



Avis n° 170 du 7 juillet 2023 du Bureau du Conseil de l'Égalité des Chances entre les hommes et les femmes, relatif à la dimension familiale dans les pensions.

La déclaration gouvernementale fédérale annonçait une réforme structurelle des régimes de pensions que la ministre des Pensions devait présenter à l'automne 2021. Dans son exposé d'orientation politique du 20 novembre 2020, la ministre a inscrit des balises pour la réforme autour des principes de l'assurance sociale, de préservation des droits acquis, d'une liaison avec la politique de l'emploi, de la réduction des différences entre les régimes et de la « prise en considération des inégalités entre les hommes et les femmes afin de les réduire dans la mesure du possible » (p.8)¹. En effet, les femmes ont des carrières plus courtes, plus morcelées, totalisant moins d'heures de travail -la plupart du temps involontairement-, ainsi que des revenus professionnels plus faibles que les hommes. Les pensions brutes moyennes des femmes sont de 1.469 euros/mois et celles des hommes de 1.920 euros/mois, toutes pensions confondues (derniers chiffres 2017 du Bureau Fédéral du Plan). L'écart de pension entre les femmes et les hommes, 24 %, reste donc important, la moyenne européenne étant de 27 %. Le Service fédéral des Pensions et l'INASTI avaient fourni d'autres données d'écart plus faible, soit 20 % en janvier 2022, s'appuyant sur un échantillon de 113.121 personnes (dont 57 % d'hommes) pour 2,5 millions de retraité.e.s².

Le Conseil de l'Égalité des Chances entre les Hommes et les Femmes (ci-après : le Conseil) fait remarquer que ces données concernent l'ensemble des femmes et des hommes bénéficiant d'une pension de retraite, de survie, de la GRAPA, etc., sans tenir compte de l'activité professionnelle des unes et des autres et de leur capacité à se constituer des droits propres par des cotisations personnelles à la sécurité sociale. Cette globalisation fait regrettamment fi de l'inégalité entre les personnes ayant travaillé professionnellement et celles qui sont restées en dehors du marché du travail, n'ont pas, ou peu cotisé à la sécurité sociale et bénéficient essentiellement de droits dérivés qui réduisent, évidemment parce qu'ils bénéficient davantage aux femmes, l'écart de pension³. Or pour le Conseil, cette distinction est fondamentale puisque dans le présent avis, il sera question d'**individualisation des droits pour rétablir une égalité entre hommes et femmes, encourager les femmes à participer au**

¹ Dans son avis n° 158 du 26 novembre 2020, le Conseil de l'Égalité des Chances entre les Hommes et les Femmes avait déjà résumé les intentions de l'exposé concernant les femmes tout en rappelant ses revendications antérieures.
<https://conseildelegalite.be/media/53/download?inline>.

² Présentation lors de la journée d'étude du 7 mars 2023.

³ Bureau fédéral du Plan, étude 31 mai 2023
<https://www.plan.be/publications/publication-2359-fr-les-droits-derives-et-l-ecart-de-pension-importance-des-pensions-de-survie-et-de-conjoint-divorce-dans>.

marché du travail et par conséquent à se constituer des droits personnels à la sécurité sociale.

Décisions du Gouvernement

Parmi les décisions déjà prises par le gouvernement, le Conseil apprécie les augmentations successives de la pension minimum accordées aux salariés et aux indépendants, augmentations qui bénéficient à un plus grand nombre de femmes puisqu'elles ont des pensions de retraite plus faibles que les hommes. Les augmentations des minima des prestations d'assistance dont la GRAPA, ont un effet semblable pour la même raison. Par décision budgétaire, l'augmentation prévue pour le 1er janvier 2024 a été malheureusement supprimée.

Le Conseil note l'allongement de la durée de l'allocation de transition pour des catégories de bénéficiaires potentiels dont une majorité sont des femmes. L'allocation est versée désormais durant 18 mois aux conjoints survivants sans enfants et durant 36 mois si un enfant de 13 ans et plus est à charge, de 48 mois si un enfant a moins de 13 ans ou est handicapé, ou encore si un enfant est né durant les 300 jours après le décès.

Par contre, le Conseil n'a pas apprécié l'introduction d'une condition supplémentaire de 20 ans **de travail effectif** (soit 5000 jours pour les travailleurs à temps plein et 3120 jours pour les temps partiels) parmi les 30 ans de carrière nécessaires à l'ouverture des droits, même si certains congés seront considérés comme assimilés à du travail effectif, « tels les congés de maternité, d'allaitement, pour soins palliatifs et l'inactivité liée à un handicapé »⁴. Il s'agit clairement d'une mesure régressive par rapport aux conditions actuelles de périodes d'inactivité assimilées⁵. Cette nouvelle condition a été vivement contestée tant par les représentants des travailleurs que par des organisations féministes puisqu'il apparaît qu'elle fera perdre l'accès à la pension minimum à quelque 20 % des travailleurs à temps partiel qui sont à 80 % des femmes⁶. Le Conseil fait en outre remarquer que le congé postnatal est obligatoire, ce qui implique son assimilation automatique.

Pour des catégories spécifiques de travailleurs.euses des améliorations dans l'accès et les niveau de pension ont été consacrées dans la loi. Le Conseil se réjouit que les conditions d'accès à la pension minimum des conjointes aidantes aient été améliorées pour les personnes concernées nées entre janvier 1956 et mai 1968 et ayant été assujetties pendant au moins un trimestre au « maxi-statut » entre 2003 (faculté d'assujettissement au maxi statut) et 2005 (lassujettissement est devenu obligatoire). 87% des conjointes aidantes étant des femmes, avec des carrières très courtes ne leur permettent pas de remplir la condition de 30 ans de carrière, pourront y accéder grâce à un calcul sur base d'une durée spécifique de la carrière de référence⁷.

⁴ Des discussions en cours visent à assimiler d'autres congés

⁵ Voir site SPF Pension <https://www.sfpd.fgov.be/fr/age-de-la-pension/quand#anticipee>.

⁶ <https://www.fgtb.be/pensions-travail-effectif-prejudiciable-femmes>.

⁷ Loi du 27 novembre 2022 modifiant la loi 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension en ce qui concerne la pension minimum des conjointes aidantes (MB, 27 décembre 2022). Le Conseil avait été à l'origine de l'évolution du statut socio-professionnel complet des conjointes aidantes grâce à ses avis n° 28 du 10 décembre 1999,

Dans le même veine, l'accès à la pension minimum a été assoupli pour les accueillant.e.s d'enfants bénéficiant du statut *sui generis* (n'étant ni salariées ni indépendantes)⁸. Désormais pour avoir droit à la pension minimum, il leur est accordé une augmentation du nombre d'années s'ils.elles ont presté au moins 156 jours à temps plein par an entre janvier 2003 et janvier 2032 et pris la pension entre janvier 2023 et décembre 2032⁹.

Dimension familiale

En juin 2022, une série de mesures destinées à la réforme structurelle des pensions, et parmi elles, le traitement de la « dimension familiale », ont été soumises aux partenaires sociaux. Ceux-ci n'ont remis leur avis *relatif à la soutenabilité financière et sociale des pensions, le deuxième pilier et la dimension familiale des pensions*¹⁰, qu'en mars 2023.

Dans le paquet de la « dimension familiale », le gouvernement avait l'intention d'aborder la **question du *splitting* des pensions** entre les deux membres d'un ménage, prudemment certes : reconnaissant que « le *splitting* peut amener à rééquilibrer les choix des ménages, une étude globale sera lancée pour examiner les bénéficiaires des régimes existants (pension pour conjoint divorcé) et la composition des ménages, le niveau de revenus, les implications sur la pension de chacun, et ce tant dans le premier que dans le deuxième pilier ».

Les partenaires sociaux se sont prononcés négativement au motif que ce mécanisme « n'est pas une réponse adéquate » car il présente un risque de pauvreté des 2 membres du ménage », en se référant à leur seul avis n° 2173 du 14 juillet 2020. Or, cet avis concernait uniquement les pensions complémentaires dans le cadre de la proposition de loi d'Anja Vanrobaeys « *répartissant les droits de pension dans le deuxième pilier entre partenaires après le divorce ou la dissolution de la cohabitation légale* »¹¹, laquelle projetait de répartir automatiquement la pension complémentaire en parts égales entre les partenaires mariés ou en cohabitation légale, indépendamment du régime matrimonial ou du régime de cohabitation choisi.

Le rapport du CNT-CCE 2023¹² mentionne tout de même que le Service fédéral des Pensions n'a pas pu évaluer le coût du fractionnement des pensions mais que Sigedis (Steve Janssens) avait proposé un cadre en vue de l'introduction du *splitting* des pensions. Le rapport ne fournit que des concepts de base de l'expert, à savoir « *qu'un bon splitting devrait, dans le meilleur des cas, être un droit propre, autonome* (en termes d'information et revenus) qualitativement égal pour chaque partenaire ». Selon Sigedis, Il serait possible de faire des projections pour le premier pilier, dont les données de temps de travail et de salaire sont connues. Il faut

<https://conseildelegalite.be/media/405/download?inline> et n° 53 du 13 septembre 2002

<https://conseildelegalite.be/media/430/download?inline>.

⁸ À cet égard, voir l'avis n° 42 du Conseil, 9 mars 2001, <https://conseildelegalite.be/media/419/download?inline>

⁹ Loi du 27 novembre 2022 modifiant l'arrête royal du 28 novembre portant exécution des articles 33, 33bis, 34 et 34bis de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur social et la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions (MB, 4 janvier 2023).

¹⁰ Avis des CCE (2023 n° 0653) et CNT (n° 2354) réunis, 8 mars 2023, <https://cnt-nar.be/fr/media/2002>.

¹¹ Cette proposition (Doc.55 096/001) tendait elle-même à répondre à l'arrêt n° 136/2011 du 27 juillet 2011 de la Cour constitutionnelle.

¹² Rapport pensions pour le CNT-CCE - Eléments factuels, SFP, 2023. <https://cnt-nar.be/fr/media/2008>.

cependant « veiller à ce que les protections minimales fonctionnent encore et éviter qu'en partageant les deux carrières, les partenaires ne remplissent encore l'exigence de pension minimale ».

Tout d'abord, le Conseil regrette qu'encore une fois, sur une question qui aura des impacts évidents sur les pensions des femmes, qu'elles exercent une activité professionnelle ou pas, aucune institution, organisation ou conseil représentant les femmes n'ait été consultée. **Il demande dorénavant, en tout état de cause, à être associé aux recherches et discussions sur le sujet.**

Cette question du *splitting* est débattue depuis des décennies en Belgique, notamment par la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040 ¹³ qui avait comparé plusieurs réglementations européennes, ainsi que par notre Conseil lors d'une journée d'étude de novembre 2017. Le HIVA ajoute à sa récente étude sur la dimension de genre dans les pensions belges¹⁴, commandée par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, la recommandation d'instaurer « une application cohérente du *splitting* où les pensions de l'homme et de la femme pendant les années de mariage sont additionnées et divisées par deux », ceci en remplacement de la pension de conjoint divorcé.

On n'individualise pas automatiquement ni complètement les droits à pension en les partageant. Mais répartir les pensions proméritées par les deux conjoints entre eux de manière égale est plus juste et plus rassurant pour ceux, et surtout celles, qui ont gagné le moins de revenus professionnels puisque les droits dérivés (y compris la pension de conjoint divorcé) deviennent des droits propres. Ce partage renoue avec la solidarité familiale en prolongeant le devoir d'entretien entre époux et constitue une forme de compensation des écarts de rémunérations, de l'inégal partage du travail (recours au temps partiel et aux interruptions de carrières beaucoup plus fréquents chez les femmes), des investissements non rémunérés dans les charges et responsabilités familiales pesant majoritairement sur les femmes encore aujourd'hui.

Nous savons depuis longtemps qu'une réforme de cette nature, c'est-à-dire remplacer un droit dérivé par un droit propre en actionnant la solidarité intra-familiale, est jonchée d'incertitudes et d'inquiétudes. Cependant, plutôt que de sombrer dans l'inertie, **le Conseil demande de procéder à une analyse, objective et sérieusement documentée, d'un partage des pensions entre les membres d'un couple, marié ou en cohabitation légale, et d'effectuer des projections réalistes en tenant compte des principes suivants :**

- le partage des pensions concerne l'ensemble des pensions de retraite acquises durant le mariage ou la cohabitation, c'est-à-dire les pensions des premier et deuxième piliers ; ces

¹³ *Un contrat social performant et fiable, annexe 3.4 'la modernisation de la dimension familiale dans les pensions légales', 2015.*

¹⁴ *Étude relative à l'analyse de la dimension de genre dans le système de pension belge.* https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/etude_dimension_de_genre_pensions.pdf.

dernières sont en effet responsables de la plus grande partie de l'écart de pension entre hommes et femmes pour les catégories de revenus de pension les plus élevées ;

- le partage se conçoit indépendamment de la situation matrimoniale, c'est-à-dire que les membres du couple soient divorcés ou non au moment de leur retraite. Une question -à trancher- vient immédiatement à l'esprit : faudrait-il que les deux partenaires aient atteint l'âge de la retraite, ou seulement l'un d'eux ?

- le *splitting* devrait idéalement être obligatoire pour tous les couples afin d'éviter le *shopping* au gré des parcours de vie. Dans les pays où le *splitting* est possible (Allemagne, Canada, Suisse, Pays -Bas, Australie notamment), on enregistre peu de conventions volontaires. Dans une première phase, on pourrait le laisser optionnel et procéder à une évaluation de sa mise en œuvre à moyen terme ;

- une information complète et transparente doit accompagner son instauration afin de faire prendre conscience de l'impact des décisions prises par les couples en matière d'activités professionnelles et de soins dans les familles. Il conviendra de mettre en évidence que les droits à pension sont des droits contributifs liés au travail, et donc l'intérêt de travailler pour se constituer ses droits propres ;

- pour les couples dont les revenus de pension totaux ne dépasseraient pas un seuil minimal à déterminer, un supplément de pension serait accordé à chacun des partenaires;

- lors du décès d'un des membres du couple, pour atténuer les effets du *splitting* et assurer un niveau de vie suffisant, il faudrait permettre que le ou les partenaires survivants successifs puissent prétendre à une fraction de la pension du défunt, au prorata des années de vie commune ;

- l'incidence sur la fiscalité devra être parallèlement examinée.

Ainsi, les droits dérivés pourront être supprimés du moins partiellement. Le taux ménage n'aura plus de raison d'être. La pension de conjoint divorcé sera remplacée par le *splitting* pour tous les partenaires mariés ou vivant en cohabitation. La pension de survie ne sera plus que résiduaire. Le Conseil souligne encore une fois que le partage des pensions des retraites contribue à sortir les femmes de leur dépendance à la situation professionnelle du 'chef de famille'.

Individualisation des droits

Dans l'avis du 8 mars 2023, le CNT et le CCE reconnaissent que « les droits dérivés en pension présentent des incohérences, ne prennent pas suffisamment en compte les nouvelles formes d'organisation de la famille », entendez la cohabitation. Ils mentionnent l'individualisation des droits, progressive c'est-à dire envisageable à long terme, « sans appauvrissement des bénéficiaires pour encourager à lever tous les freins à l'accès au marché du travail des femmes ». Les Conseils se proposent de mener dans la suite de leurs travaux, une « réflexion en vue d'une individualisation des droits de pension pour ceux qui entrent sur le marché du travail », un peu comme si les recherches, conférences, débats et discussions menés depuis

40 ans, n'avaient pas eu lieu. Le Conseil constate toutefois que le CNT et le CCE reprennent, partiellement du moins, ses analyses et arguments, mais ne proposent aucune mesure particulière.

Dans sa recommandation du 31 mars 1995 relative à la réforme des pensions des travailleurs salariés (avant l'alignement de l'âge de la pension et de la durée des carrières des femmes sur les hommes, qui a été décidé en 1996), le Conseil unanime soutenait déjà que les droits dérivés (taux ménage, pension de survie et pension de divorcé) :

- étant non contributifs, donc accordés gratuitement, coûtent cher à la branche des pensions, qui connaît un accroissement des dépenses en raison du vieillissement de la population ;
- sont inéquitables entre les couples à deux revenus professionnels et les couples à un seul revenu professionnel. ;
- sont inégalitaires entre les hommes et les femmes : ce sont les hommes travailleurs qui en majorité ouvrent des droits dérivés pour leurs épouses. Or la directive 79/7 du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, interdit toute référence à la situation matrimoniale et familiale dans le calcul des pensions, de manière directe ou indirecte (article 4). Le taux ménage est versé aux hommes titulaires du droit propre ; les pensions de survie sont versées aux veuves (donc après décès du titulaire) ;
- n'offrent pas de garantie de revenu aux bénéficiaires réputés à charge lorsque le lien du mariage est rompu, la dépendance au titulaire de droits propres est maintenue ;
- sont injustes et découragent donc le travail professionnel des femmes ; si la pension au taux ménage est plus avantageuse que la somme des deux pensions au taux « isolé », celle de la femme sera « abandonnée » et les cotisations sociales versées tout au long de la carrière seront donc perdues ;
- opèrent une redistribution antisociale puisqu'ils sont d'autant plus élevés que la pension de retraite est élevée.

L'avis n° 130 du 10 septembre 2010 du Conseil ¹⁵, rendu en réponse au livre vert « Consolider l'avenir des pensions », rappelait que **l'objectif de l'individualisation des droits était de supprimer tous les avantages dérivés du mariage et non pas de les étendre**, tout en sauvegardant les droits actuels acquis sur la base de la législation en vigueur. Les **montants des droits dérivés économisés dans les pensions des salariés doivent être mis à disposition des droits directs acquis par le travail professionnel et par les périodes assimilées**. En particulier, le Conseil avançait une proposition de remplacement du taux ménage par une pension individuelle uniforme au taux de 75 % des 25 meilleures années, se ralliant au Conseil consultatif pour le secteur des Pensions (avis du 9 juin 2009). Le gouvernement précédent (2014-2019) avait d'ailleurs mis la suppression du taux ménage à son programme, sans aboutir à une décision.

¹⁵ <https://conseildelegalite.be/media/81/download?inline>

Le mémorandum commun aux trois Conseils consultatifs d'égalité des chances entre hommes et femmes (avril-mai 2019) ¹⁶et l'avis n° 158 du 26 novembre 2020 du Conseil ont maintenu ces positions.

Le Conseil s'interroge incidemment sur la recommandation du HIVA¹⁷ qui consiste à verser la partie de la pension au taux ménage qui dépasse la pension d'isolé, à la partenaire qui a la pension la plus faible ou n'a pas acquis de pension du tout. Ce transfert d'un droit dérivé répond à une préoccupation de rééquilibrage entre les partenaires en fonction de leur choix de vie professionnelle et familiale et n'a pas d'incidence budgétaire. Toutefois, ce mécanisme maintient la dépendance au titulaire de la pension de retraite principale, la plus élevée, et n'incite pas les femmes à travailler davantage.

Même si on annonce depuis longtemps la disparition des droits dérivés grâce notamment à la convergence des taux d'emploi féminin et masculin, les nombres des bénéficiaires salariés et indépendants des 3 types de droits dérivés indiquent, en 2022 encore, un déséquilibre flagrant entre les hommes et les femmes¹⁸.

Pension de survie pure : 153.662 personnes dont 99% de femmes. Ce nombre est en baisse pour les femmes et stagne pour les hommes.

Pension au taux ménage : 257.086 personnes dont 99,07 % d'hommes. Ce nombre diminue pour les hommes et augmente pour les femmes.

Pension de divorcé : concerne 168.477 personnes dont 80 % de femmes et 20 % d'hommes. Ce nombre est en hausse tant pour les hommes que pour les femmes.

Quelle égalité est-elle possible ?

Ces constats incitent le Conseil à **demander à nouveau le remplacement des droits dérivés par des droits personnels, pour toutes les raisons évoquées plus haut**. Ce remplacement se ferait progressivement, par cohortes d'âges, mais sans pour autant le renvoyer aux calendes grecques. Le Conseil est bien conscient de la nécessité de préserver les objectifs initiaux de la sécurité sociale (protection par l'assurance sociale et la garantie d'un niveau de vie suffisant), objectifs auxquels il ajoute ceux de justice sociale et d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes qui exercent une activité professionnelle.

Vu le poids des droits dérivés dans la branche des pensions, **le Conseil préconise dans une première phase, soit de forfaitariser les pensions de survie¹⁹, soit de les plafonner²⁰**. Ces mesures donneraient du même coup aux plus jeunes entrant sur le marché du travail un signal que les droits dérivés pourraient avoir une fin. Elles doivent s'accompagner d'une information générale à tous les travailleurs.euses sur les conditions d'octroi des revenus de pension, afin d'inciter à travailler le plus tôt et le longtemps possible et à partager les charges et les

¹⁶ <https://conseildelegalite.be/media/299/download?inline>

¹⁷ Etude relative à l'analyse de la dimension de genre dans le système de pension belge, *op cit*, p. 36

¹⁸ Rapport pensions pour le CNT-CCE – Eléments factuels, *op.cit.*, p 149.

¹⁹ Les pensions de survie des orphelins ne sont pas visées.

²⁰

Voy.e.a. Yvette Raes, *Droits individuels et dérivés dans le régime des pensions des travailleurs salariés concernant plus spécifiquement la situation des femmes*, RBSS, 2009, 2^{ème} trimestre, p 299 et s.

responsabilités familiales de manière plus équitable. Il conseille également d'opter systématiquement pour le calcul de la pension la plus favorable pour les travailleurs.euses (dans le cas où la pension propre serait supérieure à la pension de survie).

Les pensions étant le reflet des emplois offerts et des carrières, des politiques désincitatives du temps partiel d'une part et d'améliorations des infrastructures de gardes d'enfants d'autre part font partie de la solution égalitaire.
