

Message concernant la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

du 2 février 2000

Message relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

du 1^{er} mars 2000

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines du 28 juin 2000

D'après le message du Conseil fédéral, l'objectif de la 11^e révision de l'AVS est la consolidation financière à moyen et long terme de l'AVS/AI et l'introduction d'une retraite à la carte fondée sur des principes de politique sociale.

La 1^{ère} révision de la LPP, quant à elle, doit maintenir le niveau actuel de prévoyance dans le 2^e pilier et aussi l'améliorer dans divers domaines.

Aperçu des éléments les plus importants du message du Conseil fédéral sur la 1^{ère} révision de la LPP

■ Harmonisation de l'âge de la retraite dans le 2^e pilier avec l'âge de la retraite dans le 1^{er} pilier, ce qui signifie que l'âge ordinaire de la retraite pour les deux sexes est de 65 ans.

■ L'anticipation ou l'ajournement des prestations sont organisés sur le modèle de l'AVS et offrent en principe les mêmes possibilités. Les rentes anticipées du 2^e pilier sont soumises à une réduction actuarielle.

■ La rente de veuf est introduite dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. Elle est obtenue aux mêmes conditions que la rente de veuve.

■ Le taux de conversion est abaissé à 6.65 pourcent de l'avoir de vieillesse, ce qui entraîne une diminution du niveau des rentes. Pour compenser les effets potentiellement indésirables, il est prévu, en tant que mesure d'accompagnement, de relever les taux de bonification, en fonction de la marge de manœuvre financière de l'institution de prévoyance et avec ou sans relèvement des cotisations.

Aperçu des éléments les plus importants du message du Conseil fédéral sur la 11^e révision de l'AVS

	Economies au détriment des femmes uniquement	Economies au détriment des deux sexes	Recettes supplémentaires	«Amélioration»
Relèvement de l'âge de la retraite	400 mio.			
Adaptation de la rente de veuve	786 mio.			
Rythme de l'adaptation des rentes		150 mio.		
Flexibilisation de l'âge l'âge de la retraite				400 mio.
Relèvement du taux de cotisation des indépendants			74 mio.	
Pourcentages additionnels de la TVA				
Suppression de la franchise pour les rentiers actifs			202 mio.	
Privilège de la faillite			50 mio.	
Total des économies	1 186 mio.	150 mio.		

Source: Office fédéral des assurances sociales

- Suppression des mesures spéciales pour la génération d'entrée.
- Le revenu assuré ne peut dépasser la limite de cinq fois le plafond de la prévoyance obligatoire (361'800 fr. selon l'état 2000 de la valeur limite de la LPP).

Remarques de principe

Si l'on se place du point de vue des femmes, il n'y a, dans ces deux projets, aucune amélioration. Au contraire, il y a même péjoration: au nom de l'égalité, on assiste à une suppression massive de prestations pour bon nombre de femmes, notamment par le biais du relèvement de l'âge de la retraite et la suppression quasi totale de la rente de veuve. Les quelques améliorations qui avaient été introduites dans la 10e révision de l'AVS sont ainsi réduites à néant. Rappelons que les bonifications pour tâches d'assistance – dont bénéficient essentiellement les femmes – avaient dû être «achetées» au prix d'une élévation progressive de l'âge de la retraite de 62 à 64 ans. La flexibilisation de l'âge de la retraite, décrite maintenant comme «fondée sur des critères de politique sociale» doit à nouveau être financée par des moyens économisés au détriment des femmes. Quant à la révision de la LPP, le postulat d'égalité exprimé depuis longtemps, impliquant la suppression ou, à tout le moins, une diminution de la déduction de coordination, n'a pas été pris en considération.

Le concept des trois piliers de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité est inscrit dans la Constitution fédérale et se fonde sur les principes suivants:

- les rentes AVS doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée et constituent la base de la prévoyance vieillesse;
- la prévoyance professionnelle doit, conjointement avec le 1er pilier, permettre de maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur; la loi réglemente quels sont les domaines obligatoires;
- la prévoyance professionnelle individuelle constitue le 3e pilier; elle est encouragée par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

Lors de l'introduction du système des 3 piliers et de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) du 25 juin 1982, le principe constitutionnel était entendu ainsi: d'une manière générale, le niveau de vie antérieur peut être considéré comme maintenu lorsque les rentes provenant du premier et du deuxième pilier versées à une personne vivant seule se

montent au total à 60 pourcent de son dernier revenu brut («taux de remplacement»). Afin de remplir le mandat constitutionnel du deuxième pilier, le taux de remplacement devrait cependant, dans le cas des petits revenus, atteindre 80 pourcent.

La Commission fédérale pour les questions féminines a déjà attiré l'attention sur ce mandat constitutionnel lors de sa prise de position dans la procédure de consultation¹. L'examen des deux messages montre que le mandat ne pourrait pas être correctement rempli et l'on ne s'attelle pas aux révisions qui s'imposent.

L'assainissement et les mesures dites de consolidation de l'AVS/AI et de la LPP sont, dans la combinaison proposée, à refuser absolument.

Sur quelques points précis des deux révisions

Déduction de coordination dans la LPP

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le mandat constitutionnel prévoit que le deuxième pilier, en combinaison avec l'AVS, doit «permettre de maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur». Cette protection constitutionnelle en matière de prévoyance professionnelle demeure une illusion pour de nombreux travailleurs et en particulier pour les femmes. Le montant actuel de la déduction de coordination, à savoir 24'120 francs par an, exclut de fait du deuxième pilier une femme active sur deux. Étant donné les salaires féminins plus bas, étant donné que les femmes se trouvent plus fréquemment que les hommes dans des domaines d'activité mal rémunérés ou encore qu'elles travaillent à temps partiel, les rentes qu'elles peuvent espérer sont également plus basses que celles des hommes.

En 1988, la Commission fédérale pour les questions féminines avait déjà fait des propositions détaillées en vue d'une révision future de la LPP sous l'angle de l'égalité. Entre-temps, on a adopté quelques-unes de ses recommandations, telles la répartition des droits en matière de deuxième pilier lors de la dissolution du mariage par divorce ou encore l'amélioration des règles de libre passage. Mais il faut encore impérativement revoir la réglementation de la déduction de coordination. La règle qui prévaut aujourd'hui comme hier implique une discrimination massive des femmes et des personnes à bas revenus. Il semble bien que les recommandations de la Commission fédérale pour les questions féminines n'aient été ni examinées ni prises en considération.

L'économie exige que les travailleurs et les travailleuses soient flexibles. Il y a de plus en plus de personnes qui travaillent – sur des durées de plus en plus longues – sur la base de contrats de travail à temps partiel, avec différents employeurs et, partant, des salaires atomisés, lesquels, selon les circonstances, se situent même en-dessous du montant de la déduction de coordination. Il s'ensuit que les prestations de la LPP sont plus basses, voire tombent à zéro.

L'abaissement du montant de la déduction de coordination et par là même du seuil d'entrée dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle aurait, selon le modèle choisi, amené des améliorations dans les prestations. Avec les prestations de l'AVS/AI, cela aurait permis de faire grimper le taux de remplacement de 70 à 80 pourcent. Les coûts annuels supplémentaires occasionnés par ces améliorations sont estimés, compte tenu de la prévoyance surobligatoire et selon le modèle choisi, entre 300 et 475 millions de francs.

Il faut ajouter ici que les dépenses consenties dans le cadre du régime obligatoire de la LPP ne constituent qu'un tiers de l'ensemble des dépenses faites pour le 2e pilier. Les statistiques à ce propos restent d'ailleurs bien maigres. D'après les estimations, 47.1 milliards de francs sont affectés à la prévoyance professionnelle, dont 32.1 milliards à la prévoyance surobligatoire. D'une façon générale, les utilisateurs de cette partie non obligatoire de la prévoyance professionnelle sont des personnes qui disposent déjà d'un haut revenu. Ceci montre que si l'on procédait à une nouvelle répartition, on pourrait au moins disposer des moyens financiers pour améliorer les prestations en faveur des bas revenus.

Dans son message, le Conseil fédéral persiste cependant à ne pas vouloir poursuivre plus avant l'amélioration de la protection des personnes à petits revenus dans la 1ère révision de la LPP. Selon lui, les conséquences financières et administratives ne seraient supportables ni pour les institutions de prévoyance ni pour les entreprises.

Nous demandons que

- la question de la déduction de coordination soit reprise dans la 1ère révision de la LPP;
- la déduction de coordination soit supprimée; pour empêcher que des revenus minuscules soient aussi assurés, il faut reconsidérer le seuil d'entrée (par exemple la moitié de la rente AVS minimale, c'est-à-dire environ 6000 francs par an);
- la déduction de coordination soit au moins significativement réduite et aménagée de façon proportionnelle au taux d'occupation.

Relèvement de l'âge de la retraite

En 2009, l'âge ordinaire de la retraite pour les femmes dans l'AVS sera à nouveau relevé d'une année et passera à 65 ans. Dans le 2e pilier, on prévoit également un relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes, qui passera de 62 ans aujourd'hui à 65 ans.

On fait valoir que la suppression de l'âge plus bas de la retraite des femmes est une question d'égalité, mais on passe sous silence la situation réelle des travailleurs plus âgés sur le marché du travail, et tout particulièrement celle des femmes. Où sont les places de travail supplémentaires qui seraient nécessaires pour employer les travailleuses et les travailleurs plus âgés? Les nouveaux postes créés ces dernières années se trouvent surtout dans les nouvelles technologies, dans les domaines de l'information et de la communication et dans les services informatiques. Dans ces branches indiscutablement orientées vers l'avenir, on souhaite des forces vives et jeunes. Les économies réalisées par le relèvement de l'âge de la retraite seraient absorbées par des dépenses plus lourdes pour l'assurance chômage, et pour l'assurance maladie et invalidité.

Les revendications qu'on entend aujourd'hui en faveur d'un âge plus bas de la retraite pour les deux sexes et celles qui demandent une véritable retraite sociale flexible n'ont pas été prises en considération parce que ces modèles ne seraient pas finançables. Les moyens requis pour une flexibilisation minimale dans la 11e révision de l'AVS sont compensés par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes.

Comme elle l'a déjà évoqué lors de la procédure de consultation, la CFQF rejette la décision de fixer l'âge de la retraite à 65 ans. Elle demande que l'âge ordinaire de la retraite des femmes et des hommes soit fixé à 62 ans.

Si cette solution s'avérait impossible, elle demande que soit mise en place une solution offrant une véritable retraite à la carte.

Retraite à la carte

La possibilité de flexibilisation présentée dans le message ne peut pas être considérée comme une solution moderne, ouverte et orientée vers l'avenir. On a même le sentiment d'un certain cynisme lorsqu'on lit que le système proposé est guidé par une logique sociale. Malgré l'échelonnement prévu en fonction des années d'anticipation et du revenu annuel déterminant, la réduction à vie des rentes reste massive. Des personnes disposant d'un petit revenu – avant tout des femmes, on le sait – ne peuvent pas se permettre de prendre une retraite anticipée. Le 2e pilier prévoit aussi une

Rentes versées pour une retraite anticipée de 3 ans, prise à 62 ans

Revenu annuel déterminant AVS	jusqu'à 12 060	24 120	36 180	48 240	60 300	72 360
Rente AVS non réduite à 65 ans, en fr.	1005	1266	1528	1688	1849	2010
Réduction de la rente en cas de retraite anticipée à 62 ans, en %	6.6	8.6	10.5	12.6	14.7	16.8
Réduction en fr.	66.30	108.90	160.40	212.70	271.80	337.70
Rente AVS réduite, en fr.	938.70	1157.10	1367.60	1475.30	1577.20	1672.30
Rente de la caisse de pension (réduite), en fr.	0	0	296.00	591.70	887.50	1183.30
Total rente vieillesse, en fr.	938.67	1157.10	1663.40	2067.00	2464.70	2855.60

Les réductions des rentes sont à vie.

réduction des rentes en cas de retraite anticipée, encore plus forte, d'ailleurs, à cause du type de calculs actuariels utilisé.

Le tableau² ci-dessus montre, par exemple, les rentes qu'une personne de 62 ans, qui prend donc une retraite anticipée de trois ans, peut attendre. Le calcul intègre les données suivantes:

1. durée complète de cotisation à l'AVS et à la LPP
2. taux de conversion LPP inchangé (7.2 pourcent à 65 ans, 7 pourcent à 64 ans, 6.8 pourcent à 63 ans, 6.6 pourcent à 62 ans); dans le projet de révision de la LPP, le Conseil fédéral a prévu de diminuer ces taux.
3. prestations selon le revenu minimum LPP

Il s'agit toujours d'une rente mensuelle et de la réduction mensuelle.

Nous exigeons que dans l'AVS, les taux de réduction proposés soient coupés au moins de moitié si l'on conserve l'échelonnement d'après le revenu annuel déterminant. La retraite doit pouvoir être anticipée d'au moins trois ans.

Adaptation des rentes, augmentation des prestations

Il est prévu de ralentir le rythme de l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des salaires et des prix en passant d'une période de deux à trois ans. Le rythme d'adaptation serait à nouveau raccourci si le renchérissement dépassait 4 pourcent en une année.

Etant donné la baisse du taux de conversion de 7.2 pourcent aujourd'hui à 6.65 pourcent de l'âge de vieillesse, les prestations de la LPP diminueraient aussi.

En principe, femmes et hommes sont touchés de la même façon par ces deux mesures. Mais comme les femmes reçoivent déjà aujourd'hui des rentes AVS généralement plus basses que celles des hommes et des prestations moins bonnes, voire nulles, du 2e pilier, elles sont en fait nettement plus touchées par le ralentissement de l'adaptation des rentes et la diminution escomptée des prestations de la LPP.

Nous demandons qu'on renonce à ces deux mesures.

Rente de veuve

Alors que la révision de la LPP introduit la rente de veuf aux mêmes conditions que la rente de veuve, le plus gros morceau des économies prévues dans la 11e révision de l'AVS est pris sur les rentes de veuves. Selon le Conseil fédéral, l'alignement de la rente de veuve sur celle du veuf se base sur une répartition des tâches dans la famille fondée sur un esprit de partenariat. Mais cette vision des choses n'est pas (encore) réalité. Ce sont toujours les mères qui, majoritairement, diminuent ou abandonnent leur travail pour s'occuper des enfants. Toujours selon le Conseil fédéral, les difficultés pour réintégrer le marché du travail une fois que le dernier enfant a atteint l'âge de 18 ans sont les mêmes pour tous, veuves y compris. Cela dit, les veufs qui doivent se réinsérer sur le marché du travail sont bien moins nombreux que les veuves pour la bonne raison qu'ils n'en sont jamais sortis. L'égalité purement formelle prévue ici ne constituerait pas une discrimination indirecte des veuves si celles-ci n'étaient pas par ailleurs désavantagées dans la vie professionnelle à cause du rôle traditionnel féminin. Si la veuve, à cause de son activité antérieure au foyer et de sa (maigre) formation, n'arrive pas à trouver du travail, il faut prévoir des mesures spécifiques de réinsertion professionnelle, dont pourraient d'ailleurs aussi bénéficier des veufs dans la même situation. Ce droit pourrait être organisé sur le modèle en vigueur dans l'assurance invalidité du 1er pilier (compensation des désavantages liés à la santé). Si la réinsertion professionnelle égalitaire échoue ou si un désavantage considérable persiste, le droit à la rente doit continuer après que l'enfant le plus jeune a atteint l'âge de 18 ans.

Le message prévoit une nouveauté: la mise sur un pied d'égalité des personnes divorcées et des personnes mariées lorsque survient le décès de la ou du (ex-) conjoint-e. Aujourd'hui, de nombreux pa-

rents vivent ensemble sans être mariés. Pour réaliser l'égalité sur le plan de l'état civil, il faudrait donc aussi que les parents non mariés aient droit à une rente lorsque leur partenaire décède.

Les propositions faites par la Commission fédérale pour les questions féminines lors de la procédure de consultation ne font même pas l'objet d'une mention dans le résumé des réponses à la consultation, autant dire que le message est également muet à ce propos.

Nous demandons que, en plus des prestations proposées par le Conseil fédéral aux personnes veuves, celles-ci aient un droit à des mesures de réinsertion professionnelle si elles ont subi une perte de gain à cause de l'accomplissement de leurs tâches familiales. Si un désavantage considérable persiste après le recours aux mesures de réinsertion, veuves et veufs doivent continuer de recevoir une rente après que l'enfant le plus jeune a atteint l'âge de 18 ans. S'il n'existe plus aucun droit à la rente, veuves et veufs doivent recevoir une indemnité correspondant à la rente d'une année. Les droits à une rente sont indépendants de l'état civil.

On pourrait aussi imaginer, comme alternative, un relèvement substantiel de la rente d'orphelin.

Financement de l'AVS/AI

Nous apprécions le fait qu'on ait renoncé à augmenter la part prise sur les salaires. Le Conseil fédéral prévoit une augmentation linéaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) jusqu'à un maximum de 2.5 points.

Le projet ne tient pas compte de la reprise économique de ces dernières années. En 1999, déjà, les assurances sociales, grâce à une amélioration de la conjoncture, ont obtenu plus de recettes qu'escompté. On peut dès lors se poser la question: les économies doivent-elles véritablement être aussi massives ou est-ce qu'il serait possible d'assurer le financement par de nouvelles ou d'autres sources? Le message du Conseil fédéral sur l'AVS n'exclut d'ailleurs pas l'introduction d'un impôt sur l'énergie pour compléter la TVA. La taxe sur l'énergie dépend des travaux en cours sur la réforme fiscale écologique.

Nous demandons que le besoin de financement à moyen et à plus long terme de l'AVS/AI soit revu avec des données actualisées et que les problèmes financiers ne soient pas atténués par le recours à des économies faites au détriment des femmes. Nous demandons qu'à côté de la taxe sur la valeur ajoutée, on envisage immédiatement d'autres sources de recettes.

Bonifications pour tâches d'assistance dans l'AVS

Nous saluons le fait que les conditions du droit aux bonifications pour tâches d'assistance devraient être élargies et que ce droit vaudrait aussi pour

- la prise en charge de personnes au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave de l'assurance accidents (AA) ou de prestations correspondantes de l'assurance militaire (AM);
- des personnes qui n'habitent pas à proximité immédiate de la personne prise en charge, à condition qu'elles soient facilement atteignables et qu'elles puissent rejoindre la personne prise en charge en un court laps de temps.

Domaine des cotisations

Nous sommes d'accord avec les points suivants de la révision visant à augmenter les recettes:

- relèvement du taux de cotisation des indépendants et gel du barème dégressif
- suppression de la franchise pour les personnes retraitées exerçant une activité lucrative
- réintroduction du privilège de la faillite de 2e classe (supprimé lors de la révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite de 1997).

Traduction: Martine Chaponnière

Notes

1 Les prises de position sur la 11e révision de l'AVS et la 1ère révision de la LPP sont publiées dans Questions au féminin 1.1999.

2 réalisé par Colette Nova, Union syndicale suisse, Berne, 9. 5. 2000.