



CONSEIL DE L'Égalité des CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE Gelijke Kansen VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGleichheit zwIschen MÄNNER UND FRAUEN

Avis n°135 du Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, du 21 juin 2013, relatif à l'impact de certaines mesures socio-économiques 2012

Introduction

En date du 28 janvier 2013, la ministre de l' Egalité des chances a demandé au Conseil de l' Egalité des Chances entre Hommes et Femmes de rendre un avis à propos de l'étude du Bureau fédéral du Plan, appliquant, à sa propre demande ¹, un gender mainstreaming à certaines mesures en matière de sécurité sociale, prises en 2012 par le gouvernement.

Afin de préparer cet avis, la Commission sécurité sociale et la Commission sur les problèmes socio-économiques du Conseil ont auditionné, lors de la séance du 11 avril 2013, trois des auteurs de l'étude du BFP, S.Weemaes, B.Scholtus et R.Desmet (l'étude est disponible, sur le site BFP : http://www.plan.be/admin/uploaded/201302280945400.WP_1303_10465_FN.pdf))

Le BFP présente l'objet de son étude de la manière suivante :

«Mesures prises en 2012 dans les branches chômage et pension : évaluation des effets selon le genre.

Au cours de l'année 2012, le gouvernement a introduit un certain nombre de mesures dans les régimes de pension, de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension) et de chômage. Les effets macroéconomiques, budgétaires et sociaux de ces mesures avaient été évalués dans certaines publications du Bureau fédéral du Plan ou du Comité d'étude sur le vieillissement. La présente publication a pour objectif d'analyser plus spécifiquement l'impact selon le genre de certaines mesures prises en matière d'allocation de chômage et de pension de retraite. Cette analyse s'inscrit dans une double perspective : une perspective macro-budgétaire et une perspective micro-économique. Dans un premier temps sont analysés les effets de la réforme, différenciés pour les hommes et les femmes, sur le marché du travail, sur les effectifs de bénéficiaires d'allocations sociales et sur les pensions moyennes par régime. Dans un second temps, les effets de certaines mesures prises dans les branches chômage et pension sont analysés en termes d'inégalité et de pauvreté, avec toujours pour objectif de différencier les effets sur les hommes et les femmes.»ⁱ²

Le rapport conclut que ce sont les hommes qui sont les plus touchés par les dernières mesures analysées par son étude.

¹ Dont la formulation exacte n'a pas été communiquée au Conseil.

² Extrait de la synthèse de l'étude .

Commentaires du Conseil

Le Conseil constate que le BFP, en utilisant principalement son propre modèle (MALTESE) et en se référant à la législation actuelle, a effectivement présenté l'impact des mesures gouvernementales en question, respectivement pour les hommes et pour les femmes concernés. Or, cette présentation de *statistiques sexuées* ne correspond pas à une présentation d'*indicateurs de genre* comme le voudrait la Loi du 12 janvier 2007, dite «loi gender mainstreaming»³.

Il faudrait effectuer une critique interne des données administratives qui présentent la réalité, répondant à un objectif plus ou moins explicite qui ne tient pas compte de la situation différente des femmes et des hommes. Ainsi le terme «taux d'activité» synthétise des réalités différentes pour les hommes et pour les femmes même si on présente les différences entre les taux d'activité des deux sexes⁴.

La législation actuelle peut également être approchée de manière critique. Prenons le cas de la «durée de carrière». Lorsque la durée de carrière est une condition de l'ouverture d'un accès à un droit, comme le nombre d'années de carrière requis pour l'accès à la pension anticipée, il convient au moins de savoir et de tenir compte, que les années de carrière à temps partiel sont «comprimées» en années équivalentes temps plein, ce qui est contraire au principe de non-discrimination entre les travailleurs à temps plein et à temps partiel, de telle sorte qu'une personne ayant travaillé pendant 45 ans à mi-temps ne pourra faire valoir que 22 et ½ années de carrière ; elle n'aura pas accès à ce droit alors même que sa pension serait calculée sur base de son mi-temps. Dans ces conditions, une grande proportion de femmes ne peuvent avoir accès à la pension anticipée. Cette insuffisante attention à la critique interne des données statistiques disponibles et de la conception des dispositions réglementaires ou légales induit parfois le BFP à émettre des jugements négatifs pour les femmes.

Ainsi le BFP se réfère souvent aux *durées moyennes de carrière* des hommes et des femmes. Or, ces moyennes sont établies sur la base de deux ensembles dont la *dispersion statistique* n'est pas comparable. Pour les hommes, il s'agit d'un ensemble de carrières relativement continues tandis que pour les femmes, d'un mélange de carrières de femmes qui sont partiellement au foyer et de femmes qui sont presque continuellement actives. Il faudrait donc commencer par présenter l'impact de la *dispersion* de chacun de ces groupes soumis à une moyenne.

³ Hildegard Van Hove, Les statistiques et les indicateurs, instruments du gender mainstreaming et de l'évaluation des politiques, dans *Le gender mainstreaming. Un nouveau défi pour le gouvernement fédéral et ses administrations*, IEFH, 2008, p. 166-174.

⁴ «*taux d'activité*» est utilisé pour désigner la part de la population active occupée et les chômeurs demandeurs d'emploi dans l'ensemble de la population en âge d'activité, c'est à dire selon les cas de 15 à 64 ans ou 18 à 64 ans. Or, pour les femmes cette référence est :

- fausse pendant toute la période où l'âge légal de la pension était de moins de 65 ans, donc jusqu'en 2009;
- biaisée parce qu'elle ne comprend pas les personnes en incapacité et en invalidité, ce qui est particulièrement significatif pour les femmes parce que leurs congés de maternité les mettent ainsi hors du taux d'activité ;
- floue : cette notion ne dit rien de l'intensité de l'occupation (une heure de travail, du temps partiel, du temps plein, etc...).

Ensuite, il convient d'exposer de manière séparée, les divers groupes de femmes comme l'avait fait l'étude que le BFP avait consacrée à la réforme des pensions de 1997 (Working paper n° 82, p.52 et suivantes).

Le groupe des femmes qui ne se trouvait plus sur le marché du travail (inactives) au moment où la réforme était mise en œuvre était le plus durement frappé. Elles n'avaient plus le choix de modifier leur comportement, leur carrière professionnelle étant derrière elles.

Il était visible dès cette époque que l'allongement de la durée de carrière pour l'ouverture de l'accès à la pension anticipée allait exclure un nombre croissant de femmes qui subiraient des pertes de revenus importantes. La plus grande partie de l'économie réalisée dans les dépenses de pensions a été et continue à être réalisée à leur détriment. Cet allongement est confirmé par la réforme de 2012.

Un rapport annuel de l'ONP (2004) avait montré que 33% des femmes accédant à la pension de retraite, avaient arrêté leur carrière, en moyenne, à l'âge de 36 ans avec une durée moyenne de carrière de 17 ans. Cela implique le plus souvent qu'elles vont devoir dépendre de la pension au taux ménage de leur conjoint ⁵, exactement comme si elles n'avaient jamais exercé d'activité professionnelle.

La question des reports d'entrée dans le régime de pensions anticipées se pose donc essentiellement pour les femmes. Celles qui se trouvent en activité (emploi, chômage, prépension ou Régime de chômage avec complément d'entreprise, etc.) au moment où survient la condition de durée de carrière peuvent encore adapter leur 'décision' mais elles ne peuvent modifier leur passé professionnel pour pouvoir accéder à ce droit.

Pour les femmes, des réflexions négatives comme « *la durée moyenne de carrière des femmes y est relativement faible* » (p.8) sont peu pertinentes au regard de la complexité de « l'ensemble femmes ».

Par ailleurs, l'étude conclut que les hommes chômeurs sont plus touchés par la réforme de 2012 que les chômeuses parce qu'ils constituent la majorité des catégories qui étaient préservées auparavant mais sont visées aujourd'hui. Ce constat du BFP fait évidemment abstraction de l'histoire de la dégressivité des allocations de chômage. Il est vraisemblable que la demande initiale de la Ministre ne visait pas une perspective historique.

⁵ Le « taux ménage » représente un montant plus avantageux pour le ménage (supplément de 25%), mais annule les droits directs acquis par les femmes.

Recommandations du Conseil

- Le Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes considère que la demande adressée au BFP révèle la complexité de l'application d'un **gender mainstreaming** approfondi.
- Le Conseil soutient que pour les analyses d'impact de mesures gouvernementales en fonction du sexe des personnes touchées, en particulier dans les matières de l'emploi et de la sécurité et de la protection sociales, **une réflexion préalable** doit être menée sur la **méthode à développer, les paramètres à sélectionner**. Il se propose de contribuer à cette réflexion dans la mesure où il détient une bonne part de l'expertise en matière d'analyse gendermainstreaming, qu'il souhaite partager.
- Le Conseil estime en outre qu'une analyse telle que celle présentée par le BFP devrait également prendre en compte **l'adéquation du niveau des prestations de sécurité sociale avec les versements de cotisations**. Ce dernier aspect est en effet généralement négligé.
- Le Conseil encourage la Ministre de l'Égalité des Chances à demander à tous les experts des institutions publiques et des universités, des analyses sur l'impact des nouvelles mesures sur la situation des femmes et des hommes, de préférence préalablement à la décision politique, comme le prévoit la future **analyse d'impact intégrée incluant un 'test genre'** au sens de la loi du 12 janvier 2007. Il insiste sur l'exigence de qualité de ces analyses pour prouver leur efficacité en matière d'aide à la décision.
- Plus spécifiquement **une collaboration régulière avec le Bureau du Plan** devrait pouvoir être mise en place, pour toutes les demandes d'analyses portant sur des matières dont on peut supposer qu'elles auront un effet différencié sur les hommes et sur les femmes. Le Conseil prie instamment la Ministre de convaincre le Commissaire au Plan de la valeur ajoutée réciproque de cette proposition.
- Dans le même ordre d'idées, le Bureau du Plan pourrait être formellement **chargé d'inclure la dimension de genre** dans ses analyses et prévisions ⁶.

⁶ Voir l'article 127 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (M.B. du 23.12.1994) (Loi portant création du Bureau fédéral du Plan)