



CONSEIL DE L'EGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

Avis n°142, du 21 mars 2014, du Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, concernant un avant-projet de loi « portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et portant création de l'allocation de transition, dans le régime de pension des travailleurs salariés »

1. Introduction

Par lettre du 19 décembre 2013, (reçue le 6 janvier 2014), le Ministre des pensions a demandé l'avis du Conseil de l'Égalité des Chances entre hommes et femmes sur

- l'avant-projet de loi portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et portant création de l'allocation de transition, dans le régime de pension des travailleurs salariés ;
- l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en ce qui concerne la pension de survie ;
- l'avant-projet de loi modifiant la législation relative aux pensions de survie du secteur public .

La consultation répond aux exigences de l'article 18, §3 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (dite « loi Genre »), puisque le gouvernement fédéral propose des mesures aux fins de « conformer au principe d'égalité entre les femmes et les hommes, la législation relative aux pensions ». Le Conseil observe toutefois que c'est par erreur que l'article 18, §3 prévoit en pareil cas une consultation de la Commission permanente du travail du Conseil : vu les dispositions de l'arrêté royal du 4 avril 2003 qui l'a réorganisé, c'est le Conseil lui-même qui a compétence pour rendre des avis sur un tel objet.

Ces projets de textes visent à exécuter un point (2.2.6) de la déclaration gouvernementale du 11 décembre 2011 sous le titre de « limitation des pensions de survie » qui prévoyait *d'attribuer aux personnes qui perdent leur conjoint une « allocation de transition » dont la durée serait fonction de l'âge, du nombre d'enfants et du nombre d'années de cohabitation légale ou de mariage. A l'échéance de l'allocation de transition et en l'absence d'emploi, sera ouvert un droit au chômage immédiat, avec un accompagnement précoce et adapté, afin d'assurer une transition entre l'ancien et le nouveau régime. La pension de retraite des personnes ayant 30 ans au 1^{er} janvier 2012 sera en cas de décès du conjoint, majorée à concurrence du montant qu'elles auraient reçu dans le système actuel des pensions de survie. Les règles de cumul entre pension de survie et un revenu professionnel seront assouplies pour lutter contre les pièges à l'emploi.*

Le présent avis concerne les deux premiers avant-projets, tandis que le troisième fait l'objet de l'avis n° 143 de la même date.

2. Situation actuelle

Dans le régime des travailleurs salariés, la pension de survie est un droit dérivé octroyé au conjoint survivant d'un titulaire, généralement un homme, qui ouvre le droit à une pension sans contribution à la sécurité sociale des travailleurs salariés. 99% des bénéficiaires sont des femmes mariées, constat qui conduit à qualifier cette situation d'inégalitaire entre les hommes et les femmes.

Selon la législation actuelle, la pension de survie peut être accordée au conjoint survivant, à partir de l'âge de 45 ans, moyennant des conditions de durée du mariage. La pension de survie peut être conservée pendant toute la vie, pourvu que l'intéressé(e) ne se remarie pas et continue à répondre aux conditions d'octroi.

La branche des pensions est pervertie par trois types de droits dérivés du mariage: le taux ménage, la pension de survie et la pension de conjoint divorcé. Le Conseil fait remarquer que l'avant-projet de loi n'est pas équilibré dès lors qu'il ne traite que des seuls droits dont les femmes sont les bénéficiaires presque exclusives alors que le taux ménage, qui bénéficie presque exclusivement aux hommes, n'est pas abordé ; quant à la pension de conjoint divorcé, elle est le plus souvent attribuée aux femmes (± 88 % des cas) mais allège sérieusement la responsabilité des hommes.

3. Objectifs des projets

La *réforme* de la pension de survie a pour objet d'introduire, une allocation de transition pour le conjoint survivant, pour mettre fin au piège à l'emploi à l'intention de ceux et celles qui n'ont pas atteint l'âge requis pour prétendre à la pension de survie.

Les documents **préparatoires des avant-projets de loi** et d'arrêté royal expriment clairement l'orientation du gouvernement en matière de piège à l'inactivité, que constitue la pension de survie pour les femmes, les jeunes femmes surtout puisque 96% des bénéficiaires de pensions de survie de moins de 45 ans sont des femmes (régime des salariés : 4.283 F , en janvier 2012, chiffres ONP , 2012). Bien que la pension de survie offre un filet de sécurité contre la pauvreté , ce filet n'est que temporaire. Le choix que font ces femmes d'opter pour la pension de survie en limitant leur activité professionnelle les conduit à une paupérisation progressive.

La pension de survie existante est transformée en deux mesures/allocations: l'allocation de transition ou la pension de survie. Le critère de l'âge au moment du décès détermine quel régime sera d'application : le survivant n'ayant pas atteint l'âge requis pour la pension de survie, recevra une allocation de transition.

L'allocation de transition est octroyée (sur demande) aux veufs et veuves de moins de 45 ans au moment du décès du conjoint. Cet âge est progressivement porté à 50 ans entre 2015 et 2025. La condition d'avoir été marié avec le conjoint décédé pendant un an demeure. L'allocation de transition est limitée dans le temps: la durée de l'allocation de transition est de 12 mois ou, éventuellement, 24 en cas de charge d'enfants. Elle peut être cumulée de manière illimitée avec une activité professionnelle et des allocations de sécurité sociale. Le calcul de l'allocation de transition se fera sur base de la carrière et des rémunérations (réelles , fictives et forfaitaires) du décédé, comme pour la pension de survie .

Après la période de prestation transitoire et, à défaut d'emploi ou d'un revenu de remplacement, le bénéficiaire aura automatiquement droit à une allocation de chômage, sans période d'attente et avec un encadrement approprié à la recherche d'emploi.

La pension de survie est octroyée aux veufs et veuves à partir de 45 ans au moment du décès du conjoint. Cet âge est progressivement porté à 50 ans par tranche de 6 mois chaque année (en 2025).

Les personnes (quel que soit leur âge) qui perçoivent une pension de survie au 31 décembre 2014, autrement dit avant l'entrée en vigueur de la loi proposée, conservent le droit à cette pension de survie. Elles ne sont pas touchées par les modifications en matière d'allocation de transition.

4. Avis

Le Conseil d'égalité des chances partage l'objectif poursuivi par le gouvernement en matière de lutte contre les pièges à l'emploi, en l'occurrence en stimulant le maintien ou le retour à l'emploi des jeunes bénéficiaires de pension de survie ainsi que l'augmentation du taux d'activité des jeunes femmes (exposé des motifs : « valorisation économique des talents... »).

Ayant été un fervent défenseur de l'individualisation des droits en sécurité sociale, il se rallie également à l'intention exprimée de favoriser la constitution de droits propres à la pension de retraite, surtout chez les femmes, ce qui peut avoir un effet d'égalisation de l'accès des femmes au marché du travail et des revenus. L'allocation de transition proposée peut constituer une étape dans ce sens. Néanmoins, l'allocation de transition est toujours calculée comme un droit dérivé, sur la base des revenus du conjoint décédé.

Le Conseil avait déjà traité de l'individualisation des droits en matière de pension des travailleurs salariés notamment dans son avis 130 (du 10 décembre 2010) « relatif à l'individualisation des droits dans la branche des pensions du régime des salariés en vue de l'application de l'égalité de traitement entre hommes et femmes », et proposé plusieurs mesures à court et moyen termes pour contrer les effets inégalitaires entre hommes et femmes que produisent les droits dérivés et réaliser progressivement une individualisation des droits dans la branche des pensions.

Le Conseil estime qu'une réforme des pensions vers l'individualisation des droits doit prendre en compte simultanément les trois types de droits dérivés et être réfléchié selon un plan d'ensemble.

Il rappelle en outre que l'individualisation des droits en sécurité sociale doit se traduire par une augmentation des droits directs acquis par la participation au marché du travail qui peut être financée par une réduction des droits dérivés du mariage. Ainsi le Comité consultatif du Secteur des Pensions avait déjà proposé d'amener progressivement à 75 % des 25 meilleures années le taux individuel de remplacement, ce qui permettrait parallèlement de faire disparaître le «taux ménage» (avis du 26 mai 2010).

De son côté, le Conseil (avis n° 130 du 10 décembre 2010) a proposé :

- d'accompagner la dégressivité des droits dérivés par des campagnes d'information, orientée vers les jeunes filles et jeunes garçons, sur l'importance de leur engagement dans une activité professionnelle et sur les possibilités offertes par le droit du travail permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- de limiter (dans l'immédiat) le droit au taux ménage aux seules années correspondant effectivement à un mariage avec une épouse à charge. A moyen terme, le Conseil se rallie à la proposition du Comité consultatif du Secteur des Pensions ;

- de partager la pension de survie entre les épouses successives du titulaire défunt au prorata des années de mariage. Dans cette perspective, une partie des pensions de conjoint divorcé s'éteindrait d'elle-même.

Enfin, le Conseil regrette que l'avant-projet de loi ait maintenu le seul critère de l'âge du bénéficiaire au moment du décès pour l'octroi de l'allocation de transition et pour l'étalement de la réforme (l'âge minimum requis pour l'octroi de la pension de survie augmentera de 6 mois par année pour atteindre 50 ans en janvier 2025) alors que la pension de survie est un droit dérivé ouvert par le mariage et non par le bénéficiaire survivant.

A propos des mesures d'encadrement que le gouvernement déclare mettre à la disposition des bénéficiaires d'allocation de transition qui ne trouveraient pas un emploi à l'issue de la période de 12 ou 24 mois, le Conseil souhaiterait savoir de quelle manière elles permettront de retrouver un emploi. Par quels organismes publics ces mesures seront mises en œuvre et quelle évaluation en sera faite au regard de l'objectif d'activation que l'allocation de transition prétend atteindre ?

Le Conseil a toujours préconisé de prendre des mesures pour l'avenir en procurant aux personnes potentiellement visées, une information complète et pertinente, en temps utile, par l'intermédiaire, notamment, des officiers d'Etat civil, des notaires, etc.

Afin d'améliorer cette communication, le Conseil propose de faire savoir aux personnes concernées :

- qu'à l'avenir (étalement de la mesure) le mariage ne procurera plus de droits dérivés (survie, *divorce*, *taux ménage*) et que dans la période transitoire, c'est la durée du mariage et la présence d'enfants qui seront pris en considération pour l'octroi du droit
- qu'en conséquence, les deux contractants au mariage doivent prévoir ce qu'il adviendra en cas de décès de l'un d'entre eux ou de rupture du couple ;
- que l'un et l'autre doivent s'abstenir d'inciter le conjoint à réduire son activité professionnelle ou à abandonner la constitution de droits directs personnels aux prestations sociales, et/ou s'engager à verser à l'ONP des *cotisations volontaires* pour préserver les droits complets du conjoint lorsque c'est applicable.

Enfin, la pension de survie ne répondant plus aux réalités sociales d'engagement des femmes sur le marché du travail aujourd'hui, le Conseil espère que ce premier pas ne sera pas le dernier vers la suppression du système obsolète des prestations non contributives dérivées du mariage. Le système de pension belge devrait en outre, prendre en considération les diverses formes de partenariat.