



Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (septembre 2019)

Considérations générales

La CFQF salue l'introduction de prestations transitoires financées par la Confédération au bénéfice des chômeuses et chômeurs âgés. Elles sont judicieuses et répondent à une nécessité sociale. Mais le dispositif proposé est discriminatoire envers les femmes en ce qui concerne l'accès aux prestations car il ne tient pas compte des bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance. Cela est contraire au principe de l'égalité entre femmes et hommes inscrit dans la Constitution. La CFQF invite instamment le législateur à respecter la Constitution et à présenter une réglementation cohérente avec la politique de l'égalité. La CFQF tient en outre à souligner que ce dispositif ne suffira pas à lui seul à atténuer la situation de précarité des seniors sans emploi. Il faut également des mesures dans le domaine de la formation, en particulier. À l'heure actuelle, le monde du travail évolue très vite. Le développement du numérique modifie les champs d'activité et demande de nouvelles compétences. Il faut donc se former en permanence pour rester employable. Des statistiques récentes montrent que les possibilités de perfectionnement sont beaucoup plus limitées en particulier pour les mères d'enfants en bas âge, surtout si elles élèvent seules leurs enfants. 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 droits des seniors.

Rapport explicatif

Selon le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet envoyé en consultation, les personnes de plus de 50 ans qui perdent leur emploi ont plus de difficultés à revenir sur le marché du travail et le risque de chômage de longue durée augmente particulièrement à partir de 55 ans. Il n'est pas rare que les seniors répondent à des centaines d'offres d'emploi, sans succès. Demander une aide sociale est souvent la seule issue qui leur reste lorsqu'ils arrivent au bout de cette spirale négative. Or, beaucoup ressentent encore cette démarche comme difficile et humiliante. En outre, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), il faut avoir puisé dans sa fortune jusqu'à ce qu'elle soit inférieure ou égale à 4000 francs avant de pouvoir faire valoir un droit à l'aide sociale. Arrivés à la retraite, beaucoup de seniors doivent alors finir leur vie sans ce patrimoine qu'ils avaient mis de côté en prévision de leurs vieux jours. Le rapport fait état d'une croissance du nombre

de personnes de 60 à 64 ans tributaires de l'aide sociale¹. Et selon la statistique de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique OFS, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans la tranche d'âge des 55-64 ans a augmenté de plus de 50 % de 2010 à 2016.

Les femmes continuent d'être défavorisées dans la vie professionnelle. Il ne faut pas que cette discrimination, quelle qu'en soit la cause (formation de faible niveau, travail mal rémunéré dans des métiers à bas salaires, interruptions de l'activité professionnelle, travail à temps partiel pour raisons familiales, persistance de la discrimination salariale et de la difficulté à concilier activité professionnelle et travail familial), empêche les femmes ayant des revenus trop faibles d'accéder aux prestations transitoires.

Dans la présente prise de position, la CFQF se concentre sur l'accès des femmes aux prestations transitoires. Elle demande que le calcul de la durée minimale d'assurance (20 ans, dont 10 avant le début des droits) et du revenu minimal d'une activité professionnelle tienne compte des bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance, du revenu du conjoint et de l'application du splitting. La CFQF demande en outre que les prestations transitoires soient accessibles dès 57 ans révolus (au lieu de 60 ans comme proposé dans l'avant-projet).

Conditions pour bénéficier des prestations transitoires

Le droit aux prestations transitoires est soumis à différentes conditions, dont voici le détail.

Domicile, durée minimale d'assurance et revenu minimal

- Ont droit à la prestation transitoire les personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse (art. 13 LPGA).
- Ces personnes doivent avoir cotisé à l'AVS pendant au moins 20 ans, dont 10 ans sans interruption jusqu'à la date où elles font valoir leur droit à la prestation transitoire. La durée minimale d'assurance ne peut pas inclure les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance, ni le revenu du conjoint ou de la conjointe.
- Pendant ces 20 ans, il faut avoir eu un revenu lucratif représentant au moins 75 % de la rente AVS maximale de l'année de référence (en 2019 : 21 330 francs). Les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ne sont pas prises en compte, pas plus que le revenu du conjoint ou de la conjointe.

Position de la CFQF

Proposition : la CFQF propose de fixer la durée minimale d'assurance à 15 ans.

Développement

La CFQF juge préférable de fixer la durée minimale d'assurance à 15 ans au lieu de 20. En effet, si la durée minimale d'assurance est fixée à 20 ans, une personne qui serait arrivée en Suisse à l'âge de 40 ans, par exemple, et qui y aurait travaillé pendant 19 ans avant de se

¹ Augmentation de 8065 personnes en 2011 à 11 832 en 2017 (+47%)

retrouver au chômage à 59 ans et d'arriver en fin de droits à 61 ans n'aurait pas droit à la prestation transitoire alors qu'elle aurait passé près de la moitié de sa vie active en Suisse.

Proposition : la CFQF propose de prendre en compte les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ainsi que le revenu du conjoint ou de la conjointe.

- a) dans le calcul de la durée minimale d'assurance ;
- b) dans le calcul du revenu minimal.

Développement

Comme mentionné en introduction, les femmes continuent d'être défavorisées dans la vie professionnelle. Elles assument la responsabilité du travail domestique et familial pendant des années et, de ce fait, ne travaillent souvent qu'à temps partiel et ont une carrière émaillée d'interruptions. Pour ces raisons, mais aussi du fait de la discrimination salariale et parce qu'elles sont souvent employées dans des secteurs à bas salaires, elles ont des revenus plus faibles. Les personnes concernées courent le risque :

- a) de ne pas atteindre la durée minimale d'assurance (20 ans, dont 10 ans sans interruption jusqu'à la date où elles font valoir leur droit à la prestation transitoire) si les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ainsi que le revenu du conjoint ou de la conjointe ne sont pas pris en compte ;
- b) de ne pas atteindre le revenu minimal de 21 330 francs actuellement si les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ne sont pas prise en compte et si le splitting n'est pas appliqué.

La réglementation proposée est discriminatoire car les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ne sont pas prises en compte. Cela est en outre incohérent avec la politique de l'égalité et contraire à la Constitution. Les modalités d'accès aux prestations transitoires proposées dans le présent avant-projet (calcul du seuil d'entrée et durée minimale d'assurance exigée ne tenant pas compte des bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ni du revenu du conjoint ou de la conjointe) sont conçues pour des parcours professionnels masculins. Il faut corriger cette discrimination.

Arrivée en fin de droits après 60 ans

Ont droit à une prestation transitoire les personnes qui ont épuisé leurs droits à des indemnités de chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans.

Position de la CFQF

Proposition : la CFQF propose de fixer à 57 ans révolus l'âge minimal pour avoir droit à des prestations transitoires. Il faut en outre réduire autant que possible les effets de seuil pour accéder à ces prestations.

Développement

Cette proposition de la CFQF repose sur une revendication dûment motivée de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale CSIAS. Dans une étude réalisée à sa demande par INTERFACE et publiée le 8 octobre 2018, la CSIAS demande l'introduction de prestations complémentaires pour les seniors au chômage qui ont épuisé leurs droits après 57 ans. Cette étude constate qu'il est difficile de retrouver un emploi après 55 ans et que l'arrivée en

fin de droits touche proportionnellement davantage de chômeuses et de chômeurs de plus de 55 ans, qui ne trouvent plus d'activité stable pour assurer leur subsistance jusqu'à l'âge de l'AVS. Comme mentionné en introduction, la statistique de l'aide sociale de l'OFS fait elle aussi apparaître que le nombre de personnes à l'aide sociale dans la tranche d'âge des 55-64 ans a fortement augmenté de 2010 à 2016 (de plus de 50 %). Selon une estimation de la CSIAS, ces tendances sont à l'origine de problèmes sociaux croissants, que l'aide sociale ne peut pas régler à elle seule. Les femmes sont touchées plus que la moyenne et d'une manière spécifique par l'arrivée en fin de droits. Leurs parcours professionnels se caractérisent par des interruptions de carrière, des emplois à temps partiel et la fourniture d'un travail de care non rémunéré. Si elles cessent d'exercer une activité professionnelle juste avant la retraite, elles n'ont pas pu constituer l'épargne qui leur aurait permis de ne pas devenir tributaires de l'aide sociale. Ces femmes sont ainsi exposées au risque de pauvreté pendant leur vieillesse. Si la prestation transitoire est versée à partir de 57 ans révolus, les personnes assurées seront *de facto* protégées en grande partie en cas de chômage après l'âge critique de 55 ans puisqu'elles pourront bénéficier de prestations transitoires au cas où elles arriveraient en fin de droits après deux ans de chômage.

Prévention des abus

Abus et incitation – Monitoring, sanctions, prétentions récursoires

Position de la CFQF

Proposition : la CFQF demande qu'un rapport annuel fasse état du nombre et de la structure des bénéficiaires de prestations transitoires dans le cadre d'une analyse de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS portant sur la situation des seniors sur le marché du travail.

Développement

Les prestations transitoires peuvent donner lieu à des abus. La CFQF craint qu'elles n'incitent les employeurs à licencier davantage leur personnel âgé. Il lui semble en outre que l'opinion publique risque de se désintéresser de la situation des seniors sur le marché de l'emploi. Il ne faudrait pas que les prestations transitoires soient prises comme prétexte pour développer et banaliser la pratique des retraites anticipées non désirées.

Si l'analyse demandée par la CFQF devait montrer que les problèmes des travailleuses et des travailleurs âgés s'aggravent sans lien avec l'évolution démographique, il faudra alors réagir en imposant des engagements financiers plus importants aux entreprises fautives. Ces dernières devront être sanctionnées et il faudra créer un instrument permettant aux pouvoirs publics d'exercer un droit récursoire pour obtenir de ces entreprises le remboursement des prestations versées.

Autres dispositions régissant les prestations transitoires

La CFQF soutient sur le fond les autres dispositions régissant les prestations transitoires. Elle souhaite cependant présenter des observations concernant certaines d'entre elles :

- La CFQF est favorable à ce que le calcul des prestations transitoires repose sur les prescriptions relatives aux prestations complémentaires et non pas sur l'aide sociale. Le supplément de 25 % pour la couverture des besoins vitaux est une nécessité car les frais de maladie et d'invalidité ne peuvent pas être remboursés, alors qu'ils peuvent l'être dans le cadre des prestations complémentaires.
- La CFQF juge important pour la prévoyance vieillesse des bénéficiaires de prestations transitoires que ceux-ci puissent continuer de cotiser aux assurances sociales de la Confédération, y compris à la prévoyance professionnelle obligatoire, pendant la durée de perception de la rente transitoire. La commission soutient la disposition selon laquelle les cotisations à la prévoyance professionnelle obligatoire font partie des dépenses reconnues. En effet, les femmes ont souvent un parcours professionnel qui limite leurs possibilités de constituer un 2^e pilier et elles ont donc grand besoin de continuer à cotiser pendant la dernière phase de leur activité professionnelle.
- La CFQF soutient la disposition selon laquelle les contributions d'entretien versées en vertu du droit de la famille font partie des dépenses reconnues.
- La CFQF est en revanche sceptique quant aux plafonds proposés pour les prestations transitoires, à savoir 58 350 francs pour les personnes seules et 87 525 francs pour les couples. Ce plafonnement crée le risque qu'il soit *de facto* impossible de prendre en compte les dépenses reconnues légalement. En outre, le montant en francs des plafonds est inscrit dans la loi et l'avant-projet ne contient pas de clause prévoyant leur adaptation régulière à l'évolution des salaires et des prix. Cela implique donc qu'il faudra procéder à une révision de la loi pour adapter les plafonds alors que l'on sait combien le processus législatif est complexe et lourd (exemple : l'adaptation des loyers dans le cadre des prestations complémentaires). Il faut donc revoir le plafonnement proposé et, au minimum, prévoir une indexation dans la loi.