de la retraite, le postulat prévoit également d'alléger la charge fiscale sur le revenu. L'étude réalisée par le bureau BSS⁸ sur mandat du SECO présente certaines approches élaborées dans ce sens (cf. ch. 5.3). Dans le système fiscal suisse, tous les revenus sont en principe soumis à l'impôt sur le revenu, qu'ils soient uniques ou périodiques. L'imposition actuelle correspond aux principes de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité économique inscrits dans la Constitution. Une imposition privilégiée des rentiers encore actifs devrait être motivée et justifiée par des raisons extra-fiscales, et nécessiterait une nouvelle base constitutionnelle.

Le postulat demande au Conseil fédéral de dresser un état des lieux des mesures visant à encourager l'activité professionnelle après l'âge de la retraite. Le texte propose à cet égard notamment le comblement des lacunes de cotisation, des modifications au niveau de la franchise de cotisation, par exemple dans le but de rendre l'ajournement de la rente plus attrayant. Pour discuter de mesures qui encouragent efficacement l'activité professionnelle des personnes au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, il est capital de bien comprendre la situation professionnelle de ces personnes.

La question de la cessation ou de la poursuite de l'activité professionnelle après l'âge ordinaire de la retraite est un élément central du passage à la retraite. L'office fédéral des assurances sociales (OFAS) a par le passé commandé plusieurs études sur ce thème⁹. Ces études avaient analysé les facteurs et les incitations de l'entrée à la retraite ainsi que les parcours de retraite. Dans un contexte de conditions-cadres modifiées, il est nécessaire d'actualiser et d'approfondir l'analyse des différentes formes et des déterminants des transitions vers la retraite. L'OFAS a donc commandé une nouvelle étude afin d'analyser en détail les modalités du passage à la retraite et notamment l'activité lucrative avant et après l'âge de la retraite. Cette étude a pour but d'examiner le passage à la retraite en tenant compte du contexte spécifique des personnes concernées, c'est-à-dire en se penchant sur les caractéristiques de leur ménage, de leur situation économique et de certains facteurs liés au genre. L'étude vise à fournir une base permettant de mieux comprendre l'interaction entre la perception de la rente et l'activité professionnelle autour de l'âge de la retraite.

⁸ Volkswirtschaftliche Beratung AG (BSS), Février 2020. « Travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite » (étude en allemand avec un résumé en français, mandatée par le SECO).

⁹ Trageser, Hammer, Fliedner. 2012. « Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung ». *Aspects de la sécurité sociale* (11/12); Antille, 2003. Analyse des déterminants individuels et institutionnels du départ à la retraite ; Balthasar. 2003. Der Übergang in den Ruhestand - Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen; Wanner, Stückelberger, Gabadinho. 2003. Facteurs individuels motivant le calendrier du départ à la retraite.

2 Étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants »

2.1 Mandat

L'OFAS a confié à l'Institut d'études économiques de Bâle (IWSB) le mandat de réaliser une étude¹⁰ intitulée « Qui prend quand sa retraite? Passage à la retraite : parcours et déterminants ». L'objectif de cette étude est d'approfondir l'analyse sur l'organisation, les déterminants et les conséquences du passage à la retraite dans différents groupes de population. L'étude porte sur le passage à la retraite des individus dans leur contexte spécifique.

L'étude se fonde sur la base de données WiSiER (situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite), qui apparie les données fiscales harmonisées fournies par onze cantons avec des données figurant dans les registres et celles issues d'enquêtes réalisées régulièrement. Cette mise en relation permet de considérer la situation des personnes et des ménages de façon globale. En effet, on peut ainsi s'intéresser non seulement aux sujets fiscaux mais aussi aux ménages en tant qu'unité économique dont les différents membres peuvent s'influencer dans leurs décisions concernant le passage à la retraite. Le passage à la retraite est défini comme étant la période comprise entre l'âge de 58 ans et l'âge de 70 ans, pendant laquelle la perception d'une prestation de vieillesse (rente ou capital) peut commencer et commence dans la majorité des cas. Il en découle le groupe de personnes étudiées : la génération des personnes nées entre 1942 et 1957, concernées par le passage à la retraite pendant la période d'observation (2012-2015).

L'étude se compose essentiellement de trois parties : tout d'abord, les auteurs dressent un aperçu de l'état actuel de la recherche sur les facteurs influençant le début de la perception de la rente et le retrait du marché du travail. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur le moment auquel une rente de vieillesse est perçue pour la première fois. L'étude distingue non seulement les rentes perçues à l'âge ordinaire de celles perçues de manière anticipée ou différée¹¹, mais aussi entre les rentes AVS et PP, et se concentre sur la situation économique au moment du passage à la retraite. La dernière partie examine l'interaction entre la perception de la rente et l'activité professionnelle pendant la période précédant et suivant l'âge ordinaire de la retraite et analyse les facteurs d'influence. Les résultats de l'étude sont présentés dans deux rapports : un rapport principal exhaustif et un rapport succinct.

Le présent chapitre expose, par extraits, les principaux résultats de cette étude. Les résultats visent à mieux comprendre qui, aujourd'hui, travaille et qui ne travaille pas après l'âge de la retraite et les raisons pouvant expliquer ces choix. Le premier point mis en lumière porte sur les parcours qui aboutissent au début de la perception de la rente. Le deuxième thème abordé est celui de l'activité professionnelle après l'âge ordinaire de la retraite. Les résultats des enquêtes menées sont complétés par des connaissances issues de la recherche actuelle.

2.2 Formes du passage à la retraite

Le passage à la retraite comprend, d'une part, le début de la perception de la rente de vieillesse et, d'autre part, le retrait de la vie active, ces deux aspects pouvant avoir lieu de manière simultanée ou différée. Il est important de souligner que, dans de nombreux cas, le début de la perception de la rente et le fait de quitter le marché du travail ne coïncident pas. Il faut également faire une distinction entre le début de la perception de l'AVS et le début de la perception de la rente du 2^e pilier, car les bénéficiaires

¹⁰ Braun-Dubler, Frei, Kaderli, Roth, 2022. « Qui part quand à la retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants ». *Aspects de la sécurité sociale*

¹¹ Perception anticipée : prestations de vieillesse perçues avant l'âge ordinaire de la retraite ; perception ordinaire : prestations de vieillesse perçues à l'âge ordinaire de la retraite ; perception différée : prestations de vieillesse perçues après l'âge ordinaire de la retraite.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

de l'AVS et ceux de la rente du 2^e pilier ne forment pas un seul et même groupe. En effet, les ayants droit à l'AVS ne perçoivent pas tous une rente du 2^e pilier en complément.

Dans le premier pilier, le début de perception ordinaire constitue clairement la norme : 88 % des personnes étudiées perçoivent leur rente à l'âge ordinaire de la retraite, 9 % de manière anticipée, et seules 3 % la perçoivent après l'âge ordinaire. Dans le deuxième pilier, en revanche, près de la moitié (52 %) perçoivent une rente avec anticipation, 36 % à l'âge ordinaire et 12 % de manière différée.¹²

Tableau 1 Vue d'ensemble : personnes ayant commencé à percevoir une rente

AVS			PP		
100 % n = 71 378			100 % n = 39 858		
Début de perception anticipé	Début de perception ordinaire	Début de perception différé	Début de perception anticipé	Début de perception ordinaire	Début de perception différé
9 % n = 6219	88 % n = 63 097	3 % n = 2062	52 % n = 20 694	36 % n = 14 445	12 % n = 4719

Données : WISIER (A.AVS et A.PP). Calcul et représentation : IWSB.

Sur la base de la littérature actuelle et de l'étude citée, on peut distinguer trois groupes de facteurs déterminant le moment du passage à la retraite. Le premier groupe de facteurs est le cadre légal, qui comprend par exemple l'âge ordinaire de la retraite, la structure du système de prévoyance ou d'autres systèmes de transfert. Ces conditions-cadres influencent à la fois la décision de quitter le marché du travail et celle de commencer à percevoir la rente de vieillesse. Les facteurs liés au travail ou à l'organisation constituent un deuxième groupe de déterminants. Parmi ces facteurs, on peut citer la politique relative au travail des personnes âgées, ou, parfois, son absence, la situation actuelle sur le marché du travail et donc de la demande de main-d'œuvre, les exigences du monde du travail ou encore le sens d'accomplissement que procure le travail. Ces facteurs ont essentiellement un impact sur la décision quant au moment de quitter le marché du travail. Le troisième groupe de facteurs dont il est important de tenir compte pour analyser le passage à la retraite est celui des facteurs individuels. Il comprend notamment les caractéristiques du ménage et la situation de couple. Par ailleurs, l'accent est mis sur le genre et sur les facteurs socio-économiques et professionnels tels que le revenu, la fortune et le parcours professionnel, ainsi que les aspects liés à la santé. Les facteurs individuels ont une influence sur le moment où l'on quitte le marché du travail, mais également sur le début de la perception de la rente.

2.2.1 Cadre légal et institutionnel

Le contexte légal et institutionnel constitue la base centrale de toutes les considérations concernant le début de la perception de la rente et crée diverses incitations financières. L'effet par défaut significatif de l'âge ordinaire de la retraite est bien étudié dans la littérature spécialisée.¹³ Les données examinées indiquent que cet effet se reflète clairement dans le début de la perception de la rente AVS, puisque seulement 12 % des personnes ne perçoivent pas la rente AVS à l'âge ordinaire. Cet effet par défaut ne s'observe pas dans le début de la perception de la rente du 2^e pilier (qui survient à l'âge ordinaire dans 36 % des cas) ; on constate toutefois que quasiment toutes les personnes (96 %) qui perçoivent leur rente du 2^e pilier à l'âge ordinaire touchent également leur rente AVS à l'âge ordinaire.¹⁴

¹² Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 73

¹³ Lalive, Magesan et Staubli. 2017. « Raising the Full Retirement Age: Defaults vs. Incentives ». *NBER Working Papers* 17-12: 1-57; Lalive und Parotta. 2016a. « How Does Pension Eligibility Affect Labor supply in Couples ? » *Labour Economics*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01512765> (4 mai 2020); Seibold. 2017. « Statutory Ages as Reference Points for Retirement: Evidence from Germany » : 1-89; Staubli et Zweimüller. 2013. « Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers ? » *Journal of Public Economics* 108: 17-32.

¹⁴ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 74.

Les réalités institutionnelles ont manifestement une influence sur le début de perception d'une rente AVS des personnes au bénéfice d'une rente d'invalidité ou d'une rente de survivants : la quasi-totalité de ces deux catégories de personnes perçoivent leur rente AVS à l'âge ordinaire de la retraite. Les rentes AI prennent fin à l'âge ordinaire de la retraite et sont remplacées par une rente de vieillesse, et les rentes de survivants sont transformées en rentes de vieillesse lorsqu'elles sont d'un montant inférieur à celui de la rente de vieillesse à percevoir (dans le cas contraire, la rente de survivants continue d'être versée). Enfin, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le moment de la perception de la rente est également influencé par les institutions : ces personnes sont tenues par les services sociaux de commencer à percevoir leur rente AVS le plus tôt possible.¹⁵

Pour pouvoir augmenter le montant de sa rente AVS en la percevant de manière différée, il faut en demander l'ajournement. Ce n'est souvent pas le cas, car seulement 58 % des personnes qui perçoivent la rente de manière différée ont fait une demande d'ajournement. Les personnes aux ressources financières élevées¹⁶ demandent l'ajournement de la rente nettement plus souvent (64 %) que celles ayant des ressources financières très faibles (16 %) et pour lesquelles l'ajournement aurait l'impact le plus important sur l'augmentation de la rente. Ce constat pose la question de savoir si l'absence de demande d'ajournement de la rente tient à une méconnaissance du fonctionnement du système. Par ailleurs, force est de constater que les personnes de nationalité étrangère qui perçoivent une rente de manière différée sont significativement moins nombreuses que les personnes de nationalité suisse à demander un ajournement (35 % des étrangers contre 67 % des Suisses).¹⁷

Effets de l'adaptation de l'âge de la retraite

Diverses études¹⁸ arrivent à la conclusion que les réformes qui augmentent l'âge minimal possible du départ à la retraite et/ou l'âge ordinaire de la retraite entraînent un allongement de la durée d'activité. En Autriche, Manoli et Weber¹⁹ estiment qu'augmenter l'âge minimal de départ à la retraite d'un an au sein d'une cohorte entraîne une augmentation de 0,4 an de l'âge moyen de sortie du marché du travail et une augmentation de 0,5 an de l'âge de début de perception de la rente de vieillesse. Toutefois, il semble que tout le monde n'ait pas la possibilité de poursuivre une activité lucrative : en étudiant une réforme visant à relever l'âge minimal de départ à la retraite des femmes en Autriche, Staubli et Zweimüller²⁰ ont constaté que la réforme avait, certes, conduit à un allongement de la durée moyenne de la vie active, mais qu'elle avait également eu des effets indirects. Les deux auteurs ont notamment observé au sein du groupe concerné une augmentation considérable du taux de chômage ainsi qu'une forte hausse du recours à l'assurance-invalidité. Les auteurs notent qu'il s'agit surtout d'effets à court terme.²¹

Flexibilisation de la perception de la rente

Bauer et Eichenberger²² ainsi que Börsch-Supan et al.²³ fournissent des preuves que, dans plusieurs pays, une flexibilisation de l'âge ordinaire de la retraite conduit à ce que dans l'ensemble, les personnes quittent le marché du travail aussi tôt que possible. Börsch-Supan et al. examinent les pays de l'OCDE qui ont récemment mis en œuvre des réformes visant à flexibiliser l'âge du départ à la retraite et

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Est considéré comme ressources financières totales le revenu équivalent (revenu total du ménage, pondéré par le nombre de personnes du même ménage). Si le revenu équivalent est inférieur à 50 % du revenu équivalent médian, la personne dispose de ressources financières très faibles. Si le revenu équivalent est supérieur ou égal à 50 % et inférieur à 60 %, on parle de ressources financières faibles et s'il est égal ou supérieur à 180 %, de ressources financières élevées.

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ Lalive, Parrotta, 2016. How Does Pension Eligibility Affect Labor Supply in Couples ? Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. <https://papers.ssrn.com/abstract=2872618> (8. Mai 2020); Lalive et al., 2017; Staubli & Zweimüller, 2013.

¹⁹ Manoli, Weber. 2016. « The Effects of the Early Retirement Age on Retirement Decisions ». Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w22561.pdf> (23 mars 2021).

²⁰ Staubli, Zweimüller. 2013. « Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers ? » *Journal of Public Economics* 108 : 17–32.

²¹ Braun-Dubler, Frei, Kaderli, Roth, 2022. « Qui part quand à la retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants ». *Aspects de la sécurité sociale*. p. 8 (rapport en allemand).

²² Bauer, Eichenberger. 2017a. « Endogenous Aging : How Statutory Retirement Age Drives Human and Social Capital ». *CREMA Working Paper* No. 2017-02 : 1–50.

²³ Börsch-Supan, Bucher-Koenen, Kutlu-Koc, Goll. 2017. « Dangerous Flexibility – Retirement Reforms Reconsidered ». *MEA Discussion Paper* (03–2017). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2967356&rs=true& (6 mai 2020).

parviennent à la conclusion suivante : tandis que les réformes ont entraîné une augmentation de la participation au marché du travail du groupe observé, le nombre moyen de leurs heures de travail hebdomadaires a diminué. L'effet net des réformes sur l'offre globale de travail était donc nul.²⁴ De même, Schaltegger²⁵ et al. se montrent critiques quant à l'effet incitatif de la flexibilisation du départ à la retraite, car cette dernière pourrait accentuer l'effet par défaut et inciter encore plus la population à prendre une retraite anticipée.

Sur la base de la 10^e révision de l'AVS, Lalive et al. ont examiné quels effets ont sur l'activité lucrative en Suisse les incitations consistant à modifier les réductions de prestations en cas de perception anticipée de la rente et les suppléments de prestations en cas de perception différée de la rente. Les auteurs ont ainsi constaté que les incitations financières se traduisant par l'application d'un taux de réduction ou de majoration de la rente avaient, certes, une influence sur le choix du début de perception de la rente de vieillesse, mais pas sur l'activité professionnelle.²⁶ En revanche, la modification de l'âge légal de la retraite avait, elle, un impact sur l'activité lucrative. Les résultats de Lalive et al., de même que ceux de Seibold²⁷, semblent indiquer qu'une augmentation de l'âge ordinaire de la retraite entraîne des effets plus importants qu'une modification des taux de réduction et de majoration de la rente. Dans son étude, Seibold constate que l'âge ordinaire de la retraite constitue un point de référence ayant un impact majeur sur le comportement des individus, indépendamment des incitations financières. Selon les auteurs de l'étude, le fait que les personnes ayant une activité lucrative commencent à considérer un nouvel âge ordinaire de la retraite comme un point de référence dépend en partie du fait que ce point de référence soit assorti d'une incitation financière. Par conséquent, la question reste ouverte de savoir dans quelle mesure la politique peut influencer le comportement des personnes ayant une activité lucrative en repoussant constamment les seuils légaux de départ à la retraite sans prévoir d'incitations financières en parallèle. Pour les auteurs, les effets du point de référence soulèvent également des questions de répartition, car certains groupes de personnes seraient davantage enclins que d'autres à réagir à ces seuils.²⁸

2.2.2 Demande de main-d'œuvre et politique relative au travail des personnes âgées

Outre les conditions-cadres légales et fiscales, la situation sur le marché du travail est également centrale pour obtenir une image globale des caractéristiques du passage à la retraite. À l'échelle internationale, la Suisse se caractérise par une proportion élevée de la population encore active entre 55 et 64 ans. Cette proportion a augmenté de façon constante ces dernières années, principalement en raison de la participation des femmes au marché du travail. Ce phénomène est révélateur que la demande en main-d'œuvre est forte et que les incitations à travailler jusqu'à l'âge de la retraite sont intactes. Selon les données du Bureau international du travail (BIT), le taux de chômage chez les 55-64 ans était constamment en dessous de la moyenne tous âges confondus entre 2010 et 2020. Le risque de devenir chômeur est inférieur à la moyenne chez les personnes plus âgées mais elles ont plus de difficultés à se réinsérer sur le marché du travail lorsqu'elles perdent leur emploi.²⁹ Une étude d'Oesch³⁰ montre, sur la base de deux expériences menées en Suisse, que les demandeurs d'emploi âgés sont doublement pénalisés en raison de leur âge, que ce soit au niveau de leurs chances d'être invités à un entretien d'embauche ou de celles d'obtenir un emploi. Cette pénalité dite de vieillesse apparaît dès l'âge de 50 ans et est particulièrement marquée entre 55 et 60 ans.

²⁴ Braun-Dubler et al., p. 8 (rapport en allemand)

²⁵ Schaltegger, Leisibach, Schmid. « Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit » (en allemand avec résumé en français). Étude mandatée par le SECO.

²⁶ Lalive et al. 2017.

²⁷ Seibold.

²⁸ Braun-Dubler et al., p. 9 (rapport en allemand).

²⁹ SECO (2021), Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail, Documents de base pour la conférence nationale du 15 novembre 2021.

³⁰ Oesch. 2020. « Discrimination in the Hiring of Older Jobseekers: Combining a Survey Experiment with a Natural Experiment in Switzerland ». *Research in Social Stratification and Mobility* 65 : 100441. *Research in Social Stratification and Mobility* 65 : 100441.

Buchholz et al.³¹ étudient le passage à la retraite en Allemagne. Leur analyse porte sur deux types de parcours : le passage de l'emploi à la retraite et le passage du chômage à la retraite. Sur la base des réformes du système de prévoyance entreprises en Allemagne, les auteurs constatent que non seulement les « facteurs d'incitation » individuels, tels que le fait de préférer le temps libre ou le fait de répondre aux incitations du système de prévoyance, mais aussi les « facteurs de dissuasion » du marché du travail, tels que les restructurations et les rationalisations dans certains secteurs ou l'allègement du marché du travail initié par le gouvernement (notamment par des mesures incitatives à la retraite anticipée), ont un impact sur le nombre des départs anticipés en retraite. Les auteurs concluent par conséquent que les réformes consistant uniquement en « facteurs d'incitation » ne sont pas nécessairement efficaces pour maintenir les personnes âgées sur le marché du travail.

Une autre perspective concerne la satisfaction des personnes en emploi et la flexibilité qui leur est offerte. Différentes études³² soulignent que la flexibilité du temps de travail est l'une des conditions les plus importantes pour continuer à travailler après l'âge ordinaire de la retraite. La possibilité de se retirer progressivement du marché du travail et de percevoir la rente de manière graduelle fait que les personnes souhaitent poursuivre une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite.³³ De même, la satisfaction et l'accomplissement au travail accroissent aussi bien la probabilité que l'activité lucrative continue jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite que la probabilité qu'elle se poursuive au-delà.³⁴

2.2.3 Facteurs individuels

Les facteurs individuels comprennent, outre le contexte familial et de couple (cf. chapitre 2.2.4), des facteurs socio-économiques et socio-professionnels ainsi que l'état de santé. Les facteurs socio-économiques et socio-professionnels ainsi que l'état de santé sont examinés plus en détail ci-après.

Dans l'étude citée, l'influence de l'état de santé sur le passage à la retraite a été examinée en ayant recours à la littérature spécialisée sur le sujet. Cette analyse révèle que des facteurs mesurables tant subjectifs (auto-évaluation de l'état de santé) qu'objectifs (maladies cardiovasculaires, dépression ou autres maladies diagnosticables) sont importants pour le passage à la retraite.³⁵ Le lien entre l'auto-évaluation de l'état de santé et l'âge du départ à la retraite apparaît dans différentes études. Une étude réalisée en Allemagne³⁶ montre qu'un état de santé perçu comme mauvais va de pair avec un âge plus bas au moment de la perception de la rente. En ce qui concerne la poursuite d'une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite, on observe également une corrélation positive entre la santé subjective et la probabilité d'exercer une telle activité. Si on peut affirmer que les personnes dont la santé est plus fragile prennent leur retraite et/ou quittent le marché du travail plus tôt que les personnes en bonne santé, il est moins évident de savoir si un mauvais état de santé explique à lui seul une telle anticipation ou s'il s'agit d'un point de bascule dans un environnement qui favorise un passage à la retraite anticipée.³⁷

³¹ Buchholz, Rinklake, Blossfeld. 2013. « Reversing Early Retirement in Germany ». *Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 38(4) : 881–906.

³² Hudomiet, Hurd, Parker, Rohwedder. 2020. « The Effects of Job Characteristics on Retirement ». *Journal of Pension Economics and Finance*: 1–17; Jansen, Höchner, Schulze, Zölch. 2019. « Does workplace flexibility help to retain older workers in their career jobs up to and beyond retirement age ? A qualitative study in the knowledge-intensive sector in Switzerland ». *Die Unternehmung* 73(3): 229–49; Maxin, Deller. 2011. « Beschäftigung statt Ruhestand: Individuelles Erleben von Silver Work ». *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*. <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/57/44> (20 avril 2020); Shacklock, Brunetto, Nelson. 2009. « The Different Variables That Affect Older Males' and Females' Intentions to Continue Working ». *Asia Pacific Journal of Human Resources* 47(1) : 79–101.

³³ Voňková. 2009. « How Sensitive Are Retirement Decisions to Financial Incentives: A Stated Preference Analysis ». *IZA Discussion Paper* (4505) : 1–41.

³⁴ Fasbender, Wang, Voltmer, Deller. 2015. « The Meaning of Work for Post-Retirement Employment Decisions ». *Work, Aging and Retirement* : wav015; Oakman, Wells. 2013. « Retirement Intentions: What Is the Role of Push Factors in Predicting Retirement Intentions ? » *Ageing and Society* 33(6) : 988–1008.

³⁵ Fasbender et al.; Hagan, Jones, Rice. 2009. « Health and retirement in Europe ». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 6(10) : 2676–95.; Mäcken. 2019. « Work Stress among Older Employees in Germany: Effects on Health and Retirement Age » éd. Adrian Loerbroks. *PLOS ONE* 14(2) : e0211487..

³⁶ Mäcken.

³⁷ French, Jones. 2017. « Health, Health Insurance, and Retirement: A Survey ». *Annual Review of Economics* (Vol. 9) : 383–409.

Les facteurs socio-économiques et socio-professionnels jouent un rôle important dans le début de la perception de la rente. À cet égard, le revenu et la fortune ainsi que le parcours professionnel sont des éléments déterminants. Une fortune plus élevée, dont fait partie le capital épargné dans le cadre de la prévoyance professionnelle, accroît la probabilité d'une retraite anticipée.³⁸ Chez les femmes, l'impact du capital de prévoyance sur la probabilité de la perception de la rente est également positif, mais nettement plus faible que chez les hommes. Selon Dorn et Sousa-Poza³⁹, l'impact du revenu sur une retraite anticipée n'est pas linéaire – la probabilité de partir à la retraite avant l'âge ordinaire est plus faible tant chez les personnes ayant de faibles revenus que chez celles ayant des revenus très élevés.

L'étude citée donne un nouvel éclairage sur la relation entre la situation économique et le début de la perception de la rente : tandis que les personnes ayant des ressources financières faibles ou très faibles et celles ayant une fortune nette négative présentent la probabilité la plus élevée (30,5 %) d'une perception anticipée de la rente AVS et que l'influence du revenu est linéaire, ce sont les personnes ayant des ressources financières élevées qui présentent la plus forte probabilité d'une perception anticipée de la rente du 2^{ème} pilier (66,4 %). En outre, la fortune a un effet contraire à celui du revenu en cas de perception anticipée de la rente du 2^{ème} pilier. Tandis que des ressources financières élevées augmentent la probabilité d'une anticipation de la perception des prestations, une fortune importante réduit cette probabilité. Une explication possible à ce phénomène pourrait être les retraits en capital du deuxième pilier effectués préalablement. Ainsi, selon la façon dont une retraite anticipée est définie et selon les éléments de la situation économique pris en compte, la situation économique a une influence différente sur le passage à la retraite.⁴⁰

D'après les conclusions de l'étude, l'influence de la situation économique sur la perception de la rente à l'âge ordinaire ou après n'est pas linéaire : la probabilité que les rentes AVS et de la prévoyance professionnelle soient perçues de manière différée est plus élevée tant chez les personnes aux ressources financières élevées que chez celles ayant des ressources financières très faibles. Ainsi, une personne choisit de percevoir de manière différée la rente de vieillesse d'une part, si elle peut se permettre de se passer de sa rente AVS ou, d'autre part, lorsque sa situation économique est précaire (ressources financières faibles ou très faibles) et qu'elle veut améliorer ses prestations vieillesse en ajournant la perception de sa rente. Compte tenu du niveau de leurs revenus et de leur fortune, les personnes ayant des ressources financières élevées ne sont pas tributaires de la rente AVS ; des considérations fiscales jouent potentiellement aussi un rôle, puisqu'une perception échelonnée de la rente de vieillesse peut alléger leur imposition.

Outre la situation économique, l'existence d'années de cotisation manquantes augmente la probabilité d'une perception différée de la rente AVS. Cette probabilité est nettement plus élevée chez les personnes ayant plus de dix années de cotisation manquantes (6 %) que chez celles à qui il manque une à cinq années de cotisation (2,8 %) ou celles à qui il n'en manque aucune (1,9 %). Il convient de noter que seuls 58 % des personnes qui perçoivent la rente AVS de manière différée ont fait la demande d'ajournement et bénéficient du supplément y relatif sur leur rente. Ce pourcentage diminue toutefois à mesure que les lacunes de cotisation ou d'assurance augmentent (31 % lorsque plus de dix années de cotisation sont manquantes). En outre, la part des personnes migrantes augmente avec les lacunes de cotisation ou d'assurance.

L'observation des données permet de mettre en évidence un effet particulier concernant le début de la perception de la rente PP. La probabilité de perception différée de la rente du 2^{ème} pilier est nettement plus élevée chez les personnes qui ont exercé en partie ou majoritairement une activité lucrative indépendante que chez celles qui présentent une part moyenne d'activité indépendante ou qui n'ont

³⁸ Bauer et al.; Bloemen. 2011. « The Effect of Private Wealth on the Retirement Rate: An Empirical Analysis: Effect of Private Wealth on Retirement Rate ». *Economica* 78(312): 637–55 ; Büttler, Huguenin, Teppa. 2004. « What Triggers Early Retirement ? Results from Swiss Pension Funds ». *SSRN Scholarly Paper*. <https://papers.ssrn.com/abstract=556727> (12 mars 2020).

³⁹ Dorn, Sousa-Poza. 2005. « The determinants of early retirement in Switzerland ». *Swiss Journal of Economics and Statistics* 141(2) : 247–83.

⁴⁰ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 76.

jamais été indépendantes. Deux facteurs sont susceptibles de jouer un rôle à cet égard. D'une part, les personnes indépendantes poursuivent plus souvent leur activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite. Comme la rente du 2^{ème} pilier est liée à une réduction ou à la cessation de l'activité lucrative, il paraît plausible que les personnes qui étaient indépendantes pendant une grande partie de leur vie professionnelle restent en activité et perçoivent donc leur rente du 2^{ème} pilier de manière différée. D'autre part, les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer à la prévoyance professionnelle à titre facultatif et une grande partie d'entre elles ne sont actuellement pas affiliées à une caisse de pension.⁴¹ Il en résulte que les personnes qui ont longtemps été indépendantes ont tendance à disposer d'une fortune de prévoyance plus faible et il est donc possible qu'elles choisissent de percevoir leur rente du 2^{ème} pilier de manière différée, afin d'améliorer leurs prestations de vieillesse.⁴²

Les personnes qui exercent une activité lucrative à l'âge de la retraite ont plus de chances de prendre leur retraite AVS de manière anticipée ou différée que celles qui ne travaillaient pas à ce moment-là. On peut supposer que les personnes sans activité lucrative, dès lors que leur situation financière n'est pas précaire, optent plus souvent pour l'option par défaut (âge ordinaire de départ à la retraite), tandis que les personnes actives peuvent mieux tirer parti de la flexibilité du système, car elles ont la possibilité d'optimiser leur retrait de la vie active avec le début de la perception de la rente. Il est intéressant de noter que seuls 27 % des individus passent du statut de personne active au statut de personne inactive au moment du début de la perception de la rente AVS. Un tiers conserve son activité lucrative après, et 39 % ont déjà cessé leur activité lucrative avant.

2.2.4 Influence de la situation des ménages

Tandis que la décision concernant le retrait du marché du travail et le début de la perception de la rente a longtemps été analysée dans une perspective essentiellement individuelle, une partie des recherches se sont concentrées ces dernières années sur la situation des familles et des couples. Cette évolution repose sur le constat qu'une décision importante telle que le retrait du marché du travail n'est pas forcément prise par un individu seul, mais que la situation de la famille et du couple joue un rôle non négligeable. À cet égard, tant les rôles de genre dans les relations hétéronormatives que les différences d'âge au sein du couple ont leur importance. Dans le cadre de leurs recherches qualitatives sur les personnes en couple, Loretto et Vickerstaff⁴³ concluent que pour les hommes, le passage à la retraite est souvent motivé par des facteurs tels que le montant de la rente et les éléments liés au travail, tandis que chez les femmes, c'est plutôt le fait de s'occuper d'autrui (par ex. petits-enfants) qui prédomine. Eismann⁴⁴ observe quant à elle que les célibataires ont une préférence plus marquée pour une perception différée de la rente que les personnes mariées ou celles vivant en concubinage. Ces différences de statut relationnel peuvent s'expliquer par l'importance sociale du travail et par l'influence du ou de la partenaire. L'impact des préférences du ou de la partenaire s'observe également en cas de perception anticipée de la rente : on constate une influence réciproque concernant la décision d'un passage commun à la retraite. Dans le même temps, environ un tiers des couples est toutefois divisé sur la question de savoir s'il faut aspirer à une retraite commune (« joint retirement »).⁴⁵

L'étude conclut que la situation du ménage ou du couple a une importance en ce qui concerne la perception différée de la rente tandis que ce sont surtout des facteurs économiques qui jouent un rôle dans la perception anticipée de la rente AVS. Ainsi, le fait que le ou la partenaire soit plus jeune accroît la probabilité d'une perception différée de la rente ; de même, la probabilité que les personnes vivant dans un ménage individuel perçoivent une rente AVS différée est plus forte que chez les personnes vivant en couple. Il est possible que la composante sociale de la profession soit plus importante chez

⁴¹ Office fédéral de la statistique. « L'activité indépendante en Suisse en 2017 ». *Actualités OFS* 03 Travail et rémunération.

⁴² Braun-Dubler et al., p. 116 (en allemand)

⁴³ Loretto, Vickerstaff. 2013. « The domestic and gendered context for retirement ». *Human relations* 66(1) : 65–86.

⁴⁴ Eismann. 2020. *Deciding together ? Spousal influence on the retirement process*. Amsterdam.

⁴⁵ *ibid.*

les personnes qui vivent seules et que le travail constitue une partie essentielle de leur vie. De même, l'influence d'un ou d'une partenaire pouvant conduire à une perception anticipée de la rente n'existe pas chez ces personnes. En ce qui concerne la rente AVS, cet impact du ménage sur une perception différée s'observe chez les deux sexes, alors qu'il ne concerne que les hommes pour ce qui est de la rente du 2^e pilier : tandis que les hommes vivant dans un ménage individuel font plus souvent le choix d'une perception différée de la rente qu'une perception ordinaire, mais aussi plus souvent le choix d'une perception ordinaire de la rente du 2^e pilier qu'une perception anticipée, on observe chez les femmes vivant dans un ménage individuel un choix plus fréquent seulement en faveur d'une perception ordinaire de la rente du 2^e pilier par rapport à une perception anticipée. Les femmes et les hommes vivant en couple ont donc tendance à percevoir la rente AVS et la rente PP plus tôt que les personnes qui sont en ménage individuel.

En outre, la présence d'enfants a une influence sur le choix du début de la perception de la rente du 2^e pilier : les personnes sans enfants ont davantage tendance à opter pour une perception anticipée. La probabilité de perception anticipée d'une rente AVS ou du 2^e pilier est plus faible chez les personnes dont le ou la partenaire perçoit déjà une rente de vieillesse l'année précédant la perception de leur propre rente. De plus, la probabilité d'une perception différée de la rente AVS est plus élevée chez les hommes dont la partenaire perçoit déjà une rente. Enfin, la situation professionnelle de l'homme a une influence plus forte sur la décision de sa partenaire quant au début de la perception de la rente du 2^e pilier que l'inverse.⁴⁶

2.2.5 Synthèse

En considérant séparément le début de la perception des rentes AVS et du 2^e pilier, l'étude citée a permis d'acquérir de nouvelles connaissances. L'importance de l'effet par défaut de l'âge de la retraite identifié dans la littérature a pu être confirmée pour la rente AVS, mais pas pour la rente du 2^e pilier. Par ailleurs, le fait que les facteurs socioéconomiques ont une influence déterminante sur le moment de la perception des rentes AVS et du 2^e pilier a pu être validé. La prise en compte séparée du début de la perception de la rente AVS et de celui de la rente PP a permis d'acquérir de nouvelles connaissances sur leur interaction :

- Une situation économique défavorable augmente la probabilité de percevoir une rente AVS anticipée. Parallèlement, cette probabilité décroît au fur et à mesure que le revenu augmente. De même, la probabilité d'une perception anticipée de la rente AVS est plus élevée chez les personnes qui possèdent une fortune nette nulle ou négative.
- La probabilité d'une perception anticipée de la rente du 2^e pilier diminue avec la réduction du revenu.
- Concernant le choix entre perception ordinaire et perception différée de la rente AVS, l'influence de la situation économique n'est pas linéaire : tant des ressources financières élevées que très faibles accroissent la probabilité d'une perception différée de la rente AVS. Dans le premier cas, la rente AVS ne paraît pas nécessaire financièrement ; dans le deuxième, l'ajournement a idéalement pour but d'améliorer la rente.
- Les personnes qui perçoivent une rente AVS différée ne déposent pas toutes une demande d'ajournement de la rente et ne profitent donc pas toutes de la majoration de la rente. À cet égard, on constate une différence extrêmement nette en fonction des catégories de revenu : 64 % des personnes ayant des ressources financières élevées qui perçoivent une rente AVS différée ont pris l'initiative d'ajourner leur rente, contre seulement 16 % des personnes aux ressources financières très faibles.

Outre le revenu et la fortune, d'autres facteurs influencent le moment où les rentes de vieillesse sont perçues pour la première fois.

⁴⁶ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 81.

- Pour des raisons institutionnelles, presque toutes les personnes bénéficiant de l'aide sociale touchent la rente AVS de manière anticipée – il leur est en effet demandé de la percevoir le plus tôt possible.
- En outre, la probabilité d'une perception anticipée de la rente AVS est plus élevée chez les personnes vivant en couple. En revanche, les personnes vivant dans un ménage individuel perçoivent plus souvent une rente AVS différée.
- Parmi toutes les personnes observées qui bénéficient d'une rente AVS, la grande majorité la perçoivent à l'âge ordinaire. Pour des raisons institutionnelles, les personnes bénéficiant d'une rente d'invalidité ou de survivants sont toutefois sur-représentées dans cette catégorie.
- Les personnes qui ont exercé une activité lucrative indépendante pendant une grande partie de leur vie professionnelle et qui ont droit à des prestations du 2^e pilier présentent une probabilité beaucoup plus élevée de percevoir leur rente du 2^e pilier de façon différée et une probabilité beaucoup plus faible de la percevoir de manière anticipée que les personnes qui ont toujours été salariées.
- Enfin, la situation du ménage individuel ou de couple est déterminante pour la perception de la rente du 2^e pilier : la probabilité d'une perception anticipée est beaucoup plus basse chez les personnes qui vivent dans un ménage individuel que chez celles vivant dans un ménage de couple, mais elle se réduit chez ces dernières lorsque le ou la partenaire est plus jeune.
- Tandis que les hommes touchent leur rente du 2^e pilier de manière anticipée beaucoup plus fréquemment que les femmes, celles-ci la perçoivent de manière différée plus fréquemment que les hommes. Cela peut s'expliquer par les différences observées au niveau du montant de la fortune de prévoyance. Une divergence par rapport à cette différence entre les sexes apparaît chez les femmes dont le partenaire touche déjà une rente : celles-ci perçoivent plus souvent la rente du 2^e pilier de manière anticipée que les hommes.
- Enfin, la probabilité d'une perception différée de la rente du 2^e pilier s'accroît en présence d'enfants : les personnes qui ont des enfants tendent davantage à percevoir une rente du 2^e pilier ordinaire/différée plutôt qu'anticipée, et ont plus tendance à percevoir une rente du 2^e pilier différée qu'ordinaire.

2.3 Activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite

Après avoir mis l'accent dans le chapitre précédent sur le moment où débute la perception de la rente, il convient à présent de se concentrer sur les personnes encore actives après l'âge ordinaire de la retraite et sur les facteurs qui interviennent à ce niveau. Dans la présente analyse, les personnes actives ont été réparties en trois classes d'âge : l'âge d'anticipation PP, l'âge d'anticipation AVS et l'âge d'ajournement de la rente⁴⁷. Ce chapitre se concentre sur les personnes actives ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite. Les analyses relatives à l'activité professionnelle à l'âge d'anticipation PP et à l'âge d'anticipation AVS se trouvent dans le rapport principal de l'étude.⁴⁸

2.3.1 Répartition de l'activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente

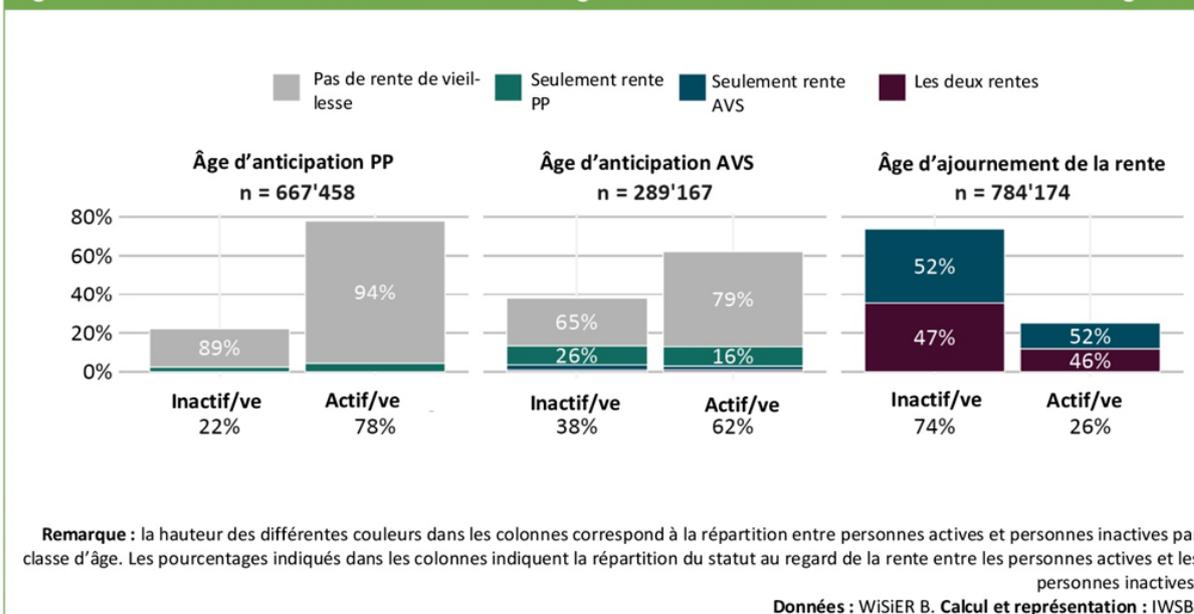
À l'âge d'ajournement de la rente, la norme est d'être sans activité lucrative et de percevoir une rente AVS ou une rente AVS et une rente du 2^e pilier. Au total, 26 % des personnes ayant atteint l'âge d'ajournement de la rente exercent encore une activité lucrative. Quasiment toutes les personnes actives (ainsi que les personnes non actives) perçoivent une rente AVS ; elles perçoivent soit uniquement une rente AVS (52 %), soit une rente AVS et une rente PP (46 %). Les 2 % restants sont constitués de personnes qui perçoivent uniquement une rente du 2^e pilier ou aucune rente de vieillesse.⁴⁹

⁴⁷ Âge d'anticipation PP : 58 à 61/62 ans ; âge d'anticipation AVS : 62 à 63/63 à 64 ans ; âge d'ajournement : 65/66 à 70 ans.

⁴⁸ Braun-Dubler et al., p. 121 ss (en allemand)

⁴⁹ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 97 ss

Figure 2 Statut d'activité et statut au regard de la rente en fonction des classes d'âge



Exemple de lecture : le taux de participation au marché du travail est de 78 % à l'âge d'anticipation PP, de 62 % à l'âge d'anticipation AVS et de 26 % à l'âge d'ajournement de la rente. Parmi toutes les personnes actives, 94 % ne perçoivent pas de rente de vieillesse à l'âge d'anticipation PP ; à l'âge d'anticipation AVS, elles sont encore 79 % à ne pas percevoir de rente de vieillesse (16 % perçoivent déjà une rente PP) et à l'âge d'ajournement de la rente, elles sont encore 2 % à ne pas percevoir de rente de vieillesse (52 % perçoivent seulement une rente AVS, 46 % perçoivent les deux rentes). À l'âge d'ajournement de la rente, 98 % des personnes actives et 99 % des personnes inactives perçoivent une rente AVS.

Le groupe de personnes qui poursuit une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est constitué de 41 % de femmes et de 59 % d'hommes. Les hommes sont nettement surreprésentés chez les personnes actives à l'âge d'ajournement de la rente. Au total, la proportion d'hommes (actifs et non actifs) à l'âge d'ajournement de la rente est de 44 %.⁵⁰

La participation au marché du travail la plus élevée dans les trois classes d'âge s'observe chez les hommes vivant dans un ménage de couple (87 % à l'âge d'anticipation PP, 71 % à l'âge d'anticipation AVS et 36 % à l'âge d'ajournement de la rente) : la participation la plus faible concerne les femmes vivant dans un ménage de couple (67 % à l'âge d'anticipation PP, 52 % à l'âge d'anticipation AVS et 18 % à l'âge d'ajournement de la rente). À l'âge d'anticipation PP, les femmes et les hommes qui vivent dans un ménage individuel sont aussi souvent actifs (76 % pour les deux sexes) ; à l'âge d'anticipation AVS, les femmes sont plus souvent actives (63 % contre 60 % pour les hommes), et à l'âge d'ajournement de la rente, les hommes sont moins souvent actifs (21 % contre 28 % pour les femmes).⁵¹

Il est frappant de constater qu'un grand nombre de personnes ayant des ressources financières élevées (25 % contre 16 % au total) et particulièrement peu de personnes ayant des ressources financières faibles ou très faibles (7 % contre 15 % au total) poursuivent leur activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente. En outre, elles sont 21 % à avoir plus souvent que les personnes inactives (14 %) une fortune nette au sein du ménage de plus d'un million de francs, des immeubles (73 % contre 67 %) et des dettes (71 % contre 63 %). De plus, elles possèdent en moyenne un revenu moyen déterminant (RAM) de 71 595 francs, qui est donc supérieur de 8 399 francs au RAM des personnes inactives. De même, elles perçoivent une rente complète plus souvent que les personnes inactives (88 % contre 85 %), sont mariées dans une proportion supérieure à la moyenne (73 %), nées en Suisse (86 %) et/ou ont la nationalité suisse (95 %).⁵²

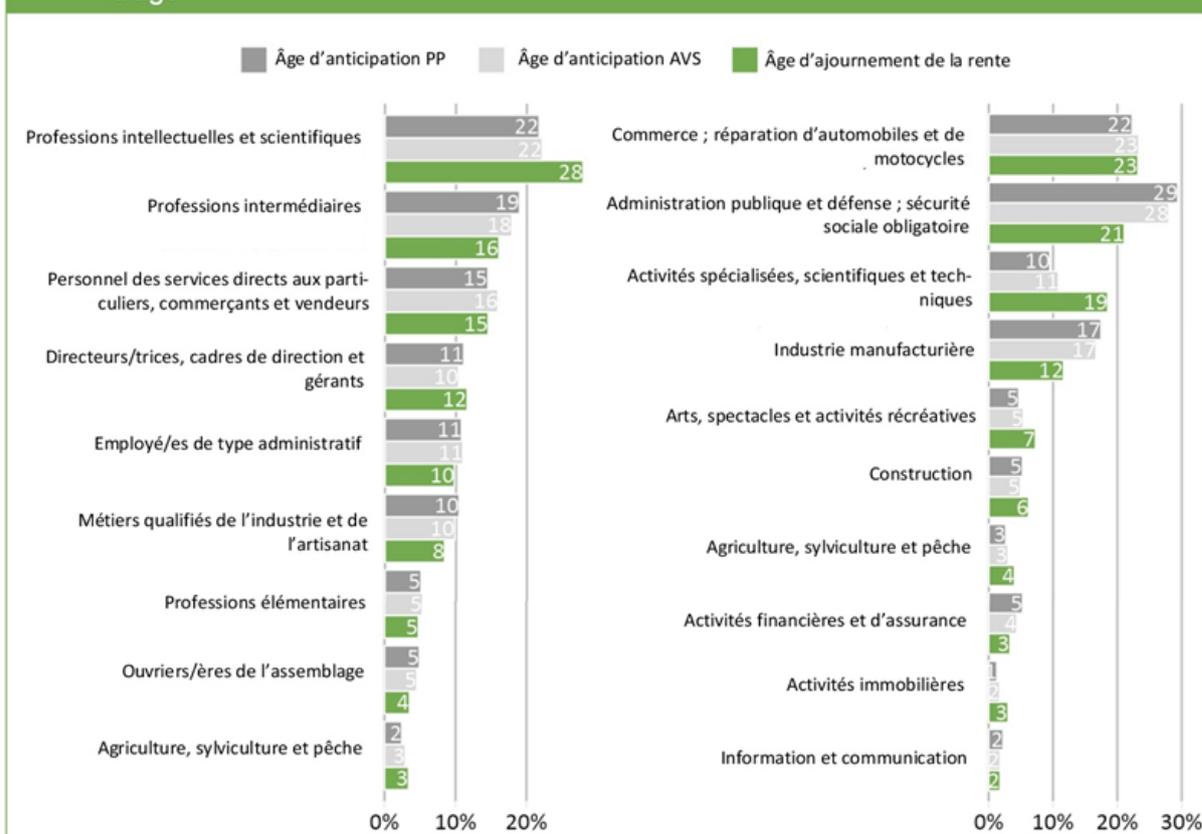
⁵⁰ Braun-Dubler et al., p. 145 (en allemand).

⁵¹ Braun-Dubler et al., p. 165 (en allemand).

⁵² Braun-Dubler et al., p. 145 (en allemand).

Une analyse effectuée selon les catégories professionnelles montre que les personnes qui continuent à travailler après l'âge ordinaire de la retraite sont surtout celles qui exercent une profession académique (+ 6 %), les cadres (+ 1 %) et les professionnels de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (+ 1 %). Les techniciens (et les personnes exerçant des professions équivalentes) sont moins nombreux à travailler à l'âge d'ajournement de la rente qu'à l'âge d'anticipation PP (- 3 %) ainsi que les employés de type administratif (- 1 %), les personnes exerçant un métier qualifié de l'industrie ou de l'artisanat (- 2 %) et les conducteurs d'installations et de machines ou les ouvriers de l'assemblage (- 1 %).⁵³

Figure 3 Catégorie professionnelle et appartenance à la branche en fonction des classes d'âge



VAM = véhicules à moteur. **Indications** : parts arrondies en %.
Remarque : catégories professionnelles : N = 130 156 à l'âge d'anticipation AVS, 34 964 à l'âge d'anticipation PP et 25 060 à l'âge d'ajournement de la rente.
 Branche : N = 123 860 à l'âge d'anticipation AVS, 33 545 à l'âge d'anticipation PP et 22 994 à l'âge d'ajournement de la rente.
Données : WISIER B.APRES, Personnes actives pour lesquelles des informations sur la catégorie professionnelle ou l'appartenance à la branche sont disponibles. **Calcul et représentation** : IWSB.

Exemple de lecture : 29 % des personnes actives à l'âge d'anticipation PP pour lesquelles des informations sur l'appartenance à la branche sont disponibles (panel de droite) travaillent dans l'administration publique, la défense ou la sécurité sociale obligatoire, elles sont 28 % à l'âge d'anticipation AVS et encore 21 % à l'âge d'ajournement de la rente.

En ce qui concerne l'appartenance à la branche, c'est la proportion des personnes ayant une activité libérale, scientifique ou technique qui affiche la plus forte hausse entre l'âge d'anticipation PP et l'âge d'ajournement de la rente (+9 %). Les personnes actives dans cette branche ont donc plutôt tendance à poursuivre leur activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite. En outre, on observe un glissement chez les indépendants : 17 % des personnes ayant une activité libérale, scientifique ou technique sont essentiellement indépendantes à l'âge d'anticipation PP contre 35 % à l'âge d'ajournement de la rente.

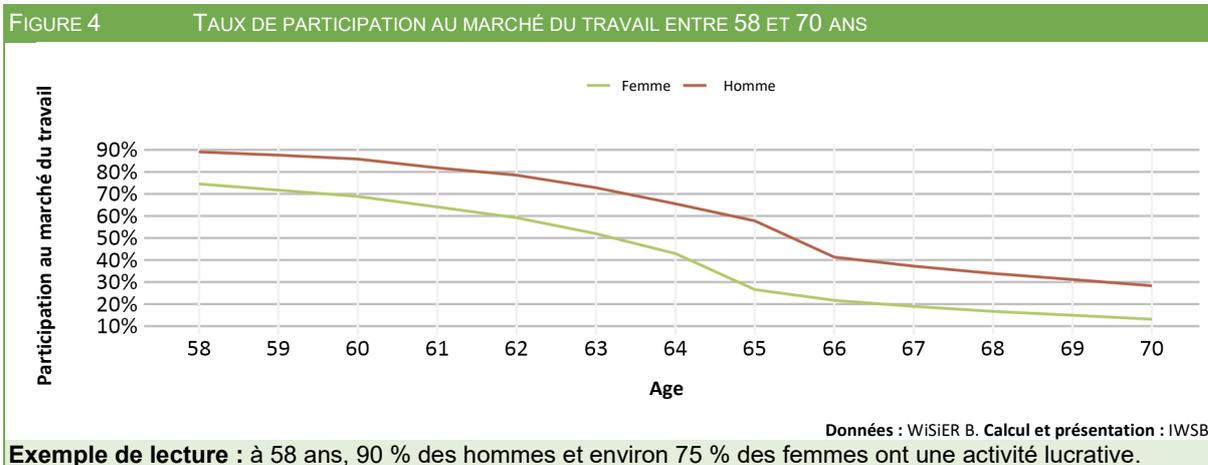
⁵³ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 98 ss.

La proportion des personnes actives dans le secteur de la construction (+ 1 %) et celle des personnes actives dans le secteur des arts, des loisirs et des activités récréatives (+ 2 %) enregistrent également une augmentation. On observe une diminution de la proportion de personnes actives dans l'administration publique, la défense et la sécurité sociale, dans l'industrie manufacturière et dans les activités financières et d'assurance. Dans ces branches également, ce sont plutôt les indépendants qui poursuivent leur activité lucrative : dans l'administration publique, la défense et la sécurité sociale, par exemple, leur proportion augmente de 20 %. On sait déjà, grâce à la littérature, que les indépendants sont plus nombreux que les personnes salariées à poursuivre leur activité lucrative au-delà de l'âge ordinaire de la retraite.⁵⁴ En outre, certaines personnes qui étaient salariées assument des mandats en qualité d'indépendants à l'âge de la retraite, comme des fonctions de conseil et des mandats d'administrateurs, ce qui entraîne une hausse supplémentaire chez les indépendants par rapport aux salariés.⁵⁵

2.3.2 Facteurs déterminant la poursuite de l'activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente

Facteurs légaux et sociodémographiques

En ce qui concerne la poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, différentes études⁵⁶ arrivent à la conclusion que l'âge légal de la retraite a une influence décisive sur le moment de la cessation de l'activité lucrative, comme c'est le cas pour le début de la perception de la rente. L'étude citée a permis d'illustrer le recul constant de la participation au marché du travail entre 58 et 70 ans, avec une nette rupture à l'âge ordinaire de la retraite (recul de la participation de 25 points quel que soit le sexe, pour s'établir à 27 % chez les femmes entre 63 et 65 ans et à 41 % chez les hommes entre 64 et 66 ans). De plus, la régression confirme l'influence négative de l'âge sur la probabilité d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite.⁵⁷



Selon Guggisberg und Künzi,⁵⁸ la probabilité de poursuite de l'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est plus élevée chez les personnes ayant un niveau de formation élevé. D'après l'étude citée, également, les personnes ayant un diplôme de degré tertiaire affichent une probabilité d'activité lucrative plus élevée que les personnes détenant un diplôme d'un niveau inférieur (24 % contre 21 %) ; en revanche, la différence entre le niveau secondaire I et le niveau secondaire II n'est pas significative. Par ailleurs, d'autres raisons expliquant la poursuite de l'activité lucrative sont liées au niveau de formation ; parmi les raisons possibles, citons une plus grande flexibilité du travail, l'intérêt pour son travail ou le sentiment d'accomplissement lié au travail. Le constat qui s'impose est que ce sont surtout les

⁵⁴ Suri, Frey, Wüest, Morlok. 2020. « Travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite » (rapport en allemand avec un résumé en français) éd. SECO. *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik*.

⁵⁵ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 100 ss.

⁵⁶ Lalive et al. 2017 ; Seibold ; Staubli et al.

⁵⁷ Braun-Dubler et al., p. 124 (en allemand).

⁵⁸ Guggisberg, Künzi. 2005. *Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters*. Berne.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

personnes qui exercent une profession académique ou une activité professionnelle libérale, scientifique ou technique qui restent le plus souvent actives.⁵⁹

Le statut migratoire en tant que tel a un effet négatif sur la probabilité d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite (personnes non migrantes : 21 %, personnes migrantes : 18 %). En revanche, le fait d'être né à l'étranger ne renseigne pas beaucoup sur le temps que la personne a déjà passé en Suisse et si la migration a eu lieu durant l'enfance ou seulement durant la vie active. Le nombre d'années sans cotisations AVS est un indicateur mieux adapté à cet effet. En principe, les lacunes de cotisation ne concernent que les personnes qui ont émigré en Suisse ou qui ont quitté la Suisse, ainsi que celles qui ont effectué des séjours prolongés à l'étranger pendant lesquels elles n'ont pas cotisé à l'AVS. Dans la base de données étudiée, 97 % des personnes non migrantes n'ont pas de lacunes de cotisation, contre 42 % pour les personnes migrantes (20 % des personnes migrantes ont plus de 10 années de cotisation manquantes). La probabilité d'activité lucrative est plus élevée chez les personnes ayant des lacunes de cotisation importantes : tandis que les personnes ayant entre 1 et 5 années de cotisation manquantes poursuivent un peu moins souvent leur activité lucrative que les personnes n'ayant pas de lacunes de cotisation (20 % contre 21 %), celles ayant entre 6 et 10 années de cotisation manquantes (24 %) et notamment celles ayant plus de 10 années de cotisation manquantes (33 %) poursuivent plus souvent leur activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente.⁶⁰

Facteurs spécifiques au travail et à l'entreprise

Parmi les facteurs spécifiquement liés au travail ou à l'entreprise qui favorisent la poursuite d'une activité lucrative, les chercheurs⁶¹ ont retenu la flexibilité des horaires de travail comme l'une des principales conditions-cadres. La possibilité d'un retrait progressif du marché du travail et d'une perception graduelle de la rente a pour conséquence qu'une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est plutôt souhaitée.⁶² De même, la satisfaction au travail accroît aussi bien la probabilité que l'activité lucrative continue jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite que la probabilité qu'elle se poursuive au-delà.⁶³ Les données disponibles ne permettaient pas d'observer les facteurs institutionnels tels que la flexibilité du travail ainsi que les facteurs individuels en rapport avec la satisfaction au travail.⁶⁴

Parcours professionnel

Il ressort des observations de cette étude que la probabilité la plus forte d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite se trouve chez les personnes qui étaient indépendantes entre 1982 et 2012 (52 %). La part de l'activité indépendante a donc une forte influence positive sur la probabilité d'activité lucrative. D'après Balthasar et ses coauteurs⁶⁵, la poursuite de l'activité lucrative des indépendants trouve plusieurs explications. Le manque de solutions de succession, l'intérêt pour son travail, le manque d'occupation en l'absence d'activité professionnelle ainsi que des considérations financières liées à l'assurance lacunaire des indépendants dans le cadre de la prévoyance professionnelle (deuxième pilier) sont les motivations évoquées. D'après l'OFS⁶⁶, les indépendants ont une couverture de prévoyance vieillesse nettement moins bonne que celle des salariés et sont beaucoup moins souvent affiliés à une caisse de pension. De plus, d'après l'étude actualisée sur la situation économique de la population réalisée par Wanner et Gerber⁶⁷, les indépendants font partie des personnes qui vivent dans des conditions financières plutôt difficiles. Dans le même temps, les obstacles à la poursuite du travail après l'âge ordinaire de la retraite semblent moins importants pour les indépendants que pour les

⁵⁹ Braun-Dubler et al., p. 158 (en allemand).

⁶⁰ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 106.

⁶¹ Hudomiet et al., Jansen et al. ; Maxin et al. ; Shacklock et al.

⁶² Voňková. 2009. « How Sensitive Are Retirement Decisions to Financial Incentives: A Stated Preference Analysis ». *IZA Discussion Paper* (4505) : 1–41.

⁶³ Fasbender et al.; Oakman et al.

⁶⁴ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 104.

⁶⁵ Balthasar, et al. 2003. *Le départ à la retraite: trajectoires, déterminants et conséquences*. Berne.

⁶⁶ Office fédéral de la statistique. 2018. « L'activité indépendante en Suisse en 2017 ». *Actualités OFS* 03 Travail et rémunération.

⁶⁷ Wanner, Gerber. 2022. « Situation économique de la population en âge de travailler et de la population à l'âge de la retraite ». *Aspects de la sécurité sociale* (Rapport de recherche n° 4/22) : 1–197.

salariés. En outre, il est possible que les personnes qui étaient salariées jusqu'ici entament une activité indépendante à la fin de leurs rapports de travail.⁶⁸

Le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.3908 « Analyser la situation des indépendants en matière de prévoyance professionnelle » indique en revanche qu'en ce qui concerne le niveau des rentes de vieillesse de l'AVS, quasiment aucune différence n'est observable entre anciens indépendants, anciens salariés et personnes ayant cumulé activités indépendante et salariée. Les anciens indépendants sont en revanche nettement moins susceptibles que les anciens salariés de percevoir des prestations des deuxième et troisième piliers à la retraite. La couverture plus faible des indépendants à la retraite en matière de prévoyance professionnelle est cependant contrebalancée par la perception d'autres sources de revenus, telles que les revenus de la fortune et les revenus de l'activité lucrative. Un risque de lacune de prévoyance est observé chez les anciens indépendants lorsque le lancement de l'activité indépendante n'est pas le résultat d'un choix délibéré et qu'il s'est réalisé tardivement dans la vie professionnelle. Les indépendants qui n'occupent aucun emploi et réalisent de petits mandats, faiblement rémunérés, sont également exposés au risque de ne pas disposer de revenus suffisants à la retraite. L'élément déterminant pour la constitution d'une prévoyance vieillesse adéquate tient plutôt à l'acquisition, pendant toute la durée de la vie active, de revenus suffisants nécessaires au financement d'une prévoyance professionnelle ou individuelle.

La part de l'activité lucrative a, elle aussi, un fort impact positif sur la probabilité d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite. La probabilité que les personnes qui ont exercé une activité constante pendant trente ans (indépendamment du taux d'occupation) poursuivent leur activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est de 32 %. En revanche, cette probabilité est de 21 % pour les personnes dont la part de l'activité lucrative est moyenne. Le parcours professionnel a donc une influence sur la probabilité d'activité lucrative.⁶⁹

Facteurs socio-économiques

En ce qui concerne les facteurs socioéconomiques, Börsch-Supan et ses coauteurs⁷⁰ montrent dans le cas de l'Allemagne que les personnes ayant des revenus très faibles et celles ayant des revenus très élevés poursuivent souvent leur activité lucrative. Trageser et al.⁷¹, en revanche, arrivent à la conclusion que la probabilité d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite augmente avec le revenu. Selon An et al.⁷², un revenu lucratif plus élevé réduit la probabilité de se retirer du marché du travail. L'impact de la fortune est en revanche tout autre et accroît cette probabilité. Un revenu élevé va de pair avec des coûts d'opportunité élevés du retrait du marché du travail – le salaire élevé est abandonné au profit du temps libre. Une fortune élevée, en revanche, permet de majorer la rente de façon à pouvoir remplacer le revenu de l'activité lucrative et à maintenir le niveau de vie.⁷³ Une corrélation positive s'établit entre la situation économique et la probabilité d'activité lucrative : plus la situation économique est bonne (en termes de revenu équivalent et de fortune) l'année qui précède, plus il est probable que la femme ou l'homme soit en activité l'année qui suit. Il n'est pas possible de confirmer un éventuel effet inverse de la fortune ni de mettre en évidence une probabilité d'activité lucrative accrue en présence d'un revenu équivalent très bas.⁷⁴

Rôle de la situation du ménage

On observe une différence significative entre le taux de participation au marché du travail des hommes et celui des femmes : 35 % des hommes observés poursuivent une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite tandis que chez les femmes, ce pourcentage ne s'élève qu'à 19 %. Le taux de

⁶⁸ Suri et al.

⁶⁹ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 105.

⁷⁰ Börsch-Supan et al.

⁷¹ Trageser, Hammer, Fliedner. 2012. « Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung » ; *Aspects de la sécurité sociale* (11/12).

⁷² An, Christensen, Datta Gupta. 2004. « Multivariate Mixed Proportional Hazard Modelling of the Joint Retirement of Married Couples ». *Journal of Applied Econometrics* 19(6): 687–704.

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Braun-Dubler et al., p. 11 (en allemand).

participation au marché le plus élevé est observé chez les hommes qui ne touchent pas encore de rente AVS (60 %), le plus bas chez les femmes qui touchent une rente AVS (19 %). Pour les classes d'âge étudiées, la répartition classique des rôles entre les femmes et les hommes semble encore prévaloir. Tandis que la participation au marché du travail des hommes vivant en couple est plus élevée que celui des hommes vivant en ménage individuel (36 % contre 28%), ce constat est inversé pour les femmes : celles qui vivent en couple affichent un taux de participation au marché du travail plus faible que celles qui vivent en ménage individuel (18 % contre 21 %). La régression montre toutefois que ces différences ne sont pas dues à la différence de genre en soi, mais à la répartition des rôles dans le contexte du couple.⁷⁵

Dans les ménages de couple, l'état de l'activité professionnelle du ou de la partenaire a une influence significative et relativement importante sur la propre activité professionnelle. Si le ou la partenaire exerce une activité professionnelle, l'autre personne est elle aussi plus souvent active. Cette corrélation se retrouve chez les personnes bénéficiant d'une rente AVS et chez celles qui n'en bénéficient pas. Chez ces dernières, cette corrélation est plus marquée. Les femmes et les hommes ayant des enfants présentent une probabilité plus élevée de rester actifs à l'âge d'ajournement de la rente que s'ils n'ont pas d'enfants ; si un enfant vit (encore) dans le même ménage, cette probabilité est encore plus élevée.⁷⁶

Franchise de cotisation

Après l'âge ordinaire de la retraite, les cotisations AVS, AI et APG doivent continuer à être versées sur la part du revenu lucratif qui dépasse 16 800 francs par an. En cas de cumul d'emplois, la franchise s'applique à chaque emploi. Peuvent profiter de la réglementation actuelle selon laquelle la franchise peut être déduite de chaque revenu de l'activité lucrative en cas de cumul d'emplois en premier lieu les personnes dont le total des revenus de l'activité lucrative dépasse 16 800 francs par an.

Au total, 62 % des revenus de l'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite sont inférieurs à la franchise de 16 800 francs et nous identifions un cumul d'emplois pour 10 % des personnes actives. Les personnes ayant des ressources financières élevées ont plus souvent des emplois multiples (12 % des indépendants et 18 % des salariés) que les personnes de la catégorie de référence ou que les personnes ayant des ressources financières faibles ou très faibles.⁷⁷

Par ailleurs, l'optimisation qui a lieu pour les revenus avoisinant la franchise intervient plus souvent que la moyenne chez les salariés : au total, 5600 revenus de l'activité lucrative se situent au niveau de la franchise ou sont proches de celle-ci (entre 16 300 et 16 800 francs). Parmi ces revenus de l'activité lucrative proches de la franchise, 92 % proviennent des personnes exerçant en tant que salariées et 8 % de personnes exerçant à titre indépendant.⁷⁸

2.3.3 Synthèse

En règle générale, les personnes ayant atteint l'âge d'ajournement de la rente ne travaillent plus et perçoivent une ou deux rentes. Différentes études arrivent à la conclusion que l'âge légal de la retraite a une influence décisive sur le moment de la cessation de l'activité lucrative. L'étude citée a permis de montrer la forte influence de l'âge ou, plus précisément, de l'âge ordinaire de la retraite sur la participation au marché du travail.

Elle a également confirmé l'influence des catégories de revenus sur la probabilité d'exercer une activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente : les personnes ayant des ressources financières élevées présentent la probabilité d'activité la plus élevée, tandis que les personnes disposant de très peu de moyens présentent la probabilité d'activité la plus faible. La littérature fait état de différents facteurs qui influencent la décision de poursuivre ou d'arrêter l'activité lucrative. Outre les facteurs individuels, parmi

⁷⁵ *ibid.* p. 162.

⁷⁶ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 108.

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ *ibid.* p. 38.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

lesquels figurent la satisfaction et le sentiment d'accomplissement au travail, la flexibilité des conditions de travail, mais aussi les coûts d'opportunité lors de l'arbitrage entre travail et loisirs, divers facteurs liés au marché du travail jouent également un rôle dans la décision.

En ce qui concerne les rôles de genre dans le ménage, il a été démontré qu'à conditions égales, la probabilité d'exercer une activité lucrative est équivalente pour les femmes célibataires en ménage individuel et les hommes mariés en ménage de couple. La probabilité d'activité lucrative plus faible observée chez les femmes est donc due en premier lieu à d'autres facteurs tels que le rôle de la femme dans le contexte du couple et non pas au sexe en tant que tel. En outre, la présence d'enfants dans le ménage accroît la probabilité d'une poursuite de l'activité lucrative à l'âge d'ajournement de la rente. Le statut d'activité du ou de la partenaire influence considérablement la propre probabilité d'activité lucrative, tant pour les femmes que pour les hommes. L'impact du statut de l'homme sur celui de la femme est cependant plus marqué que l'inverse.

Par ailleurs, le fait d'exercer une activité lucrative à titre d'indépendant, d'avoir moins d'interruptions de travail et un niveau de formation tertiaire augmente la probabilité d'activité lucrative. D'après la littérature existante, outre une situation de prévoyance différenciée, c'est l'insuffisance de solutions de succession et le manque d'occupation en l'absence d'activité professionnelle qui motivent également le choix des personnes indépendantes de poursuivre leur activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite. Le fait de présenter un faible nombre d'interruptions professionnelles est un indicateur du parcours professionnel et personnel et peut donc être considéré comme une approximation de la possibilité d'exercer une activité lucrative. De plus, la présence de lacunes de cotisation ou d'assurance AVS substantielles accroît nettement la probabilité de travailler à l'âge d'ajournement de la rente.

De manière générale, la situation économique des personnes ayant une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est meilleure que celle des personnes non actives. Les premières disposent de revenus équivalents plus élevés, sont plus souvent millionnaires et plus souvent propriétaires d'un bien immobilier. En outre, le revenu déterminant pour le calcul de leur rente est plus élevé que celui des personnes inactives et elles bénéficient plus souvent de rentes complètes.

Les personnes qui profitent de la réglementation applicable au cumul d'emplois sont surtout celles qui ont des ressources financières élevées. Le revenu de l'activité lucrative des personnes ayant des ressources financières faibles ou très faibles est majoritairement inférieur à la franchise. Malgré la réglementation applicable au cumul d'emplois, elles ne devraient donc pas non plus payer de cotisations salariales. Les personnes qui tirent principalement parti de la franchise sont avant tout des personnes salariées.

3 Mesures d'incitation au maintien d'une activité professionnelle après l'âge de la retraite AVS

À ce jour, il n'existe que de rares incitations pour maintenir les travailleurs sur le marché du travail après l'âge légal de la retraite. Les bénéficiaires d'une rente qui conservent une activité lucrative ont droit à une franchise de cotisation de 1400 francs par mois (16 800 francs par an) sur lesquels aucune cotisation AVS n'est prélevée. La franchise s'applique à chaque rapport de travail. L'assuré peut donc la faire valoir autant de fois qu'il a d'employeurs. De plus, flexibiliser l'âge de la retraite incite les assurés à maintenir une activité après 65 ans. Cependant, il est rare qu'une personne continue de travailler uniquement dans le but d'augmenter le montant de sa rente AVS. D'autres facteurs comme la rente du deuxième pilier, la santé, la motivation au travail ou encore les conditions de travail sont bien plus importantes. L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » a pu montrer que les facteurs principaux influant sur la décision de maintenir ou non une activité lucrative sont le contexte institutionnel, des facteurs propres au travail ou à l'entreprise, le parcours professionnel de la personne concernée et l'influence du ou de la partenaire.

La situation financière de l'AVS ne laisse pas beaucoup de marge pour créer des incitations à maintenir une activité lucrative après l'âge ordinaire qui pèseraient sur les finances de l'AVS. Selon la forme choisie, une promotion efficace du maintien du travail entraînerait d'importantes pertes ou dépenses additionnelles pour l'AVS. Il existe toutefois un certain potentiel d'incitation grâce à des mesures dans le deuxième pilier et la fiscalité. L'essentiel, dans un premier temps, est de mettre en place un environnement qui offre aux assurés une grande flexibilité au moment du passage à la retraite, avec la possibilité de percevoir une rente et de se retirer du marché du travail de manière progressive. En parallèle, il serait envisageable de créer d'autres incitations concrètes, par exemple en tenant compte des cotisations versées et des périodes de cotisation après l'âge de la retraite. Des mesures portant sur la franchise de cotisation pourraient aussi influencer sur le maintien d'une activité.

3.1 Droit en vigueur et mesures prévues la réforme AVS 21

Âge de la retraite et perception flexible de la rente

Il est actuellement de 64 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Une fois cet âge atteint, les assurés ont droit à une rente de vieillesse sans réduction ni majoration. Une grande majorité des assurés (88 %) choisissent de commencer à percevoir leur rente à ce moment-là ; les 12 % restants optent pour une perception anticipée (9 % des cas) ou différée (3 % des cas). Par ailleurs, 27 % des assurés font concorder leur sortie du marché du travail avec le début de la perception de la rente AVS. Quelque 40 % ne sont déjà plus actifs professionnellement à une date antérieure et un tiers continuent de travailler après l'âge de la retraite.

Avec la réforme AVS 21, l'âge de la retraite sera à l'avenir le même pour les femmes et les hommes, soit 65 ans. Cette réforme flexibilise les possibilités de perception de la rente et crée des mesures d'incitation pour le maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite. Les sections qui suivent expliquent ces nouvelles mesures de manière détaillée. Elles abordent les modifications qu'introduit cette réforme, mais aussi d'autres mesures envisageables.

Le droit en vigueur offre déjà une certaine flexibilité quant au début du versement de la rente. Les conditions relatives à l'anticipation ou à l'ajournement de la rente sont définies aux articles 39 et 40 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS⁷⁹) ainsi qu'aux

⁷⁹ RS 831.10

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

art. 55^{bis} ss. du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS⁸⁰). En matière d'AVS, l'âge minimal pour percevoir une rente est de 62 ans pour les femmes et de 63 ans pour les hommes. L'anticipation du droit à la rente connaît cependant certaines limites rigides, car la rente ne peut être perçue qu'un ou deux ans à l'avance. En cas de perception anticipée, l'assuré voit sa rente réduite pour toute la durée de perception de la rente. La réduction de la rente est calculée selon des principes actuariels ; elle est de 6,8 % par année d'anticipation. Le droit en vigueur permet uniquement un versement intégral de la rente et non un versement partiel.

Selon le droit en vigueur, la perception de la rente de vieillesse peut être ajournée d'un an au moins et de cinq ans au plus après l'âge ordinaire de la retraite. En d'autres termes, les hommes peuvent reporter la perception de leur rente jusqu'à l'âge de 70 ans révolus et les femmes jusqu'à l'âge de 69 ans révolus. L'ajournement se traduit par une majoration mensuelle de la rente calculée selon des principes actuariels. Le taux de majoration de la rente en cas d'ajournement peut varier de 5,2 à 31,5 %. La majoration obtenue par ajournement peut dépasser le montant de la rente maximale. Un assuré n'est pas dans l'obligation de conserver une activité lucrative pour prétendre à un ajournement de sa rente. En effet, il a le droit de différer la perception de sa rente AVS et ainsi percevoir un supplément sans pour autant devoir exercer une activité lucrative. L'assuré peut faire valoir son droit à l'ajournement dans un délai d'un an à compter du moment où il atteint l'âge ordinaire et peut ensuite révoquer librement cet ajournement s'il souhaite percevoir sa rente. De manière analogue au cas d'anticipation de la rente, l'ajournement ne peut être partiel ni permettre un versement partiel de la rente : l'assuré ne peut ajourner que l'entier de la rente.

La réforme AVS 21 introduit des modifications permettant à la fois la perception d'une rente partielle et l'ajournement partiel d'une rente. La perception d'une rente partielle devient possible tant dans le cas d'une anticipation que de celui d'un ajournement. L'assuré peut choisir librement la proportion de sa rente partielle dans une fourchette comprise entre 20 % et 80 % et peut choisir de modifier ce pourcentage une fois.

Par ailleurs, les taux actuariels de réduction et de majoration de la rente doivent être revus à la baisse en 2027. En effet, ils ne tiennent pas compte de l'allongement de l'espérance de vie et sont trop élevés selon les principes actuariels (cf. ci-après).

Obligation de cotiser et franchise

Selon le droit en vigueur, les bénéficiaires de rente AVS qui exercent une activité lucrative doivent continuer à cotiser au premier pilier même après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite. Les cotisations versées et les durées de cotisation après l'âge ordinaire ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente. Par conséquent, il n'est actuellement pas possible de majorer sa rente en continuant de travailler. Ainsi, les rentiers actifs peuvent faire valoir une franchise de 16 800 francs par année (1400 francs par mois) et par rapport de travail, sur laquelle ils seront exemptés de cotisations AVS.

Avec la réforme AVS 21, il sera possible pour chaque assuré de renoncer individuellement pour chaque rapport de travail à l'application de la franchise et donc de cotiser à l'AVS à partir du premier franc gagné. Combinée aux mesures de majoration des rentes, cette adaptation doit permettre aux retraités qui conservent une activité lucrative d'augmenter le montant de leur rente AVS.

⁸⁰ RS 831.101

3.2 Mesures d'incitation au maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite

Les paragraphes qui suivent s'intéressent aux mesures relevant de l'AVS qui promeuvent le maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite. Ils traitent des mesures permettant de flexibiliser la perception de la rente, de combler des lacunes de cotisation et d'assurance et d'améliorer la rente, ainsi que de l'obligation de cotiser et de l'application de la franchise.

3.2.1 Mesures visant à flexibiliser la perception de la rente

La décision de sortir du marché du travail ou d'y rester une fois l'âge de la retraite atteint dépend fortement du moment où commence la perception de la rente et du type de rente. L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » constate qu'une grande partie des assurés cessent toute activité lucrative précisément au moment où ils commencent à percevoir la rente AVS. Seules 26 % des personnes ayant atteint l'âge de la retraite continuent de travailler, dont 2 % environ ne perçoivent aucune rente (ni AVS ni rente du 2^e pilier).⁸¹ En parallèle, on notera toutefois que 39 % des assurés quittent le marché du travail avant de commencer à percevoir une rente. Quoi qu'il en soit, l'étude susmentionnée confirme l'effet par défaut significatif de l'âge ordinaire de la retraite sur l'arrêt des activités lucratives habituellement constaté dans la littérature existante : pour de nombreux assurés, l'âge ordinaire semble être le moment déterminant pour sortir du marché du travail.⁸²

La recherche montre que la flexibilité des horaires de travail représente une des principales conditions pour le maintien d'une activité lucrative après l'âge ordinaire et que les réformes ayant flexibilisé l'âge de la retraite ont entraîné une augmentation de la participation au marché du travail.⁸³ Cependant, un certain nombre d'études laissent penser qu'un accroissement de la flexibilité peut pousser les assurés à sortir du marché du travail à la première date possible.⁸⁴ Les chercheurs ont par ailleurs constaté que pouvoir se retirer du marché du travail et commencer à percevoir sa rente de manière progressive constitue un facteur de premier ordre dans le maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite.⁸⁵ Une flexibilisation de la perception de la rente crée des conditions plus propices à la conciliation d'une activité lucrative et de la retraite. Le système actuellement en vigueur pour l'anticipation et l'ajournement présente des limites relativement strictes et ne tient pas toujours compte de manière adéquate des besoins des assurés et des employeurs. Une plus grande flexibilité permettrait donc de donner la possibilité aux assurés de définir les modalités de leur passage à la retraite avec davantage de souplesse, en fonction de leur situation personnelle. Ce point permettrait également de tenir compte des évolutions du marché du travail. Le but de la flexibilisation est de permettre aux assurés de rester plus longtemps sur le marché du travail.

Perception d'une partie de la rente AVS

Selon le droit en vigueur, un assuré AVS peut percevoir uniquement une rente complète. Il est donc impossible actuellement de réduire son activité lucrative progressivement et de compenser le manque de revenu qui en résulte par une rente AVS partielle. Cette possibilité n'existe pas non plus en cas d'ajournement de la rente : l'assuré ne peut pas compléter son activité à temps partiel avec une rente AVS partielle. Il n'est cependant pas rare que les entreprises et les assurés souhaitent explicitement aménager une transition en douceur vers la retraite. Ce type de transition est bénéfique non seulement pour la personne concernée, pour qui il est plus facile de s'habituer à la retraite, mais aussi pour les entreprises qui peuvent profiter quelques années encore des connaissances des collaborateurs et disposer ainsi d'assez de temps pour recruter la relève et former les nouveaux collaborateurs. Avec l'introduction de rentes partielles, les assurés devraient pouvoir choisir librement la part de rente qu'ils

⁸¹ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 33.

⁸² Ibid., p. 42.

⁸³ Hudomiet et al., Börsch-Supan et al. 2017.

⁸⁴ Bauer et al.

⁸⁵ Vonkova.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

désirent percevoir, poursuivre leur activité lucrative s'ils le souhaitent et ajourner le versement de la part restante de la rente. La réforme AVS 21 introduit pour la première fois des rentes partielles. L'assuré peut choisir une rente partielle dans une fourchette allant de 20 % à 80 %. La perception d'une rente partielle devient possible tant dans le cas d'une anticipation que dans celui d'un ajournement. Cette nouveauté permet à l'assuré d'aménager une transition progressive vers la retraite entre ses 63 ans et ses 70 ans, et encourage en particulier le maintien d'activités lucratives à temps partiel.

Perception mensuelle de la rente AVS

Pour que la transition vers la retraite s'opère de manière flexible, l'assuré doit pouvoir choisir librement à quel moment il souhaite percevoir sa rente. Alors qu'actuellement une rente ne peut être anticipée que par année, une anticipation mensuelle permet aux assurés de réaliser une transition progressive vers la retraite. Le droit en vigueur exerce par ailleurs une certaine pression sur les assurés, car ceux-ci doivent annoncer leur choix de percevoir la rente à un moment bien défini étant donné que l'anticipation de perception n'est possible que pour une année entière ou deux années entières. Si le délai est dépassé, la personne assurée doit attendre un an. L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » a aussi montré que de nombreux assurés axent leur choix de sortir du marché du travail en fonction de l'âge ordinaire.⁸⁶ La flexibilité accrue qu'offre une perception mensuelle de la rente peut inciter les assurés à ne pas associer systématiquement le moment où ils quittent le marché du travail à l'âge légal de la retraite.

L'AVS 21 prévoit, outre l'introduction de rentes partielles, une anticipation et un ajournement mensuels. Cette révision qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 permettra en effet aux assurés de commencer à percevoir leur rente au début de n'importe quel mois entre leur 63^e et leur 70^e année de vie.

Taux de réduction ou de majoration incitatifs en cas d'anticipation ou d'ajournement

En cas d'anticipation ou d'ajournement, la rente est adaptée à la nouvelle durée de perception (plus courte ou plus longue). Cette adaptation est calculée selon des principes actuariels sur la base de l'espérance de vie. Lorsque la rente de vieillesse est perçue de manière anticipée, l'avance sur la retraite est compensée par une diminution échelonnée de la rente ; en cas d'ajournement en revanche, la rente est majorée en fonction des prestations qui n'ont pas encore été perçues. Les taux de réduction et de majoration calculés selon des principes actuariels devraient garantir que les assurés optant pour une anticipation ou un ajournement perçoivent en moyenne sur toute la durée de la perception des prestations AVS comparables à celles d'un assuré à l'âge ordinaire. Les taux de réduction actuariels n'ont plus été adaptés depuis 20 ans. En raison de l'augmentation de l'espérance de vie, ils sont dépassés aujourd'hui et trop élevés selon les calculs actuariels. En théorie, on peut supposer que les taux trop élevés incitent les assurés à percevoir leur rente plus tard. Cependant, sachant que les taux sont restés les mêmes depuis longtemps, on ne peut pas s'attendre à ce que cet effet soit très marqué. De plus, il faut tenir compte du fait que le montant des majorations et des réductions qui sont neutres d'un point de vue actuariel n'a pas nécessairement un effet incitatif neutre.⁸⁷

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'AVS 21, les taux de réduction et de majoration seront adaptés pour prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie, et ce en date du 1^{er} janvier 2027. Le Conseil fédéral doit pour ce faire modifier le RAVS. Il se chargera ensuite de vérifier, tous les dix ans au moins, si les taux de réduction et de majoration sont encore actuels.

En théorie, on pourrait envisager de fixer des nouveaux taux de réduction et d'ajournement qui encouragent les assurés à conserver une activité lucrative, mais il subsiste certains doutes sur les effets de telles mesures. Il serait envisageable de réduire davantage la rente en cas d'anticipation et de la majorer davantage en cas d'ajournement. Toutefois, une telle approche serait contraire au principe selon lequel l'adaptation de la rente en cas d'anticipation ou d'ajournement se fonde sur des calculs

⁸⁶ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 34.

⁸⁷ Schaltegger, Leisibach, Schmid. 2018. « Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit » (en allemand avec résumé en français). Étude mandatée par le SECO.

actuariels. La modification pourrait potentiellement influencer sur le comportement des assurés concernant le début de la perception de la rente. Étant donné que l'ajournement (tout comme l'anticipation) de l'âge auquel est perçue la rente ne dépend pas du maintien d'une activité lucrative, on ne sait pas exactement si une modification des taux de réduction et de majoration aurait véritablement des conséquences sur l'activité lucrative. Parmi les assurés qui continuent de travailler après l'âge de la retraite (26 %), seuls quelque 2 % ne perçoivent aucune rente, alors que 46 % se voient verser une rente AVS et une rente du 2^e pilier.⁸⁸

En se basant sur la 10^e révision de l'AVS, Lalive et al.⁸⁹ ont cherché à déterminer quels effets ces incitations ont sur l'activité lucrative. Dans le cadre de cette révision, les femmes nées avant fin 1947 bénéficiaient d'un taux de réduction plus favorable en cas d'anticipation de la rente. Pour elles, une année d'anticipation correspondait à une réduction non pas de 6,8 %, mais de 3,4 %. Cette réglementation devait permettre d'atténuer l'effet du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Les auteurs de l'article ont constaté que les incitations financières liées à la modification des taux de réduction entraînent certes un report de quatre mois de la perception de la rente, mais n'influencent guère l'activité lucrative. La modification de l'âge ordinaire légal de la retraite quant à elle avait, en revanche, un impact sur l'activité lucrative. Les résultats semblent indiquer que le relèvement de l'âge de la retraite entraîne des effets plus marqués qu'une adaptation des taux de réduction et de majoration. Cependant, en raison des divers déterminants qui s'opposent, les chercheurs ne parviennent pas à s'exprimer avec certitude sur l'effet que peut avoir le relèvement de l'âge de la retraite sur la participation au marché du travail. A fortiori, on ne sait pas comment les préférences individuelles en matière d'emploi et de temps libre et la participation globale au marché du travail évolueront à l'avenir.⁹⁰ Ce qu'on peut affirmer avec certitude, c'est que tous les assurés ne maintiendront pas une activité lucrative. Des études autrichiennes⁹¹ ont montré que l'augmentation de l'âge ordinaire des femmes a certes engendré une prolongation de l'activité lucrative, mais a entraîné avec elle des effets de report. Le taux de chômage a considérablement augmenté au sein du groupe concerné par la réforme et l'assurance-invalidité s'est aussi vue plus fortement sollicitée. Les effets de report ont pu être constatés en particulier chez les personnes à l'état de santé relativement mauvais qui perçoivent des salaires peu élevés. Selon l'étude, il s'agirait ici avant tout d'effets à court terme.

L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » fait une constatation intéressante concernant l'ajournement : les personnes ayant des ressources financières élevées qui perçoivent leur rente de manière différée annoncent leur ajournement bien plus souvent (64 %) que les personnes aux moyens financiers faibles dans la même situation (29 %). Étant donné que l'ajournement de la rente vieillesse doit être impérativement annoncé, les personnes qui justement bénéficieraient le plus d'une majoration de la rente grâce à un ajournement ne tirent guère profit de la perception différée de la rente. Il est frappant de constater que les personnes de nationalité étrangère qui perçoivent la rente AVS de manière différée sont beaucoup moins nombreuses à demander l'ajournement de la rente (35 %, contre 67 % des Suisses). La question se pose donc de savoir si ces personnes omettent l'annonce par simple ignorance et si les informations en la matière pourraient être mieux diffusées. Actuellement, les personnes disposant de ressources financières élevées diffèrent plus souvent que la moyenne le début de la perception de leur rente. Parmi les personnes qui optent pour un versement différé de la rente, quelque 40 % disposent de ressources financières élevées, 4 % de ressources financières faibles et 6 % de ressources financières très faibles. Les 50 % restants sont des personnes appartenant à la catégorie de référence.⁹² Étant donné leur revenu et leur fortune, les personnes ayant une situation financière confortable ne sont pas particulièrement tributaires de la rente AVS. Elles peuvent donc très facilement profiter d'un ajournement de la rente qui leur permet

⁸⁸ Braun-Dubler et al., p. 144 (en allemand).

⁸⁹ Lalive et al. 2017.

⁹⁰ Cf. Müller et al. p. 39.

⁹¹ Staubli et al.

⁹² Braun-Dubler et al., p. 91.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

d'augmenter proportionnellement la rente par année d'ajournement. Des mesures promouvant l'ajournement profiteraient donc surtout aux personnes aisées.

Élargissement de la fourchette de perception

Le droit en vigueur dispose que les assurés peuvent percevoir leur rente avec une anticipation allant jusqu'à deux ans ou un ajournement allant jusqu'à cinq ans. Comme l'ont montré les études de Hudomiet et Vonkova⁹³, la possibilité de commencer progressivement à percevoir une rente est une précondition essentielle au maintien d'une activité lucrative après l'âge de la retraite. Un moyen d'accroître la flexibilité pour les assurés serait d'élargir la fourchette de perception actuelle (limitée respectivement à deux ans d'anticipation et à cinq ans d'ajournement).

Dans son message relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21)⁹⁴, le Conseil fédéral a proposé d'inclure une troisième année d'anticipation. Dans le cadre de la consultation du projet de loi, le Parlement s'est cependant prononcé contre une telle extension. La proposition du Conseil fédéral prévoyait que les hommes et les femmes puissent commencer à percevoir leur rente à partir de 62 ans révolus et que la rente anticipée soit diminuée sur la base de calculs actuariels, comme dans le système actuel. Pour l'assurance, l'extension des possibilités d'anticipation n'aurait pas entraîné de conséquences financières à long terme.

Les personnes qui, une fois arrivées à l'âge de la retraite, souhaitent voir leur rente majorée grâce à un ajournement ne peuvent bénéficier de cette possibilité que durant une période limitée. Considérant l'augmentation de l'espérance de vie, on pourrait envisager un ajournement plus long, voire illimité. Il n'est cependant pas certain que les assurés opteraient pour une telle possibilité avec des taux de majoration calculés selon les principes actuariels. Actuellement, seule une petite partie des assurés (2 % environ) choisissent d'ajourner leur rente pour un à cinq ans. La plupart se décident pour une période d'un an. On peut supposer qu'avec des taux de majoration calculés selon les principes actuariels, très peu d'assurés seraient intéressés par la poursuite d'une activité lucrative et par l'ajournement au-delà de 70 ans. Le Parlement avait déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cette question dans le cadre de la réforme de l'AVS 21. L'initiative parlementaire 12.491 déposée par Jacques Neiryck et intitulée « Prolongation du délai d'ajournement de la rente AVS » a proposé que la limitation de cinq ans soit supprimée et que les assurés puissent ajourner sans limites dans le temps le début du versement de la rente AVS. Le Parlement a décidé que cette idée devrait être débattue dans le cadre de la réforme AVS 21 et n'a donc pas donné suite à l'intervention. Au cours de la procédure de consultation relative à l'AVS 21, le Parlement a ensuite conclu qu'il n'existe pas de véritable besoin justifiant de prolonger la possibilité d'ajournement au-delà de 70 ans.

Suri et al. (2020)⁹⁵ font remarquer que le montant de la majoration devrait être supérieur au montant neutre pour avoir un effet incitatif notable sur le montant de la rente AVS et la décision de poursuivre une activité lucrative. Le montant de la majoration de la rente en cas de poursuite d'une activité lucrative en Estonie, en Islande, en Corée et en particulier au Japon et au Portugal dépasse largement la valeur actuarielle correspondante et a un effet incitatif significatif.⁹⁶

Appréciation

Les mesures prévues par AVS 21 destinées à flexibiliser le versement de la rente (introduction de rentes partielles ; perception mensuelle de la rente) correspondent à un besoin fréquemment mentionné aussi bien par les assurés que par les employeurs. Bien que ces mesures ne comprennent aucune incitation directe au travail, elles servent à créer un environnement qui facilite le maintien d'une activité lucrative. Parmi les facteurs spécifiquement liés au travail ou à l'entreprise qui favorisent la poursuite d'une activité

⁹³ Hudomiet et al. ; Vonkova.

⁹⁴ FF 2019 6305

⁹⁵ Suri, Frey, Wüest, Morlok. 2020. « Travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite » (rapport en allemand avec un résumé en français) éd. SECO. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik.

⁹⁶ cf. ibidem

lucrative, les chercheurs ont retenu la flexibilité des horaires de travail comme l'une des principales conditions-cadres. Ainsi, la possibilité de se retirer du marché du travail et de percevoir sa rente de manière progressive rend les assurés plutôt favorables à la poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite.⁹⁷

L'analyse suggère que des taux d'ajournement à visée incitative n'auraient que peu d'effet s'ils étaient trop bas et ainsi représenter un coût trop important pour l'AVS.⁹⁸ Plus exactement, les taux de réduction et de majoration sont déjà trop élevés aujourd'hui. Dans le cadre de la réforme AVS 21, les taux seront adaptés au 1^{er} janvier 2027 pour tenir compte de l'espérance de vie. Il n'est pas recommandé de renoncer aux règles de calculs actuariels dans la fixation des taux de réduction et de majoration, d'autant plus que le Conseil fédéral avait déjà examiné (puis rejeté) la possibilité d'une telle mesure dans le cadre de l'élaboration de son message relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21).

Un élargissement de la fourchette de perception des rentes devrait avoir un effet essentiellement positif sur la participation au marché du travail étant donné qu'il va de pair avec une flexibilité accrue et offre par là-même davantage de possibilités de maintenir une activité lucrative.⁹⁹ En parallèle et a contrario, certains résultats de recherche montrent qu'un accroissement de la flexibilité peut pousser les assurés à sortir du marché du travail à la première date possible.¹⁰⁰ Il n'existe manifestement pas un fort besoin qui justifierait une prolongation de la possibilité d'ajournement au-delà de 70 ans et on ne peut pas attendre d'une telle mesure qu'elle incite de manière significative les assurés à maintenir une activité lucrative. Par conséquent, il convient de maintenir la fourchette actuelle de perception des rentes (anticipation jusqu'à deux ans et ajournement jusqu'à cinq ans).

3.2.2 Compensation des lacunes de cotisation et d'assurance et amélioration de la rente

Selon le droit en vigueur, les retraités actifs continuent de payer des cotisations AVS sur la part de revenu provenant de leur activité lucrative qui dépasse la franchise de cotisation. Il s'agit là de cotisations de solidarité, qui ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente. Par conséquent, la rente ne peut pas être améliorée par la poursuite de l'activité lucrative. Les personnes ne percevant pas une rente complète maximale n'ont ainsi aujourd'hui pas la possibilité de rester actives sur le marché du travail dans le but d'augmenter leur rente AVS. L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » constate que les personnes ne percevant pas une rente maximale du fait de lacunes de cotisation ou d'assurance AVS substantielles (plus de 10 années manquantes) sont nettement plus susceptibles de continuer à travailler après l'âge de la retraite.¹⁰¹ En conservant une activité lucrative, un assuré peut certes améliorer sa situation financière grâce au revenu lucratif qu'il génère, mais il ne peut pas améliorer sa rente AVS ainsi. Le potentiel d'amélioration des rentes est énorme : 35 % seulement des assurés ayant atteint l'âge de la retraite perçoivent une rente complète maximale.¹⁰²

Compensation des lacunes de cotisation et d'assurance

Les personnes présentant des lacunes de cotisation et d'assurance sont celles qui n'étaient pas entièrement assurées à l'AVS durant la période correspondant à l'obligation de cotiser ou qui n'ont pas cotisé pour d'autres raisons. À titre d'exemple, on citera le cas de personnes issues de la migration ou ayant séjourné à l'étranger et cessé de cotiser à l'AVS. Lorsqu'une personne présente des lacunes de cotisation ou d'assurance, elle ne perçoit pas une rente complète, mais une rente qui est calculée en fonction d'une échelle partielle. Comme mentionné plus haut, selon le droit en vigueur, il n'est pas

⁹⁷ Vonkova.

⁹⁸ (Nauser et al. 2017).

⁹⁹ Cf. Hudomiet ; Vonkova, Jansen et al. ; Maxin et al. ; Shacklock et al.

¹⁰⁰ Bauer et al.

¹⁰¹ Braun-Dubler et al. Rapport succinct sur le rapport de recherche, p. 110.

¹⁰² Rapport principal 149

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

possible pour un assuré de compenser les lacunes de cotisation et d'assurance en continuant de travailler après l'âge ordinaire. La réforme AVS 21 change cet état de fait en tenant compte des périodes de cotisation supplémentaires lorsqu'un assuré conserve une activité lucrative après l'âge ordinaire. Les personnes présentant des lacunes de cotisation ou d'assurance auraient ainsi une raison (supplémentaire) de continuer à exercer une activité lucrative après avoir atteint l'âge de la retraite.

Selon les chercheurs, la possibilité pour un assuré d'améliorer sa rente et de combler des lacunes a un effet déterminant sur le maintien d'une activité lucrative et sur l'ajournement de la rente.¹⁰³ L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » a pu montrer que les assurés présentant des lacunes de cotisation ou d'assurance considérables sont particulièrement nombreux à maintenir une activité lucrative après l'âge de la retraite. Tandis que les personnes ayant entre 1 et 5 années de cotisation manquantes poursuivent un peu moins souvent leur activité lucrative que les personnes n'ayant aucune année de cotisation manquante (20 % contre 21 %), celles ayant entre 6 et 10 années de cotisation manquantes (24 %) et notamment celles ayant plus de 10 années de cotisation manquantes (33 %) poursuivent plus souvent leur activité lucrative après l'âge de la retraite.¹⁰⁴

Amélioration de la rente grâce à la prise en compte des cotisations

Une autre mesure d'incitation consiste à prendre en compte les cotisations versées après l'âge de la retraite. Les assurés qui n'atteignent pas le maximum du revenu annuel moyen déterminant (valeur 2022 : 86 040 francs) ne peuvent pas percevoir une rente maximale, même s'ils ont cotisé pendant toute la durée prévue. Dans ce cas également, les cotisations prélevées sur les revenus lucratifs réalisés après l'âge de la retraite ne permettent pas de consolider la rente selon le droit actuel. Une mesure d'incitation consisterait à tenir compte à l'avenir des cotisations versées sur le revenu lucratif propre dans le calcul de la rente. Les assurés à faible revenu moyen auraient ainsi une raison de rester actifs sur le marché du travail.

La réforme AVS 21 a prévu les deux mesures décrites ci-avant. Elle permet de combler les lacunes de cotisation et d'assurance pour autant, d'une part, que le revenu annuel réalisé par l'assuré maintenant son activité lucrative corresponde à au moins 40 % de son revenu moyen propre et, d'autre part, que la cotisation minimale AVS soit payée sur ce revenu. La prise en compte de ces périodes de cotisation supplémentaires permet d'améliorer la rente au plus jusqu'à hauteur d'une rente complète (échelle 44). L'assuré a la possibilité d'augmenter son revenu annuel moyen déterminant grâce à la prise en compte des cotisations AVS versées sur le revenu lucratif après l'âge de la retraite, du moment qu'il génère des revenus dépassant la franchise de cotisation de 1400 francs par mois. Ces revenus supplémentaires peuvent être pris en compte même dans le cas où l'assuré ne présente aucune lacune de cotisation.

Appréciation

Le fait que les personnes exerçant une activité lucrative après l'âge ordinaire soient toujours soumises à cotisation sans pour autant pouvoir augmenter leur rente par ces cotisations suscite fréquemment l'incompréhension. La recherche a montré qu'il existe un potentiel d'amélioration des rentes, sachant que 65 % des personnes percevant une rente n'atteignent pas la rente complète maximale. La prise en compte des cotisations et des périodes de cotisation après l'âge ordinaire constitue une mesure efficace pour promouvoir le maintien d'une activité lucrative dans le domaine de l'AVS, car cette mesure concerne les deux éléments de calcul de la rente AVS et exerce ainsi une influence directe sur le montant des rentes.

¹⁰³ Schaltegger, Leisibach, Schmid. « Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit » (en allemand avec résumé en français), éd. SECO. 50 (3/2018): 1-181; Suri et al.

¹⁰⁴ Rapport succinct, p. 106.

3.2.3 Obligation de cotiser et franchise

Selon le droit actuel, les personnes qui exercent une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite bénéficient d'une franchise de cotisations 16 800 francs par année (1400 francs par mois). En cas d'emplois multiples, la franchise est prise en compte pour chaque emploi. Il en résulte que les personnes qui réalisent des revenus globalement supérieurs à la franchise ne paient pas de cotisations salariales en raison de ces emplois multiples. Cette franchise a été adoptée dans le cadre de la neuvième révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979, en réponse à la nouvelle obligation de cotiser sur les revenus de l'activité lucrative réalisés après l'âge de la retraite également introduite à cette date. En effet, puisque de nombreux rentiers étaient contraints, pour subvenir à leur entretien, de compléter leur rente par un revenu du travail, simultanément à la nouvelle obligation de cotiser, compétence a été donnée au Conseil fédéral d'exonérer une partie de ces revenus de l'obligation de cotiser.

L'étude « Qui part quand à la retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants » fait plusieurs constatations pertinentes en lien avec la franchise pour rentier et l'exercice d'une activité lucrative :

- Plus leur situation économique, en termes de revenus et de fortune, est bonne l'année précédant l'âge ordinaire de la retraite, plus les assurés ont tendance à exercer une activité professionnelle l'année suivante.
- La probabilité d'exercer une activité professionnelle au sein des ménages individuels est plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Si le ménage compte un enfant, cela augmente encore la probabilité d'exercer une activité professionnelle à l'âge ordinaire de la retraite.
- La probabilité qu'un assuré exerce une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite est plus élevée si son ou sa partenaire est aussi active ou actif.
- Les indépendants continuent plus souvent à travailler après l'âge ordinaire de la retraite que les salariés.
- 62 % des revenus d'une autre activité lucrative exercée après l'âge ordinaire de la retraite sont inférieurs à la franchise de cotisation. La proportion des salariés qui choisissent leur taux d'activité en fonction de la franchise de cotisation est supérieure à la moyenne.¹⁰⁵
- Ce sont surtout les personnes disposant de ressources financières élevées qui profitent de la réglementation sur le cumul d'emplois. Les personnes disposant de ressources financières faibles ou très faibles réalisent pour la plupart des revenus professionnels inférieurs à l'abattement. Elles ne devraient donc pas payer de cotisations salariales, même en cas de pluriactivité.

Augmentation du montant de la franchise

D'un montant initial de 750 francs par mois (9000 francs par an) en 1979, correspondant à une fois et demie la rente minimale vieillesse de l'époque, la franchise a été régulièrement adaptée pour passer à 900 francs par mois (10 800 francs par an) en 1982, 1000 francs par mois (12 000 francs par an) en 1984, 1200 francs par mois (14 400 francs par an) en 1990, 1300 francs par mois (15 600 francs par an) en 1992 et 1400 francs par mois (16 800 francs par an) en 1996. Depuis lors, elle n'a plus été adaptée par le Conseil fédéral.

Dans le projet de réforme AVS 21 que le Conseil fédéral a soumis au Parlement, le Conseil fédéral a fait le choix de ne pas modifier le droit relatif à la franchise de cotisation. Dans le cadre de son analyse des incitations à poursuivre l'activité au-delà de l'âge de 65 ans, il a examiné la possibilité de relever le niveau de la franchise et y a renoncé car cette mesure aurait eu pour conséquence d'annuler l'effet des mesures d'amélioration des rentes proposées pour les personnes qui continuent de travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite (combler des lacunes et augmentation du niveau de la rente par les cotisations versées au-delà de l'âge ordinaire de la retraite). En effet, pour les personnes disposant de bas salaires ou cumulant plusieurs activités lucratives qui ne cotisent pas en raison de la franchise, cette exemption signifie qu'elles ne peuvent pas bénéficier de telles améliorations. Relever la franchise

¹⁰⁵ Le rôle des employeurs dans le processus d'optimisation des coûts du salaire n'est pas examiné dans cette étude.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

aurait encore diminué les possibilités d'amélioration. Le Conseil fédéral a donc considéré qu'il est important de maintenir un bon équilibre entre la possibilité d'améliorer la rente avec la poursuite du travail et le maintien d'une franchise qui ne soit pas pénalisante.

Dans le cadre de ses débats relatifs à la réforme AVS 21, le Parlement a lui aussi analysé la possibilité d'augmenter la franchise de cotisation à 24 000 francs par an mais s'est finalement rallié au Conseil fédéral et a renoncé à cette mesure.

La réforme AVS 21 a permis de rappeler que la franchise de cotisation constitue une incitation positive à la poursuite du travail puisqu'elle permet une amélioration immédiate du pouvoir d'achat. Cependant, dans sa forme actuelle, elle ne constitue presque jamais un encouragement à poursuivre une activité lucrative à un taux d'occupation élevé. L'étude de l'IWSB indique clairement que les personnes poursuivant une activité lucrative après l'âge de la retraite choisissent leur taux d'occupation en tenant compte de la franchise de cotisation. Cependant, si elle est trop élevée, le principe de solidarité n'est plus mis en œuvre, les finances de l'AVS sont impactées et l'effet des nouvelles mesures d'amélioration des rentes est rendu nul.

Suppression de la franchise

La question de la franchise a toujours été intégrée dans les révisions successives de l'AVS qui prévoient souvent sa suppression complète. Ce fut le cas de la 11^e révision de l'AVS, première mouture, de la 11^e révision de l'AVS, nouvelle version, et de la réforme Prévoyance vieillesse 2020.

Dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 qui a échoué en votation populaire le 17 septembre 2017, le Parlement avait proposé de supprimer la franchise de cotisation afin que les cotisations supplémentaires ainsi versées permettent d'augmenter la rente de deux manières. D'une part, en comblant les lacunes de cotisations (dues à un séjour à l'étranger p. ex.), à condition que le revenu généré représente au moins 25 % du revenu annuel moyen déterminant dans l'AVS. D'autre part, en ajoutant les cotisations au revenu annuel moyen déterminant afin d'augmenter le montant de la rente, toutefois, sans jamais dépasser le montant de la rente maximale.

À elle seule, la suppression de la franchise ne représente pas une incitation positive à continuer d'exercer une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite. En revanche, tel est le cas si les cotisations nouvellement versées sont associées à une possibilité de combler les lacunes ou d'augmenter le revenu annuel moyen. Puisque la réforme AVS 21, récemment adoptée, prévoit précisément de telles possibilités d'amélioration de la rente, la suppression de la franchise deviendra à l'avenir une option intéressante.

Franchise proportionnelle au revenu ou au taux d'occupation

Le remplacement de la franchise de cotisation d'un montant fixe par une franchise définie en fonction du taux d'occupation ou du revenu, plafonnée à un certain montant (p. ex. au montant de la franchise actuelle), constitue une mesure intermédiaire à prendre en considération pour inciter à continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite. Cette possibilité a été analysée dans le cadre de la réforme AVS 21 mais n'a finalement pas fait l'objet d'une proposition.

Cette analyse a révélé qu'un tel modèle de franchise serait difficilement envisageable et n'atteindrait pas l'objectif souhaité. D'une part, car le taux d'occupation n'est pas un élément dont disposent les caisses de compensation et il ne pourrait pas être déterminé de façon suffisamment précise. D'autre part, car il ne serait pas pertinent de se baser sur cet indicateur pour les rentiers actifs qui exercent des emplois atypiques ou encore pour les indépendants dont le nombre d'heures effectuées par semaine n'est ni réglementé ni même, la plupart du temps, comptabilisé par ces derniers. Finalement, un lien direct entre un faible taux d'occupation et un bas revenu ou inversement entre un taux d'occupation élevé et un haut revenu n'est pas systématique.

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

En revanche, un modèle de franchise de cotisation au prorata du revenu réalisé a semblé réalisable. Cependant, pour ne toucher que la classe des bas revenus, la franchise doit être plafonnée (p. ex. au montant de la franchise actuelle). Pour faciliter la mise en œuvre par les employeurs et les caisses de compensation, il a été souligné que le pourcentage doit être fixe et facile à appliquer (p. ex. 50 % du revenu).

Tout comme pour la suppression de la franchise, ce modèle ne représente pas une incitation positive à continuer d'exercer une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite étant donné que les cotisations ainsi versées ne sont pas formatrices de rente. Ainsi, depuis que la réforme AVS 21 a été adoptée, cette mesure devient intéressante puisque les cotisations nouvellement versées permettraient de combler les lacunes ou d'augmenter le revenu annuel moyen. Elle serait d'autant plus intéressante pour les personnes disposant de bas salaires ou cumulant plusieurs emplois puisque plus le montant de la franchise est bas, plus l'effet d'amélioration des rentes est augmenté. Ce modèle de franchise pourrait donc également inciter ces personnes à poursuivre l'exercice de leur activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite.

Franchise facultative (droit d'option)

Le modèle de franchise peut être assoupli à son maximum et mieux adapté aux situations individuelles en laissant à chaque assuré la possibilité et le choix d'appliquer ou non la franchise de cotisation. Mais, une nouvelle fois, cette mesure n'a de sens et ne représente une incitation positive à continuer d'exercer une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite que si, en parallèle, il existe une possibilité d'améliorer la rente par les cotisations supplémentaires versées (comblement des lacunes ou augmentation du revenu annuel moyen).

Cette mesure a été proposée et examinée dans le cadre de la réforme AVS 21. En critique à ce modèle, des parlementaires ont relevé qu'introduire un droit d'option modifie soudainement un principe de base, à savoir que l'AVS n'est plus une assurance obligatoire mais qu'elle devient une assurance facultative car chaque personne peut choisir, après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite, s'il veut être assuré ou non et à quel moment. Les parlementaires ont également souligné qu'une pression supplémentaire pourrait être mise sur les personnes qui feraient le choix de ne pas appliquer la franchise sous la pression des employeurs argumentant que cela augmente leurs charges salariales alors qu'ils ne s'y attendaient pas. Cependant, en parallèle, la possibilité pour les bas revenus ou les personnes cumulant plusieurs emplois d'améliorer leur rente uniquement si cela leur est nécessaire et donc uniquement si elles le souhaitent a été largement mise en avant et reconnue comme étant positive par une majorité de parlementaires. Cette mesure a donc été soutenue par le Parlement et il s'agit là de la seule modification du droit relatif à la franchise de cotisation adoptée dans le cadre de la réforme AVS 21.

Appréciation

Les différents modèles de franchise peuvent influencer parfois positivement et parfois négativement la décision d'un assuré de continuer à exercer une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite. Les modèles qui suppriment la franchise en totalité, en partie ou selon le choix de l'assuré ne sont intéressants que s'ils sont accompagnés d'une possibilité d'améliorer la rente par le biais des cotisations nouvellement versées. En effet, sans cela, l'assuré n'a aucun intérêt à payer des cotisations qui n'auraient que pour effet de baisser son pouvoir d'achat. Les modèles qui augmentent le montant de la franchise ne sont intéressants que pour les assurés qui veulent disposer de ressources financières supplémentaires immédiates et qui ne comptent pas sur une amélioration de leur rente.

4 Mesures incitatives à la poursuite d'une activité dans le deuxième pilier

4.1 Remarques préliminaires

Des mesures ont déjà été mises en œuvre dans le deuxième pilier pour maintenir les personnes actives sur le marché du travail le plus longtemps possible, y compris au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Le Parlement doit encore se pencher sur d'autres mesures proposées par le Conseil fédéral. Les mesures, qui englobent aussi les sujets du postulat (promotion de l'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite), peuvent être réparties en trois catégories (ch. 4.2 à 4.4).

4.2 Mesures existantes

Le rapport¹⁰⁶ sur la promotion de la participation des travailleurs âgés au marché du travail, adopté en 2005 sur mandat du Conseil fédéral, proposait différentes solutions dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Les principales propositions ont été mises en œuvre entre-temps. Il s'agit des suivantes :

- Plus de « retraite forcée » : la prestation de vieillesse n'est versée de manière anticipée, contre la volonté de l'assuré, que si celui-ci n'exerce plus d'activité lucrative ou n'est pas inscrit au chômage. Par conséquent, il a droit à un trois-quarts de rente. Cette mesure, d'abord planifiée dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, s'est finalement concrétisée avec l'adoption de l'initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer le 6 juin 2007 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 (art. 2, al. 1^{bis} LFLP¹⁰⁷).
- Dans leurs règlements, les institutions de prévoyance peuvent prévoir, sur demande de la personne assurée et si le salaire diminue de moitié au plus après 58 ans, le maintien du précédent gain assuré (art. 33a LPP). En outre, elles peuvent aussi admettre, en cas de poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, de maintenir la prévoyance jusqu'à 70 ans (art. 33b LPP). Les mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Deux autres mesures auraient dû être déployées dans le cadre de la première version de la 11^e révision de l'AVS, laquelle a été rejetée en votation populaire le 16 mai 2004. Les personnes assurées aux premier et deuxième piliers auraient eu la possibilité d'anticiper ou de différer, totalement ou partiellement, le versement des prestations de vieillesse avant l'âge ordinaire de la retraite.
- Dans le pilier 3a, une modification de l'ordonnance (OPP 3), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, soit avant la mesure correspondante dans le deuxième pilier, prévoit désormais la possibilité (cf. art. 33b LPP) d'accumuler des avoirs en cas de poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge ordinaire de la retraite et d'en repousser le versement jusqu'à 70 ans. Cette mesure a été adoptée par le biais d'une modification de l'ordonnance (OPP 3) et est entrée en vigueur avant la mesure correspondante dans le deuxième pilier le 1^{er} janvier 2008.

¹⁰⁶ Rapport de novembre 2005 « Participation des travailleuses et travailleurs âgés » Rapport de synthèse - Propositions de mesures : domaines des assurances sociales, de la santé au travail, des aptitudes sur le marché du travail ; travaux du 17 décembre 1993 du Groupe directeur mixte DFE/DFI « Participation des travailleurs âgés au marché du travail »

¹⁰⁷ Loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, LFLP), RS 831.42

4.3 Mesures proposées dans le cadre de la réforme prévoyance vieillesse 2020, mais rejetées

Le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020¹⁰⁸, rejeté en votation populaire le 24 septembre 2017, introduisait une retraite flexible à partir de 62 ans non seulement pour l'AVS, mais aussi pour la prévoyance professionnelle :

- Âge de référence uniforme pour les femmes et les hommes : l'âge pour bénéficier d'une rente sans réduction ni majoration devait être fixé à 65 ans pour les femmes et les hommes.
- Organisation flexible et individuelle de la retraite : le moment de la retraite devait être choisi librement entre 62 et 70 ans, tout comme la perception partielle ou totale de la rente. Il devrait alors être possible de percevoir la totalité ou une partie seulement de la rente.
- L'âge minimum pour percevoir des prestations de vieillesse devait être relevé dans le deuxième pilier de 58 à 62 ans, des exceptions devant être aménagées dans certaines situations (par ex. dans le cas de modèles de flexibilisation collectifs comme dans le secteur principal de la construction).
- Adaptation des taux de cotisation : le nouvel échelonnement des taux de bonification de vieillesse devait permettre de supprimer le surcoût de la prévoyance professionnelle des personnes de plus de 55 ans par rapport à celles âgées entre 45 et 54 ans, favorisant ainsi l'emploi des travailleurs âgés. La modification n'aurait pas limité la possibilité pour les institutions de prévoyance de fixer d'autres taux dans le domaine de la prévoyance subobligatoire.

4.4 Réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21) :

Dans son message¹⁰⁹ sur la réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21)¹¹⁰, le Conseil fédéral propose à nouveau d'adapter les taux des bonifications de vieillesse en ce qui concerne la participation des travailleurs âgés. La proposition s'appuie sur un compromis de l'UPS, de Travail.Suisse et de l'USS (proposition de compromis des partenaires sociaux) et correspond à la proposition du Conseil fédéral dans la réforme Prévoyance vieillesse 2020. L'échelonnement actuel en fonction de l'âge doit donc être simplifié. Un taux de 9 % pour la tranche d'âge allant jusqu'à 44 ans et un taux de 14 % dès 45 ans y sont envisagés. Le nouvel échelonnement doit permettre de supprimer le surcoût de prévoyance professionnelle pour les personnes de plus de 54 ans par rapport aux assurés de 45 à 54 ans. Le désavantage des plus de 55 ans, dont les bonifications de vieillesse s'élèvent actuellement à 18% dans la prévoyance professionnelle obligatoire, doit être supprimé. Ce surcoût peut nuire aux coûts salariaux accessoires des travailleurs âgés et donc à leur situation sur le marché du travail. Dans les débats parlementaires en cours sur la LPP 21, la proposition du Conseil fédéral concernant ce point a été maintenue.

4.5 Mesures prévues par la réforme AVS 21

La réforme AVS 21 a repris la proposition du Conseil fédéral dans la réforme Prévoyance vieillesse 2020 concernant l'aménagement flexible et individuel de la retraite (art. 13, 13a et 13b LPP). Avec le projet, accepté par les électeurs le 25 septembre 2022, les institutions de prévoyance doivent désormais prévoir le libre choix de la retraite entre 63 et 70 ans et la perception échelonnée des rentes.

¹⁰⁸ Curia Vista 14.088 ; Objet du Conseil fédéral, Prévoyance vieillesse 2020. Réforme

¹⁰⁹ FF 2020 9501; Message du 25 novembre 2020 concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme LPP 21)

¹¹⁰ Curia Vista 20.089 ; Objet du Conseil fédéral, Réforme de la LPP

4.6 Résultats de l'étude

Les conclusions de l'étude commandée pour le présent rapport (cf. ch. 2) peuvent être résumées comme suit pour le deuxième pilier :

- La probabilité d'une perception anticipée de la rente du 2^e pilier diminue à mesure que le revenu baisse.
- Par rapport aux personnes qui ont toujours été salariées, les personnes qui ont exercé une activité indépendante pendant une partie importante de leur vie professionnelle présentent une probabilité beaucoup plus élevée de percevoir leur rente du 2^e pilier tardivement et une probabilité beaucoup plus faible de la percevoir de manière anticipée.
- Les personnes vivant dans un ménage individuel ont une probabilité nettement plus faible de percevoir une rente du 2^e pilier anticipée que les personnes vivant en couple.
- Tandis que les hommes touchent leur rente du 2^e pilier de manière anticipée beaucoup plus fréquemment que les femmes, celles-ci perçoivent une rente du 2^e pilier différée plus fréquemment que les hommes.
- Les personnes ayant des enfants ont tendance à percevoir une rente du 2^e pilier ordinaire ou différée.

L'étude a donc identifié comme critères déterminants pour le moment de perception des prestations de vieillesse, le niveau de revenu, le type d'activité lucrative (indépendante/salariée), le sexe ainsi que la situation familiale. En raison de la réglementation dans le deuxième pilier, il n'est guère possible d'agir sur ces critères. C'est pourquoi l'étude ne permet pas de conclure à la nécessité d'une modification directe de la législation.

4.7 Appréciation

La réglementation dans le deuxième pilier permet déjà des retraites flexibles (par ex. par étapes) au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Les institutions de prévoyance peuvent proposer le maintien de l'assurance jusqu'à l'âge de 70 ans, à condition que l'assuré exerce une activité lucrative (cf. art. 33b LPP). Les incitations inopportunes dans le deuxième pilier, comme la retraite obligatoire, ont été corrigées (cf. art. 2, al. 1^{bis}, LFLP). Des incitations positives sont en cours (bonifications de vieillesse plus faibles à partir de 55 ans avec la réforme de la prévoyance professionnelle LPP 21 et organisation flexible et individuelle de la retraite avec la réforme AVS 21).

5 Imposition

5.1 Conditions-cadres fiscales

5.1.1 Imposition en aval des revenus de la prévoyance

En règle générale, les revenus sont imposés au moment où ils sont perçus. Dans le domaine de la prévoyance vieillesse, le régime fiscal suisse suit toutefois un modèle d'impôt sur la consommation¹¹¹. Le revenu de la prévoyance est imposé au moment de la liquidation de la prévoyance s'il est utilisé à des fins de consommation. Dans le cadre de cette imposition différée, les cotisations versées aux piliers 1, 2 et 3a sont déductibles de l'impôt fédéral direct¹¹² et des impôts cantonaux¹¹³. Les prestations versées par les institutions de prévoyance sont imposées au moment où elles sont perçues par le bénéficiaire¹¹⁴.

Les prestations de retraite sont soumises à l'impôt sur le revenu avec les autres revenus. Pour les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite, ces autres revenus consistent principalement en des revenus de la fortune. Si une telle personne continue d'exercer une activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite, le revenu réalisé vient s'y ajouter.

En revanche, les prestations en capital provenant de la prévoyance sont imposées séparément et à un tarif spécial.¹¹⁵ Dans la mesure où la prestation en capital versée est épargnée, elle constitue une fortune qui est soumise, avec les autres biens, à l'impôt cantonal sur la fortune. Les revenus de la fortune qui en découlent sont soumis à l'impôt sur le revenu en même temps que les autres revenus. En fin de compte, le retrait du capital s'avère fiscalement avantageux par rapport à la rente, notamment pour les personnes aisées.

L'imposition en aval des revenus de la prévoyance entraîne, premièrement, une imposition plus faible des revenus de la prévoyance par rapport aux autres revenus imposés au moment de leur constitution, en raison du report de l'impôt jusqu'aux versements, en lien avec leur déductibilité dans l'optique de la valeur actuelle. Deuxièmement, d'un point de vue intergénérationnel, elle allège la charge de la génération active en raison de la déduction des versements effectués dans le cadre de la prévoyance vieillesse et pèse sur la génération des retraités en raison de l'imposition des versements.

5.1.2 Cumul des revenus de la prévoyance et de l'activité lucrative

Si une personne continue d'exercer une activité lucrative après l'âge légal de la retraite, les revenus de la prévoyance versés sous forme de rente et ceux de l'activité lucrative se cumulent. Le revenu supplémentaire augmente le revenu total et, dans le système d'impôt progressif, augmente le taux d'imposition sur le revenu cumulé. De ce fait, le revenu issu de l'activité lucrative supplémentaire est soumis à des taux d'imposition marginaux comparativement élevés, ce qui nuit aux incitations à travailler après l'âge ordinaire de la retraite. Toutefois, la personne qui souhaite travailler a deux possibilités pour faire face à cette situation :

1. Elle peut reporter la rente du premier et/ou du deuxième pilier et éviter ainsi l'effet de progression décrit plus haut, dû au cumul des revenus de l'activité et de la prévoyance.

¹¹¹ Voir à ce sujet Markus Reich, *Steuerrecht*, 3^e édition, 2020, §4 N163 ; Klaus A. Vallender et René Wiederkehr, *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 3^e édition, 2014, Art 127 N38.

¹¹² Art. 33, al. 1, let. d et e, LIFD

¹¹³ Art. 9, al. 2, let. D, LHID

¹¹⁴ Art. 22 LIFD ou art. 7, al. 1, LHID

¹¹⁵ Art. 38, al. 1, LIFD et art. 11, al. 3, LHID)

2. Elle peut bénéficier de prestations du deuxième pilier sous forme de capital plutôt que sous forme de rente. Le cumul des revenus pour l'impôt sur le revenu se limite alors à la somme des revenus de l'activité lucrative et de la fortune sur le retrait du capital de prévoyance versé et épargné. À cela s'ajoute l'impôt sur la fortune supplémentaire sur le retrait du capital de prévoyance versé et épargné.

5.2 Mesures fiscales possibles pour encourager l'activité lucrative des personnes âgées

Les mesures visant à alléger le revenu de l'activité lucrative des personnes ayant dépassé l'âge ordinaire de la retraite sont donc de nature extrafiscale et doivent être justifiées de manière qualifiée¹¹⁶. Différentes mesures sont envisageables en ce sens.

Si l'on considère que l'augmentation du taux d'imposition, décrite au chiffre 5.1.2, due au cumul des revenus de la prévoyance et de l'activité lucrative dans le système progressif de l'impôt sur le revenu constitue un problème, la solution ciblée suivante s'impose :

- *La composante de revenu la plus élevée détermine le taux* : le revenu total est divisé en deux sous-composantes : le « revenu d'activité lucrative » et les « autres revenus ». La plus grande de ces deux composantes détermine le taux d'imposition. Celui-ci, multiplié par le revenu total, donne lieu à l'impôt dû. Cette solution corrige l'effet de progressivité résultant du cumul des deux composantes et allège ainsi le revenu de l'activité lucrative. En même temps, cette solution garantit au moins le taux d'imposition applicable si la personne concernée n'exerçait pas d'activité lucrative après l'âge ordinaire de la retraite. L'effet d'allègement absolu se renforce lorsque les deux sous-composantes sont de taille similaire et que l'une d'elles diminue au fur et à mesure que l'autre domine.

Si l'on ne veut pas tant s'attaquer au cumul des revenus de l'activité lucrative avec les autres revenus, mais simplement réduire la charge fiscale sur revenu de l'activité lucrative des personnes qui ont dépassé l'âge ordinaire de la retraite, dans le but d'encourager l'activité lucrative à la retraite, d'autres mesures entrent en ligne de compte :

- *Procédure d'imposition partielle* : une mesure d'imposition partielle est définie. Dans le système de revenu partiel, le revenu lucratif réalisé serait par exemple intégré pour 70 % dans la base de calcul de l'impôt sur le revenu. L'allègement absolu de la charge fiscale augmente avec le montant du revenu lucratif perçu. Ainsi, les allègements fiscaux accordés se concentrent fortement dans les revenus professionnels élevés. Il est également possible de prévoir une procédure de taux partiel. Le taux d'imposition déterminant pour le revenu de l'activité lucrative est réduit dans la mesure de l'imposition partielle, tandis que le taux d'imposition de l'ensemble du revenu s'applique aux autres revenus. Étant donné que le taux d'imposition sur les autres revenus est déterminé avant l'imposition partielle du revenu lucratif, cette procédure comporte une réserve de progressivité, contrairement à la procédure d'imposition partielle des revenus. Pour une même mesure d'imposition partielle, le système du taux partiel allège donc moins fortement la charge fiscale que le système du revenu partiel, mais les allègements fiscaux accordés se concentrent aussi sur les revenus élevés issus de l'activité lucrative avec cette variante.
- *Déduction de la base de calcul* : une déduction de la base de calcul permet d'alléger le revenu de l'activité lucrative proportionnellement au taux marginal d'imposition. En termes absolus, l'allègement s'accroît pour les revenus totaux élevés et diminue pour les revenus totaux plus faibles. Il se concentre toutefois moins sur les revenus les plus élevés que dans le cas du système

¹¹⁶ Voir à ce sujet les explications données au point 5.3.

des revenus partiels et du taux partiel. En termes relatifs, c'est-à-dire en pourcentage, l'effet d'allègement gagne en portée pour les revenus totaux inférieurs et inversement pour les revenus totaux supérieurs.

- *Crédit d'impôt en cas d'activité lucrative* : un montant fixe est déduit du montant de l'impôt dû en cas d'activité lucrative. Si le crédit dépasse le montant de l'impôt, un versement de la différence a lieu, à condition qu'aucun plafonnement ne soit appliqué. En son absence, l'allègement fiscal absolu est toujours égal au montant du crédit d'impôt, indépendamment du montant du revenu lucratif. L'allègement fiscal absolu reste donc toujours le même. En termes relatifs, ce sont surtout les faibles revenus lucratifs qui sont fortement allégés, tandis que la mesure n'a pratiquement aucun effet relatif sur les revenus élevés. Dans la pratique, il faudrait sans doute définir un revenu lucratif minimum comme exigence pour le crédit d'impôt, sans quoi il existerait une forte incitation à exercer une activité avec un taux d'occupation très faible.

5.3 Constitutionnalité

Dans le domaine des impôts directs, outre l'exigence constitutionnelle de l'égalité des droits (art. 8 Cst.), il faut surtout tenir compte de l'implémentation selon le principe de l'imposition en fonction de la capacité économique (art. 127, al. 2 Cst.).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un acte législatif viole le principe de **l'égalité des droits** lorsqu'il établit des distinctions juridiques pour lesquelles il n'existe pas de motif raisonnable dans les circonstances à réglementer, ou lorsqu'il omet des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. La question de savoir si une distinction juridique est justifiée par un motif raisonnable dans les circonstances à régler peut varier selon les époques, en fonction des conceptions dominantes et des conditions du moment.¹¹⁷ Le **principe de la capacité contributive** garantit une imposition égale et non arbitraire, les contribuables ayant la même capacité contributive étant imposés de la même manière, ceux ayant une capacité contributive plus élevée étant imposés plus fortement et ceux ayant une capacité contributive plus faible étant imposés plus faiblement.¹¹⁸

Dans le système fiscal suisse, tous les revenus sont soumis à l'impôt sur le revenu, qu'ils soient uniques ou périodiques. Une imposition privilégiée des bénéficiaires de rentes exerçant une activité lucrative, c'est-à-dire d'une certaine catégorie de contribuables, violerait les principes constitutionnels de l'égalité des droits et de l'imposition selon la capacité économique. C'est pourquoi il convient d'examiner en l'occurrence si une imposition privilégiée peut se justifier par des raisons extrafiscales.

En aménageant les impôts, le législateur peut poursuivre d'autres objectifs que celui de générer des recettes.¹¹⁹ Il peut ainsi utiliser les impôts (sur le revenu), par exemple, pour orienter la société et l'économie.¹²⁰ Le législateur influence le comportement des contribuables en les favorisant ou en les

¹¹⁷ ATF 112 IA 240, consid. 4a.

¹¹⁸ *Severin Koller*, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 772. [René Matteotti, Gerechtigkeitsüberlegungen zur Flat Tax, ASA 73 (2004/05), p. 673 ss., p. 683 ss.; René Matteotti/Lukas C. Aebi, Steuergerechtigkeit als fiskalpolitische Maxime, in: Gisela Hürlimann/Jakob Tanner (éd.), Steuern und umverteilen: Effizienz versus Gerechtigkeit? Zurich 2012 (Fn. 1), p. 24. Cf. Dieter Grünblatt, Nichtfiskalische Zielsetzungen bei Fiskalsteuern, Diss. Basel 1994 (Fn. 43), p. 178 s.; Silvia Maria Senn, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Diss. Zurich 1999 (Fn. 26), p. 166 ; ATF 133 I 206 consid. 7.2 p. 218.]

¹¹⁹ *Severin Koller*, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 786. [Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6e édition, Zurich 2002 (Fn. 1), p. 6 ; Reich Markus, Verfassungsrechtliche Beurteilung der partiellen Steuerdegression am Beispiel des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs des Kantons Obwalden, ASA 74 (2005/2006) (Fn. 26), p. 703 ; Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020 (Fn. 1), § 2 N 4.]

¹²⁰ *Severin Koller*, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 786. [Urs Behnisch/Andrea Opel, Degressiver Steuertarif ist verfassungswidrig, in : Jusletter du 15 octobre 2007 (Fn. 136), n. 28 ; Martin Daepf, Vereinfachung der Einkommensbesteuerung, rapport de l'Administration fédérale des contributions du 28 octobre 2010, Berne, <http://www.estv.admin.ch> > I'AF > Politique fiscale > Conseil en politique fiscale, rapports et documents de travail > Rapports > 2010 (Fn. 72), p. 9 ; Markus Reich, Von der normativen Leistungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Steuererhebungsprinzipien, in : Ernst Höhn/Klaus A. Vallender (éd.), Steuerrecht im Rechtsstaat, Mélanges pour le professeur Francis Cagianut à l'occasion de son 65e anniversaire, Berne/Stuttgart 1990 (Fn. 55), p. 22 ; Reich Markus, Verfassungsrechtliche Beurteilung der partiellen Steuerdegression am Beispiel des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs des Kantons Obwalden, ASA 74 (2005/2006) (Fn. 26), p. 703 ; Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

désavantageant fiscalement en cas d'action ou d'omission déterminée.¹²¹ Lorsqu'il poursuit des objectifs extrafiscaux, le législateur fiscal impose sciemment les contribuables de manière inégale, ce qui peut conduire à une contradiction avec le principe d'égalité ou le principe de la capacité contributive.¹²² L'objectif visé doit contenir la justification d'une telle violation¹²³.

Une activité lucrative plus importante des bénéficiaires de rentes devrait être d'intérêt public et se refléter dans la LPP.

En outre, le législateur doit disposer du pouvoir de légiférer dans le domaine d'encouragement en question.¹²⁴ Selon la doctrine dominante, la prise en compte d'objectifs extrafiscaux dans le droit fiscal requiert soit une norme constitutionnelle explicite prévoyant que l'objectif d'encouragement doit être poursuivi par des mesures fiscales, soit au moins une compétence matérielle constitutionnelle pour poursuivre un objectif d'encouragement déterminé. Une telle compétence matérielle n'apparaît pas dans la Constitution fédérale :

L'art. 95, al. 1, Cst. confère à la Confédération la compétence de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées ainsi que sur les conditions d'exercice d'une activité lucrative (p. ex. règles d'accès au marché et règles d'exercice de la profession).¹²⁵ Il ne prévoit toutefois pas de compétence pour encourager l'activité lucrative des personnes ayant atteint l'âge de la retraite.

L'art. 110 Cst. n'accorde pas non plus de compétence matérielle à la Confédération pour les mesures d'encouragement. Cette disposition donne notamment à la Confédération la possibilité de créer des prescriptions de protection pour les travailleurs et de légiférer sur les relations entre employeurs et travailleurs.

La Confédération a en outre mis en œuvre les mesures fiscales prévues à l'art. 111, al. 3, Cst. Elle a exonéré tous les organismes d'assurance et les organes d'exécution des assurances sociales (art. 80, al. 1 LPG¹²⁶ et art. 80, al. 2 LPP¹²⁷) et a accordé des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs dans le domaine des cotisations et des expectatives de rente (art. 9, al. 2, let. d LHID¹²⁸, art. 33, al. 1, let. d LIFD¹²⁹ et art. 81 LPP). En l'occurrence, il s'agit d'allègements fiscaux sur le revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de rentes, qui ne concernent ni l'assujettissement à l'impôt, ni les cotisations et les droits expectatifs. C'est pourquoi ils ne sont pas couverts par l'art. 111, paragraphe 3. L'art. 111, al. 4, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de promouvoir la prévoyance individuelle en collaboration avec les cantons, par des mesures de politique fiscale et d'encouragement à la propriété notamment, ne peut pas non plus être invoqué. La prévoyance individuelle constitue le troisième pilier du système de prévoyance suisse et doit être considérée comme un complément aux deux premiers. Par prévoyance individuelle, on entend l'épargne individuelle et volontaire. La Confédération a utilisé son mandat d'encouragement en autorisant, dans le domaine fiscal, la déduction

(Fn. 1), § 2 N 4 ; Silvia Maria Senn, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Diss. Zurich 1999 (Fn. 26), p. 188 ; ATF 133 I 206 consid. 11.1 p. 229.]

¹²¹ Severin Koller, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 786. [Dieter Grünblatt, Nichtfiskalische Zielsetzungen bei Fiskalsteuern, Diss. Bâle 1994 (Fn. 43), p. 194 ; Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020 (Fn. 1), § 2 N 5.]

¹²² Severin Koller, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 786. [Markus Reich, Von der normativen Leistungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Steuererhebungsprinzipien, in : Ernst Höhn/Klaus A. Vallender (éd.), Steuerrecht im Rechtsstaat, Mélanges pour le professeur Francis Cagianut à l'occasion de son 65e anniversaire, Berne/Stuttgart 1990 (Fn. 55), p. 21 ; Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020 (Fn. 1), § 2 N 5 ; Silvia Maria Senn, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Diss. Zurich 1999 (Fn. 26), p. 188. Cf. ATF 133 I 206 consid. 11.1 p. 230.]

¹²³ Severin Koller, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 786. [Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020 (Fn. 1), § 2 N 5 ; Silvia Maria Senn, Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, Diss. Zurich 1999 (Fn. 26), p. 189.]

¹²⁴ Severin Koller, Die Verfassungsmässigkeit einer Beschränkung des Fahrkostenabzuges bei der direkten Bundessteuer, ASA 80 – Nr. 11/12 – 2011/2012, p. 787. ; Reich Markus, Verfassungsrechtliche Beurteilung der partiellen Steuerdegression am Beispiel des Einkommens- und Vermögenssteuertarifs des Kantons Obwalden, ASA 74 (2005/2006) (Fn. 26), p. 703 ; Reich Markus, Steuerrecht, 3.A. Zurich/Bâle/Genève 2020 (Fn. 1), § 4 N 158.]

¹²⁵ Poledna, St. Galler Kommentar zu Art. 95 BV, n° 5-6

¹²⁶ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)

¹²⁷ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40) Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

¹²⁸ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14).

¹²⁹ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11).

Promouvoir le maintien dans la vie active après l'âge réglementaire de la retraite

dans l'impôt fédéral direct des cotisations pour d'autres formes de prévoyance que la prévoyance professionnelle (pilier 3a). L'épargne consiste à renoncer à la consommation de revenus ou de biens et services afin de pouvoir les utiliser plus tard. Le postulat ne vise toutefois pas à encourager l'épargne, mais à promouvoir l'exercice d'une activité lucrative après l'âge normal de la retraite et à améliorer ainsi le revenu lucratif des bénéficiaires de rentes. Le revenu de l'activité lucrative reste toutefois à la libre disposition des personnes, de sorte que même les bénéficiaires d'une rente ne l'épargnent pas nécessairement pour la prévoyance individuelle, mais peuvent le dépenser.

De plus, l'allègement fiscal en tant que mesure concrète doit s'avérer adéquat. Pour cela, il faudrait, selon la doctrine dominante, remplir trois conditions cumulatives :

1. La mesure doit être apte à atteindre l'objectif répondant à l'intérêt public.
2. La mesure envisagée doit être nécessaire pour atteindre le but visé. Elle doit être omise si une mesure moins contraignante suffit à atteindre le but visé.
3. Dans le cas concret, le but de l'intervention doit être raisonnablement proportionnel à l'effet de l'intervention.

Selon le droit en vigueur, la Confédération n'a donc pas la compétence de privilégier le revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de rentes. Elle supposerait néanmoins de créer une base légale.

6 Remarques conclusives

L'analyse de l'activité professionnelle à l'âge de la retraite montre que qu'avec un tiers de tous les assurés, la proportion des personnes qui continuent à travailler à l'âge de la retraite est déjà aujourd'hui non négligeable. Il est néanmoins encore possible d'encourager l'activité lucrative : 27 % des assurés cessent de travailler lorsqu'ils perçoivent leur rente, tandis que 40 % environ ont cessé d'exercer une activité professionnelle avant même d'atteindre l'âge de la retraite. Parmi les personnes qui continuent à travailler à l'âge de la retraite, nombreuses sont celles qui le font à des taux d'occupation peu élevés.

De manière générale, différentes mesures d'incitation qui se rattachent aux facteurs institutionnels sont envisageables au niveau du système de prévoyance et du système fiscal. L'étude « Qui prend quand sa retraite ? Passage à la retraite : parcours et déterminants », suggère que ce sont cependant surtout les facteurs individuels ou liés au travail qui influencent la poursuite de l'activité lucrative à l'âge de la retraite. La flexibilité du temps de travail est notamment l'une des conditions-cadres les plus importantes pour continuer à travailler après avoir atteint l'âge de la retraite. Dans ce domaine, ce sont avant tout les employeurs qui sont en première ligne pour favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés en adoptant une politique progressive relative au travail des personnes âgées. Selon la recherche, les facteurs qui encouragent de manière particulièrement efficace la poursuite de l'activité lucrative à l'âge de la retraite sont, d'une part, la possibilité de se retirer progressivement du marché du travail et de commencer à percevoir la rente de manière graduelle et, d'autre part, la possibilité d'améliorer sa rente en travaillant au-delà de l'âge de la retraite. La réforme AVS 21 introduit ce type de mesures au niveau du premier pilier : les modalités de flexibilisation de la perception de la rente sont étendues, encourageant ainsi un passage graduel à la retraite et constituant une base importante pour la poursuite de l'activité lucrative. Par ailleurs, la prise en compte des cotisations versées sur les revenus de l'activité professionnelle à l'âge de la retraite permet de mettre en place des incitations ciblées à poursuivre l'activité professionnelle. Dans le deuxième pilier, il existe déjà quelques mesures visant à maintenir les personnes actives le plus longtemps possible sur le marché du travail. Dans le cadre de la réforme LPP 21, le Conseil fédéral a par ailleurs proposé de nouvelles mesures qui seront débattues au Parlement. Différentes mesures incitatives sont également envisageables au niveau fiscal, mais il faudrait créer la base constitutionnelle nécessaire pour les introduire.