

Office fédéral des assurances sociales
Domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC
Secteur Prestations AVS/APG/PC
Effingerstrasse 20
3003 Berne

emina.alisic@bsv.admin.ch

Berne, le 16 octobre 2018
le texte allemand fait foi

Stabilisation de l'AVS (AVS 21); consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur le projet actuel de réforme de l'AVS (AVS 21).

Principe de base : garantir l'objectif constitutionnel de la prévoyance vieillesse

L'Union syndicale suisse (USS) partage l'avis du Conseil fédéral sur le fait que l'AVS est l'œuvre sociale la plus importante en Suisse et que le 1^{er} pilier ne peut en aucun cas subir une baisse des rentes. Or, le projet présenté s'arrête à mi-chemin. Ainsi, les rentes du 1^{er} pilier doivent assurer le minimum vital, comme le prévoit le mandat constitutionnel. Il est bien connu que ce mandat n'est toujours pas rempli.

Le Conseil fédéral explique que le revenu médian à l'âge de la retraite s'élève à 67 % du salaire médian des travailleuses et travailleurs. Mais cette affirmation ne tient pas compte de la réalité vécue par les personnes qui touchent un revenu bas ou moyen à leur arrivée à l'âge de la retraite. Ces dernières années, le déclin du niveau des rentes par rapport aux derniers salaires n'a cessé de s'accroître et ce, malgré une prospérité grandissante en Suisse. Les rentes AVS ont ainsi perdu de la valeur par rapport à l'évolution des salaires au cours des dernières décennies. Cette tendance se renforce considérablement si l'on tient compte de l'augmentation des primes d'assurance-maladie et des autres frais médicaux. De plus, les rentes moyennes du 2^e pilier diminuent elles aussi. La prévoyance vieillesse suisse perd petit-à-petit de son efficacité. En ne visant que le maintien des prestations AVS, le Conseil fédéral ne réalise pas que cela équivaut ni plus ni moins à un démantèlement du système d'assurances sociales.

L'analyse des résultats de la votation de l'automne dernier montre que les arguments socio-politiques ont eu un effet décisif sur l'issue du scrutin. Le faible soutien de la génération actuelle des retraité-e-s à la réforme Prévoyance vieillesse 2020 (PV 2020) a bien montré que le niveau actuel des rentes est souvent considéré comme trop juste pour faire face au coût de la vie. Mais pour ces personnes-là, le nouveau projet ne prévoit aucune amélioration, au contraire : ils devront contribuer encore davantage à la stabilisation de l'AVS si le financement de celle-ci se base exclusivement sur une augmentation de la TVA.

L'USS soutient pleinement le but constitutionnel, à savoir de garantir, par les rentes des 1^{er} et 2^e piliers, une couverture suffisante après l'âge de la retraite. C'est pourquoi le mandat constitutionnel doit être au cœur du projet AVS 21. Le niveau de prestations du 1^{er} pilier doit à l'avenir s'ajuster au coût de la vie, qui a augmenté. Les rentes AVS doivent donc être relevées. Pour les revenus bas et moyens, le rapport prix-prestations est en effet imbattable dans le 1^{er} pilier. En plus d'une hausse générale des rentes, il s'agira aussi à l'avenir de tenir compte de l'augmentation des primes-maladie et des augmentations de loyers dans l'adaptation des rentes.

Maintenir l'âge de la retraite à 64 ans pour les femmes

L'USS rejette catégoriquement la hausse de l'âge de la retraite pour les femmes, prévue dans le projet. Ce point a été une des raisons principales du refus dans les urnes de la réforme de la Prévoyance vieillesse 2020 à l'automne 2017. En revenant avec la même mesure quelques mois seulement après cet échec, le Conseil fédéral semble faire fi de ce rejet. Il ne tient pas compte non plus de la dure réalité que continuent de rencontrer les salarié-e-s plus âgés sur le marché du travail en Suisse. Les problèmes de santé, les mises à la retraite forcées ou les licenciements sont souvent des facteurs déterminants des départs anticipés du marché du travail, tout comme des conditions de travail insatisfaisantes. La plupart des entreprises ne disposent pas d'une gestion du personnel qui favorise systématiquement l'emploi de travailleurs et travailleuses plus âgés. L'embauche de personnes de plus de 50-55 ans ne trouve que peu de considération. Le rapport explicatif du projet de réforme admet lui-même que ces constats sont des arguments contre un relèvement général de l'âge de la retraite.

Malheureusement, la retraite est aujourd'hui trop souvent encore une porte de sortie d'un emploi aux conditions de travail médiocres. De plus, lorsque l'on perd son emploi à plus de 50 ans, il est très difficile d'en retrouver un. Le chômage de longue durée chez les salarié-e-s de cette tranche d'âge est beaucoup plus répandu que chez les jeunes. Les difficultés de ces travailleurs et travailleuses sur le marché du travail se trouvent encore aggravées par une faible protection contre le licenciement dans le droit suisse du travail, notamment en cas de maladie de longue durée.

Ainsi, une forte majorité (69 %) des personnes interrogées récemment sur le sujet estiment qu'une discussion sur l'augmentation de l'âge de la retraite est futile aussi longtemps qu'il est si difficile de trouver un emploi entre 50 et 60 ans, selon un sondage de l'institut GFS à Berne.

Situation des femmes sur le marché du travail et dans la société

Les travailleuses plus âgées sont encore moins recherchées sur le marché du travail que leurs collègues masculins. L'activité professionnelle des femmes de 55 ans et plus diminue ainsi brusquement : alors qu'elles sont près de 85 % à avoir un emploi rémunéré jusqu'à 54 ans, ce taux chute à 68 % au-delà de cet âge. Entre 55 et 64 ans, seul environ deux tiers des femmes sont encore actives professionnellement.¹

L'augmentation de l'âge de la retraite toucherait directement près de 600 000 femmes d'ici 2030. Ce sont les femmes qui sont nées à la fin des années 50 ou au début des années 60 du siècle passé. Leurs parcours de vie sont sensiblement différents de ceux des jeunes femmes

¹ cf. Taux d'activité des femmes selon les groupes d'âges, ESPA 2017.

d'aujourd'hui. Avec des interruptions dans leur parcours professionnel et un niveau de formation moins poussé, elles ont de moins bonnes perspectives dans le monde du travail que les hommes du même âge ou les femmes plus jeunes.

Dans ce contexte, les arguments du Conseil fédéral semblent presque cyniques lorsqu'il explique qu'une différence de l'âge de la retraite ne se justifie plus puisque le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans a augmenté et se situe aujourd'hui à 58,5 %, calculé en équivalent plein temps (EPT). C'est vrai. Mais chez les hommes, ce taux est toujours nettement plus élevé : 85,5 % (EPT). Les femmes sont donc de plus en plus intégrées au marché du travail, mais leur situation ne peut encore en aucun cas être comparée avec celle des hommes. Le marché suisse du travail n'a pas encore gagné le pari d'employer une forte proportion de femmes jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite.

Augmenter l'âge de la retraite sans possibilité d'embauche crée de la précarité

Pour déterminer l'âge de la retraite, l'élément décisif devrait être la possibilité de trouver du travail et non l'espérance de vie. Elever l'âge de la retraite sans qu'il y ait de demande pour ces personnes sur le marché du travail crée de la précarité. Il faut donc s'attaquer au défi de rapprocher sortie de la vie active et âge légal de la retraite avant d'envisager une hausse de celui-ci. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral donne lui-même plusieurs exemples de mesures qui pourraient aller dans ce sens : promotion de la retraite active, droit de travailler jusqu'à un certain âge ou protection contre les licenciements liés à l'âge ; congés généreux pour motifs familiaux, durée de travail hebdomadaire réduite ; conditions spéciales de retraite anticipée pour les personnes qui travaillent depuis longtemps ou qui ont exécuté des tâches dangereuses ou pénibles.

Aussi longtemps qu'aucune de ces mesures ne sont mises en œuvre, l'USS estime qu'il faut défendre le statu quo pour l'âge de la retraite. Une augmentation ne ferait que déplacer des coûts à la charge des autres assurances sociales.

Pas besoin d'augmenter l'âge de la retraite des femmes pour assurer le financement de l'AVS

Selon le rapport du Conseil fédéral, la TVA devrait augmenter de 1,6 % d'ici 2030 pour assurer le financement additionnel de l'AVS uniquement par ce biais. En augmentant ce taux de seulement 0,1 % supplémentaire, on pourrait se passer de l'élévation de l'âge de la retraite pour les femmes, qui est très controversée. Il n'y a donc aucune urgence économique à augmenter l'âge de la retraite des femmes pour assurer le financement de l'AVS, contrairement à ce que laisse entendre le discours officiel.

Conséquences sur le 2e pilier de l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes

Pour justifier la hausse de l'âge de la retraite des femmes, le Conseil fédéral évoque aussi la tendance actuelle selon laquelle plusieurs institutions de prévoyance ont d'ores et déjà fixé l'âge ordinaire de la retraite à 65 ans pour les femmes. Le gouvernement tente de motiver les femmes à soutenir la retraite à 65 ans en leur promettant une amélioration des rentes de l'ordre de 4 à 5 % dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Mais pas toutes les femmes ne sont assurées dans le cadre du deuxième pilier. Et lorsqu'elles le sont, la prévoyance professionnelle constitue rarement une part importante dans leur assurance vieillesse. Avec des parcours professionnels souvent marqués par des interruptions ou du travail à temps partiel de longue durée, les femmes n'ont souvent pas pu se constituer un 2^e pilier conséquent, même lorsqu'elles disposent de salaires de plus de 84'600 francs par an avant la retraite. Un relèvement de la rente

de 4 à 5 % ne représenterait dès lors qu'une bonification minimale de leur situation de retraitée. Et encore : celle-ci n'interviendrait que si les femmes peuvent effectivement travailler une année de plus et continuer d'alimenter ainsi leur avoir-vieillesse.

Âge de la retraite différencié : une mesure de compensation efficace

L'augmentation envisagée de l'âge de la retraite pour les femmes représente une grave détérioration des prestations, de l'ordre d'1,2 milliard de francs (par année), exclusivement à leur charge. Pourtant les femmes disposent toujours d'une prévoyance vieillesse moins bonne que les hommes. Elles devront compter avec des rentes nettement inférieures, en particulier dans le 2^e pilier, en raison de la discrimination salariale persistante et des préjudices liés aux tâches familiales sur leur parcours professionnel. De plus, les revenus des femmes se situent toujours bien en deçà de ceux des hommes, et les femmes assument encore la majeure partie des tâches ménagère et de garde.

Pour l'USS, un âge de la retraite différencié entre femmes et hommes est une mesure de compensation efficace au vu de la charge supplémentaire que portent de nombreuses femmes après l'âge de 55 ans. A ce moment de leur vie, les femmes sont souvent à la fois mère, grand-mère et fille. En tant que grand-mère, elles jouent un rôle important dans la garde des petits-enfants et contribuent ainsi substantiellement à la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle de la jeune génération. D'autres s'occupent de leurs parents ou beaux-parents malades, voire de leur propre partenaire, et permettent ainsi d'éviter leur entrée coûteuse dans un home. Ce travail informel d'assistance et de soins est d'autant plus appréciable qu'il règne actuellement une pénurie de personnel formé. Les femmes suppléent ainsi aux insuffisances de l'accès aux soins pour les personnes jeunes et plus âgées et déchargent ainsi l'État social. Ce travail, souvent effectué gratuitement par ces femmes de plus de 55 ans, est d'une grande valeur. D'un point de vue sociétal, nous bénéficions de l'implication de ces femmes qui renoncent à une activité rémunérée au profit de ce travail non payé.

Mesures de compensation

L'USS était prête à accepter un relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes compte tenu des améliorations globales des prestations du 1^{er} pilier prévues par la réforme PV 2020. L'analyse des résultats du scrutin a toutefois démontré que cela n'était pas suffisant pour compenser les inégalités qui subsistent malgré tout. Les nouvelles mesures de compensation annoncées ne permettent en aucun cas de pallier à cette situation.

Variante à 400 millions : taux de réduction lors de l'anticipation de la rente

L'USS salue la proposition du Conseil fédéral de permettre aux femmes à bas revenu de bénéficier d'un taux de réduction plus faible lorsqu'elles perçoivent une rente anticipée. Mais le modèle présenté est trop restrictif : ces taux de réduction pour les rentes anticipées ne seront accessibles qu'aux femmes qui atteindront l'âge de la retraite d'ici 2030 (années de naissance 1958-1966), soit à peine 600 000. Se basant sur le taux actuel de rente anticipée, le Conseil fédéral s'attend à ce que quelque 25 % de ces femmes bénéficient de l'anticipation facilitée.

L'USS voit aussi d'un bon œil que les femmes à bas revenus puissent profiter de taux de réduction particulièrement avantageux. En revanche, le seuil salarial fixé à 56 400 francs est trop bas : ces taux de réduction ne vaudront ainsi que pour 70 000 femmes sur 600 000. Ce ne sont donc qu'un peu plus de 10 % des femmes concernées qui pourraient prendre une retraite (anticipée)

à 64 ans sans que cela ne réduise leur rente par rapport aux règles actuelles. Ce n'est clairement pas assez.

Globalement, cette variante rappelle ce que le Conseil fédéral avait prévu dans le projet PV2020 pour que les personnes à bas revenu et avec un long parcours professionnel puissent elles aussi avoir accès à une éventuelle flexibilisation de la retraite entre 62 et 70 ans. Cette possibilité reste utile, voire indispensable (voir ci-dessous) comme mesure d'atténuation. Mais elle ne peut servir de compensation à l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes.

Variante à 800 millions : baisse du taux de réduction et adaptation de la formule des rentes

Dans sa variante avec mesures de compensation (800 millions de francs), le Conseil fédéral propose, en plus d'une baisse du taux de réduction, de procéder à une adaptation de la formule des rentes. Celle-ci ne s'appliquerait qu'aux femmes qui peuvent travailler jusqu'à l'âge de 65 ans et qui font partie de la génération transitoire, à savoir celles qui atteindront l'âge de la retraite d'ici 2030 (année de naissance 1958-1966).

L'USS exige depuis de nombreuses années que la formule des rentes soit adaptée de telle sorte que les prestations AVS soient augmentées de manière plus que proportionnelle pour les personnes touchant des rentes minimales ou moyennes. L'USS salue donc la proposition d'adapter la formule des rentes. Selon le projet, l'augmentation maximale de 214 francs ne bénéficiera qu'à très peu de femmes, à savoir environ 700 par année jusqu'en 2030. Dans ce cas aussi, le champ d'application de la mesure est donc nettement trop restreint. L'USS exige que l'adaptation de la formule des rentes s'applique à toutes les personnes à bas ou moyen revenu, femmes et hommes, et pas uniquement aux femmes de la génération de transition. Un tel élargissement de la mesure aurait lui aussi avant tout pour conséquence que les rentes AVS se rapprocheraient de ce que prévoit le mandat constitutionnel. Il doit donc être introduit sans être rattaché à une hausse de l'âge de la retraite pour les femmes.

Flexibilisation de la perception de la rente

Fondamentalement, l'USS salue les améliorations proposées pour les rentes partielles et l'ajournement des rentes. Elles créent des incitatifs pour prolonger une activité lucrative. Si le marché de l'emploi le permet, l'âge du départ à la retraite devrait donc augmenter. Pour les entreprises comme pour les salarié-e-s, ces modèles flexibles et individualisés sont beaucoup plus utiles qu'une hausse de l'âge de la retraite, qui n'est pas en adéquation avec la situation sur le marché du travail.

Il faut toutefois prévoir des mesures appropriées afin d'éviter que cette flexibilisation ne soit accessible qu'aux personnes à revenu élevé. Faute de quoi la flexibilisation du passage à la retraite entraînerait de facto une hausse de l'âge de la retraite. Contrairement à la réforme PV 2020, le projet actuel ne contient aucune mesure d'atténuation pour les personnes à bas ou moyen revenu. Le Conseil fédéral prévoit bien, comme mesure de compensation, la possibilité pour les femmes de la génération transitoire de percevoir une rente anticipée à des conditions plus favorables. Mais même si ce sont avant tout les femmes qui sont concernées par cette mesure, il n'y a rien qui justifie que les autres personnes à bas revenu – les femmes nées après 1966 et les hommes – ne bénéficient pas du même degré de protection sur ce point.

C'est pourquoi l'USS exige que les taux de réduction pour les rentes anticipées s'appliquent à toutes les personnes à faible revenu. Ce n'est qu'ainsi que ces personnes seront en mesure de

recourir à la flexibilisation du départ à la retraite entre 62 et 70 ans. Autre argument en faveur de l'extension de l'accès facilité aux rentes anticipées pour toutes les personnes à faible revenu : celles-ci ont en général une espérance de vie moins longue que la moyenne. Par ailleurs, le seuil de revenu pour le droit à une anticipation facilitée devrait être fixé à quatre fois et demie la rente AVS minimale annuelle, soit actuellement 63'450 francs. Le seuil proposé de 54'600 francs est trop bas par rapport aux dernières données de l'Enquête sur la structure des salaires : il correspond seulement aux premiers 10 % des salaires versés en Suisse.

Enfin, l'USS rejette l'adaptation automatique des taux de réduction, respectivement des suppléments, lors de l'anticipation et de l'ajournement de la rente. De telles normes juridiques conditionnelles doivent suivre le principe de proportionnalité ; la nécessité et la pertinence des ajustements ne devraient pas être réglées par automatisme des années à l'avance. Elles revêtent aussi une signification importante pour la détermination du montant de la rente, et donc du moment de la planification du départ à la retraite. Elles ne devraient par conséquent pas pouvoir être adaptées par voie d'ordonnance.

Un financement solide du 1^{er} pilier

La bonne santé financière de l'AVS dépend en premier lieu de la masse salariale versée en Suisse et non du rapport entre cotisant-e-s et retraité-e-s. De ce fait, les cotisations AVS ont pu se maintenir au même taux de 8,4 % depuis 1975. Une fois seulement, il a fallu y ajouter 0,83 % de TVA. Pourtant le nombre de rentes AVS a plus que doublé depuis, et les montants ont été adaptés pour moitié aux salaires et au renchérissement. Le système de financement de l'AVS est donc extrêmement solide.

Cela ne veut cependant pas dire que la démographie ne joue aucun rôle. Le fait que les personnes à la retraite vivent plus longtemps aujourd'hui que par le passé est l'une des grandes réussites d'un État moderne et très développé. Ce progrès doit être valorisé. L'USS reconnaît qu'il a engendré un besoin accru de financement, en particulier pour les classes d'âge à forte natalité qui partiront à la retraite ces prochaines années. Si l'on veut améliorer les rentes et en même temps tenir compte de cette réalité, il faut assurer un financement adéquat du 1^{er} pilier.

Les besoins financiers du 1^{er} pilier doivent être répartis solidairement entre tous les groupes d'âge et de revenu. C'est pourquoi l'USS donne la priorité à une hausse des cotisations salariales pour l'AVS. Elle se prononce en faveur d'un renforcement du système de répartition en raison de son puissant effet correctif social. L'augmentation des cotisations salariales pour l'AVS n'a pas été contestée lors de la campagne sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Le patronat avait surtout critiqué le fait que les bénéficiaires de rentes auraient dû contribuer davantage sous forme de TVA sans obtenir de meilleures prestations en contrepartie. Et ce, même si ce même patronat s'oppose aujourd'hui à une augmentation des cotisations AVS en raison de la prochaine réforme du 2^e pilier. Mais contrairement à l'AVS, les problèmes du 2^e pilier ne peuvent être résolus en premier lieu par les cotisations salariales. En particulier des cotisations salariales pour l'AVS, de 0,3 % – comme c'est actuellement prévu dans la RFFA (Réforme fiscale et au financement de l'AVS) – contribueront substantiellement à stabiliser le 1^{er} pilier ; pour le 2^e pilier, elles n'auront aucun effet fondamental.

En raison de l'importante compensation des inégalités sociales apportée par l'AVS, l'USS ne s'oppose pas à une hausse de la TVA en faveur du 1^{er} pilier. Mais nous regrettons qu'il ne soit pas prévu que le versement intégral à l'AVS du pour-cent démographique des années 1990 soit maintenu et que le projet n'étudie aucune autre source de financement.

L'USS exige que les dépenses additionnelles de l'AVS soient à l'avenir financées, en ce qui concerne les cotisations, avant tout via des contributions salariales.

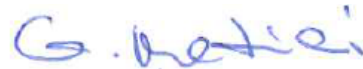
Outre le financement via des cotisations, l'USS estime qu'il faut aussi prendre des mesures pour empêcher de perdre des contributions dans l'AVS. Ainsi, avec l'imposition privilégiée des dividendes et l'assouplissement des règles de déontologie pour les professions libérales, des secteurs entiers de professions à revenus élevés (avocat-e-s, notaires, médecins indépendant-e-s) ont mis sur pied des sociétés anonymes, ce qui leur permet de choisir le versement de dividendes comme rémunération, en lieu et place d'un salaire. Le volume des contributions à l'AVS s'en trouve diminué.

En vous remerciant de prendre en considération nos remarques et propositions, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Président



Gabriela Medici
Secrétaire centrale