

Procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), 11^e révision de l'AVS

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (novembre 1998)

I. Fondement

Pour des motifs de politique sociale et de l'égalité, la Commission fédérale pour les questions féminines ne peut pas être d'accord avec un âge de la retraite fixé à 65 ans pour les deux sexes. Nous sommes en faveur d'une rente de retraite possible dès 62 ans pour les deux sexes. Nous ne voyons pas pourquoi l'égalité entre femmes et hommes devrait conduire au relèvement de l'âge de la retraite des femmes pour le calquer sur celui des hommes et non à l'inverse, l'abaissement de l'âge de la retraite des hommes pour l'adapter à celui des femmes, alors que les conditions du marché du travail et d'autres motifs plaident en faveur de cette seconde solution.

La 11^e révision de l'AVS économise unilatéralement aux dépens des femmes. Toutes les variantes partent du principe que seuls les fonds proposés par le Conseil fédéral pour la révision sont à disposition. Bien que consciente de la situation difficile en matière de politique financière, la Commission fédérale pour les questions féminines doit cependant rappeler qu'en ce qui concerne la 11^e révision de l'AVS, il faut, outre la politique financière, prendre aussi en compte d'autres considérations relatives au marché du travail et à la politique sociale. Nous ne pouvons être d'accord avec des variantes de flexibilisation qui désavantagent les femmes par rapport aux hommes. Les règles proposées tiennent trop peu compte des formes changeantes des modes de vie et des biographies professionnelles des femmes et aussi des hommes (conciliation entre vie familiale et professionnelle, formation continue professionnelle, etc.).

II. Les propositions du Conseil fédéral

1. Age de la retraite (art. 21 al. 1)

Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, l'âge de la retraite des femmes doit être relevé à 65 ans afin de correspondre à celui des hommes dès l'an 2009.

La Commission fédérale pour les questions féminines ne peut pas être d'accord avec cette proposition. Elle refuse l'augmentation pour les raisons suivantes:

Premièrement: Un âge différent de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes est tout à fait justifiable par rapport au respect de l'égalité. L'égalité réelle entre les sexes doit être mesurée à l'aune de la position générale des femmes dans la société, en particulier de leur position sociale et économique.

Nous rappelons que dans son message de 1990 sur la 10^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral avait refusé de calquer l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes en faisant explicitement remarquer «la différence considérable entre le mandat constitutionnel de l'égalité des droits entre hommes et femmes et la réalité sociale» (voir page 26 du Message en question). Certes, quelques développements positifs sont à enregistrer depuis 1990, en particulier l'introduction du splitting et du bonus pour tâches éducatives et d'assistance dans la 10^e révision de l'AVS, ainsi que l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité).

On ne peut cependant pas ne pas voir que les femmes sont toujours discriminées de plusieurs manières dans la vie professionnelle (salaires plus bas, moindre appréciation des métiers traditionnellement féminins, moindres chances d'avancement et de formation continue, double charge famille/profession, absence d'assurance maternité, etc.). A cela s'ajoute encore que ces dernières années, la situation du marché du travail s'est nettement détériorée, ce qui a en particulier confronté les femmes aussi au problème du chômage.

L'art. 4 al. 2 de la Constitution fédérale ne garantit pas seulement l'égalité formelle, mais contient aussi le mandat de réaliser l'égalité matérielle des sexes dans la société. Une égalité purement formelle qui s'aligne unilatéralement sur les normes et les biographies masculines et sur les règles en vigueur pour les hommes conduit au fait que les femmes, étant donné leur situation de départ inégale, ont de facto de moins bonnes possibilités que

les hommes. Ceci est en contradiction avec le sens et le but de l'art. 4 al. 2 de la Constitution fédérale. Une adaptation purement formelle renforce encore les désavantages actuels des femmes, tant que la discrimination qu'elles subissent sur le marché du travail persiste et tant que les hommes ne prennent pas leur part du travail non rémunéré dans la famille et la société.

Deuxièmement: En fixant l'âge de la retraite, il ne faut pas prendre en considération seulement l'évolution démographique. L'âge effectif de la retraite diminue de facto. La situation du marché du travail joue ici un rôle central. Le rapport explicatif sur l'avant-projet fait d'ailleurs remarquer que la situation du marché du travail est difficile et qu'il y a toujours plus de travailleurs et de travailleuses âgés de plus de 50 ans qui sont au chômage et qui, comparés aux travailleurs plus jeunes, courent un risque significativement plus grand de rester sans emploi. Il existe un danger que les personnes touchées doivent être assistées après l'épuisement de leurs droits à l'assurance chômage (voir rapport explicatif p. 35).

Une augmentation de l'âge de la retraite des femmes signifie qu'il y aura encore plus de femmes au chômage. Dans la discussion sur les possibilités financières de l'AVS, il faut donc prendre en considération que le relèvement de l'âge de la retraite des femmes entraînera certes une réduction des coûts pour l'AVS elle-même, mais que cela chargera plus lourdement d'autres assurances sociales (assurance chômage, assurance invalidité) ainsi que les institutions d'assistance publique. A cela s'ajoute encore une augmentation des coûts de la santé à cause des troubles psychiques provoqués par le chômage.

La sécurité sociale des personnes plus âgées coûte de l'argent et l'Etat porte ici une grosse responsabilité pour la paix sociale. Puisque les moyens financiers sont limités, il faut examiner de nouvelles possibilités de financement.

La Commission fédérale pour les questions féminines rejette la fixation de l'âge de la retraite à 65 ans. Elle demande de fixer

l'âge ordinaire de la retraite à 62 ans pour les femmes et pour les hommes.

2. Rentes de survivants (art. 23 al. 1, 2bis (nouveau), 3, 4 et 5, art. 24)

Les conditions de la rente de veuve de l'AVS doivent être adaptées en principe à celles de la rente de veuf. A l'avenir, contrairement à ce qui prévaut actuellement pour la rente de veuf, les veuves et les veufs toucheront ou continueront de toucher une rente de survivants si elles ou ils sont âgés de 50 ans ou plus lorsque l'enfant le plus jeune a atteint sa 18^e année.

Cette nouvelle réglementation du droit à la rente de veuve détériore la situation des femmes. Si l'on suivait cette proposition, 71.4% des veuves n'auraient plus droit à une rente de veuve (voir p. 66 du rapport explicatif). Une réglementation transitoire est prévue pour atténuer en partie cette détérioration des conditions.

La CFQF considère cette nouvelle réglementation comme acceptable pour autant que, après échéance des dispositions transitoires, les femmes ou toute personne n'ayant plus d'enfants à élever ne puissent plus non plus faire valoir un droit à une rente. Etant donné les changements de modes de vie commune, on ne peut plus se fonder sur une conception du mariage comme prévoyance sociale. Par ailleurs, il est problématique qu'un droit réduit à une rente de survivants s'accompagne de graves inconvénients pour les femmes qui ne disposent que d'une maigre formation professionnelle voire d'aucune et qui ont massivement réduit voire complètement arrêté leur activité professionnelle. Pour ces femmes là, il sera presque impossible de revenir sur le marché du travail. Etant donné qu'il y a encore de nombreux couples qui fonctionnent sur un mode de vie traditionnel, ces femmes seront défavorisées par rapport aux veufs.

Nous voyons encore un problème supplémentaire dans le fait que, comme avant, seules les personnes qui ont été mariées ont droit à une rente de survivants. Une rente de survivants indépendante de l'état civil n'est pas prévue, à laquelle aurait droit la ou le partenaire survivant dans un couple non marié. La CFQF s'engage depuis longtemps en faveur d'un système d'assurances sociales qui soit indépendant de l'état civil.

La CFQF ajoute ici des propositions concrètes pour une organisation future des prestations aux partenaires survivants.

Grâce à ces propositions, le seuil minimum d'existence des survivants – mariés ou non – devrait être assuré par les prestations de l'AVS, là où cela est nécessaire sur le plan de la politique sociale:

Pendant le temps de prise en charge des enfants, c'est-à-dire jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint 16 ans, les prestations doivent être versées sous forme de rentes. Elles peuvent être liées aux bonifications pour tâches éducatives introduites dans la 10^e révision de l'AVS.

A la suite de la période de prise en charge des enfants, les mères ou pères survivants qui ont été professionnellement désavantagés à cause de leurs tâches familiales doivent bénéficier de mesures d'ordre professionnel pour favoriser leur réinsertion sur le marché du travail et compenser les désavantages subis. Le moment de la réinsertion peut être choisi librement par rapport à l'âge des enfants. Les survivants dont la ou le partenaire décède après la phase de prise en charge des enfants ont aussi droit aux mesures professionnelles.

Au cas où un désavantage professionnel considérable persiste, malgré les mesures professionnelles, une rente sera allouée. (Le conjoint survivant touche en outre les prestations de la prévoyance professionnelle). Il faut alors décider si, comme c'est le cas dans l'assurance invalidité, les possibilités d'intégration dans un marché du travail équilibré doivent être déterminantes ou si les risques du marché du travail doivent également être couverts par les prestations de l'AVS. Les survivants sans enfants n'ont pas de droit à une rente puisqu'on peut partir du principe qu'ils ont prévu leur entretien sur le plan matériel avant la mort de la ou du partenaire. Pour alléger le changement de leur situation financière causé par le décès de l'autre, un certain dédommagement doit leur être donné. Pour les personnes mariées sans enfant qui ont vécu sur le mode d'un mariage traditionnel, il faut prévoir des dispositions transitoires.

a) Rente de survivants

Les personnes qui peuvent prétendre aux bonifications pour tâches d'assistance selon l'art. 29^{sexies} de la loi sur l'AVS pour l'enfant d'une personne décédée, reçoivent pendant cette période de temps une rente de survivants.

La rente sera aussi allouée si la personne a droit à des mesures d'ordre professionnel selon la lettre c et dont le revenu du travail qu'elle pourrait obtenir en exerçant l'activité qu'on peut raisonnablement attendre d'elle, après exécution éventuelle de mesures de réadaptation, est amputé d'au moins 40% pour cause de prise en charge des enfants.

b) Indemnité

Toute personne qui n'a pas droit à une rente de survivants après le décès du conjoint selon la lettre a reçoit une in-

demnité correspondant à une rente de survivants d'une année.

c) Mesures d'ordre professionnel

Les personnes qui peuvent prétendre à une rente de survivants selon la lettre a ont droit à des mesures professionnelles lorsque leur capacité de travailler a été diminuée par les tâches de prise en charge des enfants. Ces mesures comprennent:

- l'orientation professionnelle (voir art. 15 LAI);
- le reclassement (voir art. 17 LAI, perte minimale de capacité de travail: 20%);
- les indemnités journalières (voir art. 22 ss. LAI).

Le droit existe aussi lorsque l'enfant qui donne droit aux bonifications pour tâches éducatives a plus de 16 ans au moment de la mort d'un de ses parents.

3. Flexibilisation de l'âge de la retraite (art. 39, art. 40)

3.1. Fondement

Le projet propose des possibilités plus flexibles d'ajournement de la rente ou de retraite anticipée par rapport à un âge ordinaire donnant droit à la rente fixé à 65 ans. Au cas où la demande de la Commission fédérale pour les questions féminines d'une fixation à 62 ans de l'âge de la retraite n'est pas prise en considération, nous nous prononçons comme suit sur les propositions de flexibilisation du Conseil fédéral:

La CFQF soutient une flexibilisation de l'âge de la retraite. Elle considère comme une mesure de politique sociale urgente une réglementation qui tient mieux compte des besoins très différents des travailleuses et travailleurs plus âgés. Elle salue tout particulièrement:

- l'augmentation de la durée maximale d'anticipation à 3 ans (2 ans jusqu'à présent);
- la retraite anticipée partielle (faculté d'anticiper la moitié de la rente, jusqu'à présent, seule l'anticipation de la rente complète était possible);
- l'ajournement partiel de la moitié de la rente selon l'art. 39 al. 1 (même fourchette de l'ajournement qu'avant, de 1 à 5 ans, nouveau: référence à la moitié de la rente).

A propos de l'ajournement partiel, nous demandons d'examiner si un ajournement partiel ne serait pas aussi possible avec un ou deux tiers de la rente, comme cela a par exemple été introduit en Allemagne. Toute flexibilisation qui correspond aux besoins individuels des ayants droit et qui implique un travail supportable en matière de technique d'assurances devrait être soutenue.

3.2. Les variantes

Nous rejetons une fixation de l'âge de

la retraite à 65 ans pour les deux sexes. Au cas où nos demandes concernant l'âge de la retraite (voir II.1) ne sont pas prises en considération, nous nous prononçons comme suit sur les variantes proposées:

3.2.1. Variante 1 (art. 40): Retraite après 41 années d'activité lucrative. Une retraite anticipée doit être possible sans réduction de la rente à partir de 62 ans pour autant que l'activité lucrative ait été abandonnée et que la personne peut prouver qu'elle a eu une activité lucrative pendant 41 ans. Les années d'éducation et de prise en charge d'autrui et les périodes de maladie, accident ou de chômage qui ont été indemnisées sont prises en considération. Cela signifie que ce sont les années d'activité lucrative qui seront comptées, et non les années de cotisation.

Nous évaluons positivement le fait que les indemnités journalières de l'assurance maladie et de l'assurance accidents sont comptées comme un revenu de substitution sujet à cotisations.

Dans ce modèle, les femmes peuvent moins souvent que les hommes remplir les conditions nécessaires pour une rente anticipée. Pour qu'une année puisse compter comme année lucrative, le revenu doit atteindre un certain montant. L'avant-projet part de l'idée d'un revenu mensuel de 1500 fr. (18'000 fr. par an ; valeur en 1997). Il arrive souvent que les femmes ne puissent pas remplir cette condition à cause de leurs bas salaires en cas d'activité à temps partiel. D'après le rapport explicatif, 60% des hommes mais seulement 20% des femmes aujourd'hui rentiers auraient droit à une rente anticipée non réduite (voir p. 47). Même si la proportion de femmes qui travaillent va se rapprocher de plus en plus, dans les prochaines années, de la proportion des hommes, il faut tout de même partir de l'idée que les biographies professionnelles des deux sexes resteront encore différentes.

Ce sont les personnes qui n'ont pratiquement jamais interrompu leur activité professionnelle qui devraient profiter de la variante 1. Et puisque plus de femmes avec de très bas salaires seront incluses dans ce système, il faut diminuer la limite de revenu (à 1000 fr. par mois). En revanche, on ne voit pas pourquoi des personnes à haut revenu devraient pouvoir bénéficier d'une rente anticipée non réduite. Les personnes disposant d'un haut revenu peuvent aussi se permettre une retraite anticipée avec une réduction de la rente vieillesse. Pour autant que cela soit nécessaire pour des raisons financières, il faudrait dès lors prévoir un plafond de revenu pour ces personnes là. Afin que plus de femmes puissent profiter de la variante 1, il faut fixer le nombre d'années lucratives exigées à 40.

La CFQF soutient la variante 1 en principe et demande les modifications suivantes, afin que plus de femmes et, plus généralement, les personnes qui en fait n'ont pratiquement jamais cessé de travailler et disposent de revenus modestes puissent profiter de ce modèle:

a) Il faut prévoir un abaissement du niveau de revenu exigé (1000 fr.)

b) Il faut introduire un plafond plus élevé de revenu

c) Le nombre d'années lucratives exigées doit être de 40.

Dans la foulée, nous faisons la demande suivante:

Conditions des bonifications pour tâches d'assistance (art. 29^{septies})

Nous demandons que les conditions d'octroi des bonifications pour tâches d'assistance selon l'art. 29^{septies} de la loi sur l'AVS soient organisées de façon moins restrictive, afin qu'elles puissent véritablement remplir leur objectif de politique sociale. Deux raisons plaident pour un tel changement:

Tout d'abord, la condition d'un ménage commun ne peut souvent pas être remplie car elle ne correspond pas aux modes de vie et d'habitation actuels.

Deuxièmement, la condition qui veut que la personne prise en charge doive avoir droit à une allocation pour impotence a des effets pervers.

Une formulation moins restrictive de cet article créerait au contraire des incitations positives pour plus soigner en privé des parents plus âgés ou handicapés.

Il faudrait à notre avis encore examiner si d'autres formes de travail bénévole, en particulier dans le domaine social, pourraient conduire à l'octroi de bonifications AVS.

3.2.2 Variante 2: Rente anticipée réduite en fonction du revenu. Dans ce modèle, la réduction de la rente dépend de la situation financière de la personne au moment de l'âge de la retraite. Avec un revenu global (rente AVS, 2^e pilier, rendement du capital et part de la fortune) de moins de 2000 fr., il n'y a pas de réduction. Si le revenu se situe au-delà intervient alors une réduction progressive de la rente en fonction du revenu et de la durée de l'anticipation. La réduction complète de la rente interviendrait pour un revenu mensuel de plus de 5'200 fr. et une anticipation de trois ans.

Pour les personnes mariées, seul leur propre revenu entre en considération. Ce modèle favorise les femmes qui n'ont plus repris d'activité lucrative après avoir élevé leurs enfants. Le modèle est également positif pour les femmes qui ont travaillé dans l'entreprise de leur mari sans recevoir de salaire soumis aux cotisations AVS.

Ce qui est problématique dans cette variante, c'est qu'en prenant en compte le revenu, on introduit un critère de besoin. Ceci est en contradiction avec le système, qui veut que les critères de besoins ne soient déterminants que pour les prestations complémentaires et pour les prestations sociales, mais pas pour le système d'assurances. La variante 2 n'est donc pas une solution convaincante car le droit à l'assurance et la prestation en cas de besoin sont confondus. Un tel changement de système ne pourrait à l'avenir qu'avoir des effets négatifs sur l'agencement des différentes assurances sociales.

La Commission fédérale pour les questions féminines se prononce contre l'introduction du système de besoin. La variante 2 est déjà couverte par le système des prestations complémentaires. La Commission ne peut dès lors pas être d'accord avec ce modèle.

3.2.3 Variante 3: Retraite anticipée avec une réduction actuarielle diminuée. Il s'agit dans ce modèle d'une proposition de la commission AVS/AI, qui suggère une réduction linéaire pour tous les assurés. Si on utilisait les économies de 400 millions de francs qui résultent de l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans, on aboutirait en fin de compte à un taux de réduction de 3.2%. Cette réglementation correspond en principe à celle prévalant déjà actuellement. Rentières et rentiers de situation modeste ont droit, comme d'ailleurs dans les deux autres variantes, aux prestations complémentaires.

La CFQF rejette la variante 3. Etant donné leurs salaires moyens inférieurs à ceux des hommes, les femmes pourront moins souvent qu'eux bénéficier d'une rente anticipée non réduite. En outre, une partie du financement de cette variante doit se prendre sur l'argent obtenu par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, autrement dit à leurs seuls dépens.

4. Augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée

Selon la proposition du Conseil fédéral, la taxe sur la valeur ajoutée doit être augmentée en deux temps jusqu'en 2007 de 2.5% en tout.

La CFQF estime positif qu'on ait renoncé à une augmentation de la ponction AVS sur les salaires. Cela dit, la seule taxe sur la valeur ajoutée ne peut indéfiniment couvrir tous les besoins financiers en matière d'assurances sociales. Il faut intégrer d'autres ressources, notamment l'augmentation de l'impôt sur l'énergie, des impôts sur les gains en capital et des impôts de succession.

5. Mesures dans le domaine des cotisations

D'autres propositions du Conseil fédéral prévoient que les cotisations des indépendants et des salariés soient unifiées. Le barème dégressif des cotisations doit être aboli. La franchise de 1400 francs par mois pour les rentiers exerçant une activité lucrative devrait être supprimée.

La CFQF peut s'associer à ces propositions.

Traduction: Martine Chaponnière