



Ordonnance sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (OPtra)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (janvier 2021)

Remarques liminaires

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF a salué l'introduction de prestations transitoires financées par la Confédération au bénéfice des chômeuses et des chômeurs âgés arrivés en fin de droit. Elles sont judicieuses du point de vue social pour atténuer la situation du grand nombre de personnes qui se retrouvent en fin de droit à quelques années de l'âge ordinaire de la retraite. En effet, les dernières années avant la retraite sont particulièrement importantes pour la constitution de la rente LPP en raison de l'évolution usuelle des salaires, du niveau maximal des bonifications de vieillesse en pourcentage du salaire coordonné et des intérêts composés. D'autre part, pour pouvoir faire valoir un droit à l'aide sociale, les chômeuses et les chômeurs arrivés en fin de droit n'ont pas d'autre solution que de puiser dans leur fortune jusqu'à ce qu'elle soit inférieure ou égale à 4000 francs. Ainsi, une personne ayant travaillé 40 ans en mettant de côté un certain patrimoine et en se constituant une prévoyance-vieillesse solide peut subir un déclassement social et économique durant les dernières années précédant la retraite.

Pour la CFQF, il est primordial d'éviter l'arrivée en fin de droit des seniors et de maintenir leur employabilité. Cela demande une politique bien conçue en matière de formation continue, qui mobilise les individus, l'économie et les pouvoirs publics dans un effort concerté. Il faut ainsi effectuer régulièrement des bilans de compétences durant la deuxième moitié de la vie professionnelle, développer la formation professionnelle et la formation de mise à niveau pour adultes et élargir le soutien aux efforts faits par les seniors pour se perfectionner. À l'heure actuelle, le monde du travail évolue très vite. Le développement du numérique transforme les champs d'activité et demande de nouvelles compétences. Pour rester dans la course, il faut se former tout au long de la vie. Or, les possibilités de perfectionnement sont bien plus limitées pour les mères ayant des enfants en bas âge, surtout si elles élèvent seules leurs enfants. De manière générale, les personnes travaillant à temps partiel sont moins bien soutenues dans leurs efforts de formation continue. Lorsque la situation économique se détériore, elles sont alors les premières à perdre leur emploi et, faute d'avoir suivi des formations continues, elles ne parviennent plus à reprendre pied sur le marché du travail. Du point de vue de l'égalité, il faudrait envisager d'instaurer une obligation de perfectionnement pour prévenir l'arrivée en fin de droit des seniors.

Remarques de fond

Lorsque l'idée de prestations transitoires a été concrétisée dans la loi, la CFQF a souligné combien il était important que la durée minimale d'assurance pour avoir accès aux prestations transitoires ne discrimine pas les femmes avec des obligations familiales ou d'assistance. La loi sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra) en tient compte puisque les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance selon la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) sont prises en compte dans le calcul de la durée minimale d'assurance (art. 5, al. 1, lit. a, LPtra).

L'art. 5, al. 4, LPtra stipule que le Conseil fédéral règle le droit aux prestations transitoires des personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation en vertu de l'art. 14 de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Pourtant, l'ordonnance ne contient aucune disposition à ce sujet.

Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation sont des personnes qui n'ont pas pu cotiser à l'assurance-chômage pour cause de formation, de formation continue, de maladie, d'accident ou de détention. Une personne qui, par exemple, a un grave accident à l'âge de 57 ans et reste un an en réadaptation puis perd son emploi et perçoit pendant 90 jours des indemnités de l'assurance-chômage sans devoir y cotiser ne peut pas acquérir de droit à une prestation transitoire. À notre avis, cela est contraire à la volonté du législateur d'améliorer la protection des seniors en fin de droit. Pour éviter cela, il faudrait que lorsqu'une personne arrive en fin de droit à partir de 55 ans (mais au plus tard à partir de 58 ans), le droit aux prestations transitoires soit étudié non pas en se basant sur le nombre effectif d'indemnités journalières perçues, mais en imputant dans tous les cas 520 indemnités journalières. Si cela permet à la personne d'avoir droit aux prestations transitoires, elle pourrait alors les percevoir à partir de son 60^e anniversaire dans la mesure où elle remplit les autres conditions pour cela.

Remarques concernant certaines dispositions de l'ordonnance

Seuil d'entrée lié à la fortune

Art. 4 OPtra

L'avoir de prévoyance de la prévoyance professionnelle est pris en compte dans le calcul de la fortune nette déterminante dans la mesure où il excède 26 fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux. Ce seuil correspond à environ 500 000 francs et un revenu annuel de 120 000 francs, avec l'avoir du régime LPP obligatoire et un taux de conversion de 5 %.

Nous estimons que ce montant est trop bas, en particulier pour les trois raisons suivantes :

1. Selon le commentaire de l'OPtra, les personnes ayant droit à des prestations transitoires peuvent ainsi tabler sur un revenu annuel à la retraite de 47 000 francs (LPP + AVS), soit environ 3900 francs par mois. Or, le coût de la prise en charge et des soins augmente fortement avec l'âge et un revenu de ce niveau ne permet pas d'y faire face.
2. Le calcul du revenu annuel à la retraite est doublement focalisé sur les hommes : premièrement, la consommation de l'avoir de prévoyance repose sur l'espérance de vie des

hommes ; deuxièmement, la part de l'AVS dans le revenu annuel est basée sur le montant moyen de la rente AVS des hommes. Or, les femmes ont une espérance de vie plus longue¹ (87,7 ans, contre 85 ans pour les hommes) et une rente AVS inférieure en moyenne (1711 francs, contre 1893 francs pour les hommes). Le calcul leur est donc moins favorable.

3. Il est à prévoir que les taux de conversion de la prévoyance professionnelle continueront de baisser. De ce fait, les rentes effectives diminueront pour un même avoir de vieillesse. C'est une raison de plus pour relever le seuil à partir duquel l'avoir de vieillesse de la prévoyance est pris en compte.

Proposition de la CFQFQ : le seuil d'entrée lié à la fortune doit être relevé, par exemple à 30 fois la couverture des besoins vitaux, ne serait-ce que pour mieux refléter la situation des femmes.

Démonstration de l'intégration

Art. 5 OPtra

Les bénéficiaires de prestations transitoires doivent démontrer chaque année qu'ils font des efforts pour s'intégrer sur le marché du travail. Selon la LPtra et le commentaire de l'ordonnance, il n'est pas prévu de sanctions si cette démonstration n'est pas apportée. On peut renoncer à cette exigence étant donné que les bénéficiaires de prestations transitoires sont des personnes qui ont déjà fait des efforts pour s'intégrer sur le marché du travail tout au long des années précédentes – mais en vain, malgré les mesures proposées ou ordonnées par les ORP – et qui sont de ce fait arrivées en fin de droit. La formule potestative de la loi permet sur le plan juridique. L'une des grandes idées qui a présidé à l'instauration des prestations transitoires était d'éviter aux personnes concernées de se retrouver à l'aide sociale et de subir son régime de contrôle. Il ne faudrait pas remplacer ce dernier par un régime de contrôle des prestations transitoires.

Proposition de la CFQF : il convient de renoncer à exiger la preuve des efforts d'intégration. Si cette exigence devait être maintenue, il faudrait veiller à donner une définition aussi large que possible de l'intégration et ne pas se limiter à l'intégration professionnelle mais prendre aussi en compte l'intégration sociale. La reconnaissance du travail de bénévolat ou de prise en charge et de soin comme preuve d'intégration serait utile aux femmes notamment. Pour faciliter au maximum les démarches administratives pour tous les acteurs concernés, il nous paraîtrait judicieux en outre que l'Office fédéral des assurances sociales propose un formulaire simple, qu'il suffirait de remplir pour démontrer ses efforts d'intégration.

Dépenses reconnues

Art. 14, al. 1, OPtra

À notre avis, la typologie utilisée pour répartir les communes dans les régions ne reflète pas assez bien le niveau effectif des loyers dans les régions. Or, il est important que la répartition

¹ Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique concernant les personnes âgées de 65 ans en 2019.

des communes soit plus en adéquation avec le niveau des loyers. Nous pensons qu'il faut pour cela étendre la région 1 afin de tenir compte du niveau élevé des loyers dans d'autres régions.

La loi stipule que le Conseil fédéral, pour régler la répartition des communes, doit se baser « sur les niveaux géographiques définis par l'Office fédéral de la statistique ». Par conséquent, rien n'oblige à se limiter à la région 111 de la typologie des communes 2012 (25 catégories). Dans les régions du lac de Zurich, du lac Léman et du lac de Zoug, pour ne citer que celles-ci, les loyers élevés ne sont pas limités aux centres urbains. Il en va de même dans les régions touristiques.

Si le niveau élevé des loyers n'est pas suffisamment pris en compte, cela risque de pousser des personnes à changer de lieu de domicile alors qu'elles ne le souhaitent pas. Ce problème pourrait toucher en particulier les femmes ayant besoin de prestations transitoires suite à une séparation ou à un divorce. Il est important d'éviter que l'exclusion professionnelle soit suivie d'une exclusion sociale.

Proposition de la CFQF : il faut intégrer dans la région 1 un plus grand nombre de types de communes selon la typologie 2012 afin de tenir compte de manière appropriée des régions où le niveau des loyers est élevé.

Prise en compte de la fortune

Art. 21 OPtra

Selon le projet, l'avoir de prévoyance de la prévoyance professionnelle ne doit être pris en compte dans le calcul de la fortune nette que pour la part qui excède le montant visé à l'art. 4. Il faut à notre avis que l'ordonnance mentionne explicitement les avoirs de prévoyance détenus dans des institutions de libre-passage, dans un pilier 3a et dans des assurances-vie afin d'exclure une inégalité de traitement entre les différentes formes de prévoyance-vieillesse.

Proposition de la CFQF : compléter l'art. 21, al. 4, comme suit : ⁴ *L'avoir de prévoyance ~~de la prévoyance~~ professionnelle ~~détenu dans des institutions de libre passage, dans un pilier 3a ou dans des assurances-vie~~ ne doit être pris en compte pour le calcul de la fortune nette que pour la part qui excède le montant visé à l'art. 4.*

Frais de maladie et d'invalidité

Art. 32, al. 1, OPtra

L'ordonnance prévoit que « les frais des traitements dentaires sont remboursés dans la mesure où il s'agit d'un traitement simple, économique et adéquat ». Nous suggérons de biffer l'adjectif « simple » : ce critère ne convient pas car ce qu'il faut viser, c'est que la prestation de santé appropriée soit fournie à un prix convenable. La LAMal, par exemple, emploie la notion d'efficacité des prestations, ce qui nous paraît mieux convenir.

Proposition de la CFQF : biffer l'adjectif « simple » et, éventuellement, le remplacer par « efficace ».