

Office fédéral des assurances socialesDomaine AVS, prévoyance
professionnelle et PC
Secteur Prestations AVS/APG/PC
Effingerstrasse 20

3003 Berne

Par courriel à :
emina.alisic@bsv.admin.ch

Lausanne, le 12.10. 2018

Prise de position des bureaux de l'égalité des cantons et des villes membres de la Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité entre femmes et hommes (CSDE)¹ dans le cadre de la consultation « Stabilisation de l'AVS (AVS 21) »

Madame, Monsieur,

La CSDE vous remercie de votre invitation à participer à la procédure de consultation susmentionnée. Compte tenu de l'évolution démographique et du marché du travail, la CSDE reconnaît le besoin de réformer le système de retraite, dont l'AVS fait partie intégrante. En revanche, elle considère qu'une réforme du système de retraite ne doit pas contribuer à approfondir les discriminations structurelles que les femmes subissent déjà à l'heure actuelle, mais doit au contraire être équitable. La CSDE adopte ainsi la position détaillée suivante sur l'avant-projet « Stabilisation de l'AVS (AVS 21) » :

Table des matières

1. Remarques préliminaires
2. Mesures visant à stabiliser l'AVS en général
3. Modification de la législation relative à l'AVS et nouvelles règles rattachées à celle-ci
 - 3.1 Terminologie
 - 3.2 Relèvement de l'âge de la retraite des femmes
 - 3.3 Mesures de compensation pour les femmes
 - 3.4 Flexibilisation de la retraite
4. Résumé

1. Remarques préliminaires

La CSDE coordonne les activités d'envergure nationale des bureaux de l'égalité entre femmes et hommes et promeut une politique d'égalité cohérente et à long terme. Par conséquent, la CSDE présente son point de vue par rapport aux éléments liés à l'égalité entre femmes et hommes en conservant une cohérence par rapport aux missions de promotion de l'égalité entre femmes et hommes en fait et en droit. Toutefois, elle s'oppose à l'argument de l'égalité en droit concernant l'âge de la retraite, compte tenu du fait que de très nombreuses inégalités et discriminations persistent au

¹ Pour des raisons de simplification, ci-après la CSDE.

détriment des femmes en rapport avec leur activité lucrative (niveau des salaires ayant aussi un impact sur les rentes, sur-représentation des femmes dans les bas salaires, licenciement au retour du congé-maternité, absence de congé parental, paupérisation plus importante chez les femmes âgées, etc.). De ce fait, à l'âge de la retraite, les femmes ne sont pas à égalité de conditions et de ressources. Déjà à l'heure actuelle, les femmes sont confrontées à une situation financière précaire à l'âge de la retraite et la CSDE considère qu'il n'est pas possible de traiter en droit de manière égale des situations de fait fortement inégales.

Par ailleurs, la CSDE regrette qu'aucune analyse n'ait été apportée dans l'avant-projet sur l'impact de la correction des inégalités de rémunération entre femmes et hommes sur le financement de l'AVS. En effet, la discrimination salariale à l'encontre des femmes se chiffre en plusieurs milliards de francs par an, selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), montant sur lequel n'est prélevé aucune cotisation sociale à l'AVS et à la prévoyance professionnelle. Un tel montant participerait fortement à la stabilisation de l'AVS.

2. Mesures visant à stabiliser l'AVS en général

Du point de vue de la politique d'égalité des sexes, il convient de souligner que les femmes dépendent de manière clairement disproportionnée des prestations de l'AVS. La raison se trouve dans les structures des salaires et du marché du travail encore présentes en Suisse. Il a été mis en évidence à plusieurs reprises par la CSDE que les femmes étaient nettement plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel ou à ne pas travailler du tout par moments (voir entre autres notre prise de position du 6 septembre 2017 concernant la procédure de consultation sur la modification du règlement AI « Evaluation de l'invalidité pour les assurés exerçant une activité lucrative à temps partiel »). Une récente étude mandatée par la CSDE montre par ailleurs que tant les périodes sans activité lucrative que celles avec un emploi à temps partiel ont des répercussions négatives sur la prévoyance vieillesse. C'est pourquoi, elle recommande d'assurer un taux d'occupation de 70% au minimum afin de profiter d'une protection suffisante par l'AVS et par la prévoyance professionnelle après la retraite². Or, le travail à temps partiel et les périodes sans activité lucrative lors de l'éducation des enfants, caractérisant les trajectoires professionnelles féminines, ont pour conséquence que ce seuil minimal n'est souvent pas atteint. Il en résulte des lacunes considérables de cotisations, en particulier dans le deuxième pilier, qui ne peuvent être compensées chez toutes les femmes par l'assurance facultative (art. 4 al. 1 LPP) ni par le partage de la prévoyance en cas de divorce (art. 122 CC). De plus, le système d'impôts et de transferts sociaux suisse n'est toujours pas sensible aux questions liées à l'égalité entre femmes et hommes. Il crée des effets dissuasifs par rapport à l'activité professionnelle des femmes ; souvent, il n'est pas rentable pour les femmes mariées de travailler puisque les modalités du transfert social ne conduisent qu'à une augmentation très modeste du revenu familial disponible³.

3. Modification de la législation relative à l'AVS et nouvelles règles rattachées à celle-ci

3.1 Terminologie

La CSDE relève que le changement de dénomination de l' « âge légal de la retraite » à l' « âge de référence », n'est pas sans susciter un certain nombre d'inconnues. Au-delà de la justification apportée consistant à délier le droit à la perception de la rente du retrait du marché du travail, il n'est pas anodin de passer de l'adjectif « légal », donc fondé sur le droit, à la notion « référence ».

3.2 Relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes

² Bonoli/Crettaz/Auer, Les conséquences du travail à temps partiel sur les prestations de prévoyance vieillesse, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne, 13.01.2016.

³ Brochure CSDE, 6 arguments en faveur d'un système d'impôts et de transferts sociaux qui facilite la conciliation entre vie familiale et professionnelle, Lucerne 2014, p. 10.

L'avant-projet mis en consultation n'est pas neutre du point de vue de l'égalité des sexes puisqu'il comporte un relèvement de l'âge de la retraite au détriment des assurées. Dans sa prise de position concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020, la CSDE a donné une réponse approfondie sur ce sujet et a souligné que les femmes continuent d'être discriminées dans la vie professionnelle et que, par la suite, elles sont, dans la plupart des cas, également moins bien loties que les hommes en ce qui concerne leur prévoyance individuelle; cette prise de position est toujours d'actualité. C'est pourquoi, la CSDE désapprouve le relèvement de l'âge de la retraite des femmes comme prévu dans le présent avant-projet, compte tenu de la persistance des discriminations salariales, de l'absence de reconnaissance du travail de care non rémunéré, de la sur-représentation des femmes dans l'emploi à temps partiel et les métiers faiblement rémunérés, de la ségrégation professionnelle horizontale et verticale, etc. Aussi, la réforme du système de retraite doit tenir compte des inégalités entre femmes et hommes et non pas les renforcer.

3.3 Mesures de compensation en faveur des femmes

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) le dit lui-même : avec le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, celles-ci contribuent de façon substantielle à l'assainissement de l'AVS de l'entier de la population.

Toutefois, les mesures de compensation prévues – transitoires – ne concernent que les femmes nées entre 1958 et 1966. La CSDE regrette que l'avant-projet laisse le reste des femmes en marge de toute compensation. Il convient de relever que ces mesures de compensation transitoires ne bénéficient qu'à une petite catégorie de femmes contreviennent au principe de solidarité intergénérationnelle. De fait, elles font porter aux femmes nées après 1966 les conséquences des réformes de l'AVS (augmentation de l'âge, diminution de l'avoir disponible par l'augmentation de la TVA et des cotisations sociales).

L'avant-projet propose deux variantes qui se limitent aux femmes nées entre 1958 et 1966. Aucune de ces deux variantes ne concerne les femmes nées après 1966. La CSDE constate qu'elles ne permettront pas de compenser l'effort qui est requis de toutes les femmes de travailler une année supplémentaire.

3.4 Flexibilisation de la retraite

La flexibilisation de la retraite qui devrait prendre plus d'importance grâce à cette réforme (cf. la réglementation actuelle dans les art. 39 et 40 LAVS) est censée inciter les personnes à travailler plus longtemps. La CSDE considère, sur la base des résultats du PNR60 (Egalité entre hommes et femmes), que le système de retraite actuel incite déjà de nombreuses personnes, en particulier celles faiblement rémunérées, celles ayant des trajectoires professionnelles marquées par des interruptions ou des emplois à temps partiel, parmi lesquelles les femmes sont clairement majoritaires, à se maintenir le plus longtemps possible sur le marché du travail en vue de bénéficier de rentes de vieillesse suffisantes pour pouvoir subvenir à leurs besoins quotidiens⁴. La réforme AVS 21 aurait pour conséquence de contraindre davantage les femmes que les hommes à travailler au-delà de l'âge de la retraite en raison des inégalités dans les conditions de travail et d'emploi. Par ailleurs, l'emploi atypique qui s'est fortement développé ces vingt dernières années (outre le travail à temps partiel, il convient de prendre en considération le travail sur appel, les contrats à durée déterminée, les stages, l'auto-entrepreneuriat, etc.) concerne avant tout les femmes. D'un autre côté, un plus grand nombre de femmes que d'hommes travaillent dans des domaines (ségrégation horizontale) ou à des niveaux hiérarchiques (ségrégation verticale) qui ne sont pas propices à la flexibilisation parce que leur position professionnelle offre peu d'autonomie décisionnelle. Enfin, le projet ne semble pas tenir compte du fait que l'activité professionnelle des seniors soulève des enjeux d'emploi et de gestion des ressources humaines (mesures dans les entreprises en faveur des travailleurs et travailleuses âgées). En effet, les statistiques de l'OFS et les résultats de PNR60 démontrent la difficulté croissante pour les personnes âgées de se maintenir sur le marché du travail, respectivement de pouvoir s'y ré-insérer après un licenciement.

⁴ PNR60, Résultats et impulsions. Rapport de synthèse, p. 49.

3.4.1 Ajournement et facteurs formateurs de rente

Au vu des éléments précités, il faut saluer le fait que l'avant-projet prend en compte le revenu généré au-delà de l'âge de la retraite comme formateur de rente. Il s'écarte de la situation juridique actuelle en deux points :

D'un côté, les personnes assurées auront désormais la possibilité d'intégrer le revenu obtenu après l'âge de la retraite dans le calcul de la rente (art. 29^{bis} al. 3 A-P), ce qui n'est pas prévu dans la réglementation actuelle (art. 29^{bis} al. 1 et art. 39 LAVS).

De l'autre, elles pourront combler les lacunes antérieures de cotisations par des périodes de cotisation accomplies après l'âge de la retraite (art. 29^{bis} al. 4 A-P) ; cette possibilité n'est pas non plus prévue dans le droit en vigueur (art. 29^{bis} al. 1 et art. 39 LAVS). Actuellement, les montants cotisés après 64 ou 65 ans ne sont pas formateurs de rente (ce sont des « cotisations de solidarité »).

La CSDE considère ces propositions comme étant favorables à l'égalité entre femmes et hommes dans la mesure où les femmes qui en ont la possibilité pourront améliorer leurs rentes de vieillesse à condition que leurs cotisations ne soient pas conditionnées à un revenu seuil.

3.4.1.1 Amélioration du revenu annuel moyen déterminant

L'avant-projet ouvre la possibilité (art. 29^{bis} al. 3 A-P) d'augmenter la rente AVS par un revenu obtenu après l'âge de la retraite. Actuellement, de nombreuses personnes ne touchent pas une rente maximale AVS (en 2018 : 2'350 francs par mois) malgré une durée de cotisation complète (44 ans) parce que leur revenu annuel moyen a été inférieur à 84'600 francs.

Compte tenu du rapport entre les cotisations payées et le montant de la rente, le système proposé bénéficierait en premier lieu aux personnes salariées ou indépendantes ayant des revenus moyens.

Ainsi que nous l'avons rappelé, les femmes sont actuellement déjà contraintes de travailler plus longtemps (OFS 2015, Actualités OFS, Indicateurs de la prévoyance vieillesse, Neuchâtel) et sont souvent occupées dans des secteurs à bas salaires, de sorte qu'une partie au moins de leur salaire ne sera pas formateur de rente, puisque seulement les revenus au-dessus de la franchise de cotisation sont pris en compte pour le calcul de la rente (art. 29^{bis} al. 3 deuxième phrase 2 *in fine* A-P).

Par ailleurs, beaucoup de femmes sont salariées et exercent des professions à fort degré de pénibilité ce qui, dans les faits, limite la possibilité d'ajourner le moment de la retraite. On peut donc regretter que la mesure proposée ne profitera vraisemblablement pas à une grande partie de la population féminine pour laquelle les prestations complémentaires et l'aide sociale continueront à servir de correctif.

En résumé, la présente proposition de l'avant-projet ne tient pas compte des difficultés que rencontreront les femmes percevant des bas salaire et exerçant des travaux pénibles de réellement bénéficier de cette mesure.

3.4.1.2 Comblement de lacunes de cotisations

Comme déjà mentionné, l'art. 29^{bis} al. 4 A-P concerne la durée de cotisation qui est le deuxième facteur formateur de rente, en plus du revenu. Les personnes travaillant au-delà de l'âge de la retraite auraient la possibilité de combler d'éventuelles lacunes de cotisations et, ainsi, de constituer une rente partielle plus élevée (par ex., échelle de rente 43 au lieu de 38) ou même une rente complète (échelle de rente 44). Cette nouvelle solution est plus compatible avec le principe de l'assurance inhérent à l'AVS selon lequel les prestations et les cotisations sont étroitement liées (ATF 97 V 110, ATF 102 V 158, ATF 137 V 321). Actuellement, les années de cotisation manquantes ne peuvent être comblées que de manière très limitée, notamment par des périodes de cotisation accomplies avant l'âge de 20 ans révolus (art. 29^{bis} al. 2 LAVS) ainsi que, pour les années avant 1979, par des périodes de cotisation pendant lesquelles la possibilité de s'assurer en tant que Suisse-ssse de l'étranger existait (art. 52d RAVS).

Pendant, la CSDE est d'avis que la condition selon laquelle le revenu réalisé après l'âge de la retraite doit être équivalent à 40% au moins du revenu annuel moyen réalisé pendant la vie active est

à reconsidérer. Les personnes salariées sont désavantagées par cette mesure puisqu'elle implique un taux d'occupation considérable ou le maintien de la position professionnelle actuelle. Il est pourtant plutôt improbable que chaque employeur·e offre la possibilité à son personnel de travailler jusqu'à 70 ans. Par contre, les personnes ayant un statut d'indépendant·e peuvent décider librement de la poursuite de leur activité lucrative et de la durée de cette activité après avoir atteint l'âge de la retraite. Ceci pourrait expliquer, au moins partiellement, pourquoi $\frac{3}{4}$ des personnes poursuivant une activité professionnelle au-delà de 65 ans ont un statut d'indépendant (cf. Rapport explicatif, chapitre 4.1.1, p. 32). Par ailleurs, les femmes détiennent beaucoup plus souvent que les hommes des positions salariées et celles qui travaillent dans le secteur public, sont confrontées à des limites d'âges rigides qui les empêchent de garder leur emploi.

Par conséquent, la CSDE recommande que le comblement des lacunes de cotisations ne soit pas lié à un revenu annuel minimal.

4. Résumé

- La CSDE reconnaît la nécessité d'un assainissement de l'AVS.
- La CSDE s'oppose au changement de terminologie et encourage le maintien de l'acception « âge légal » de la retraite.
- La CSDE s'oppose au relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans.
- La CSDE considère que les mesures de compensation proposées ne concernent qu'une minorité de femmes et sont donc insuffisantes pour compenser l'ensemble des discriminations auxquelles celles-ci sont confrontées dans l'univers du travail (inégalités salariales, absence de reconnaissance du travail de care rémunéré et non rémunéré, ségrégation horizontale et verticale, difficultés de conciliation, etc.).
- Avec les réserves adressées ci-dessus, la CSDE salue malgré tout le fait que le travail après l'âge de la retraite serve à combler les lacunes de cotisations ainsi qu'à améliorer le revenu annuel moyen formateur de rente.

Nous vous remercions de la prise en compte attentive que vous voudrez bien réserver à notre prise de position.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom de la Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité entre femmes et hommes,

Maribel Rodriguez

Déléguée à l'égalité du canton de Vaud