

Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen

Avis n° 130

Advies nr. 130

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

Individualisering van de rechten in
de tak van de pensioenen van
bezoldigde werknemers met het oog
op de toepassing van de gelijke
behandeling van mannen en
vrouwen.

Contexte

Context

A la lecture du Livre Vert : « *Consolider l'avenir des pensions* », le Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes a été fort surpris de ne trouver aucune réflexion sérieuse sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes et sur l'individualisation des droits¹ dans la branche des pensions.

Bij het lezen van het Groenboek “*Een toekomst voor onze pensioenen*” was de Raad van de Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen bijzonder verbaasd om geen enkele ernstige reflectie terug te vinden over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en over de individualisering van de rechten¹ in de tak van de pensioenen.

Les analyses entamées en 2006 au cours du cycle de conférences « Femme et Pension » institué par Bruno Tobback alors Ministre des pensions, ont été perdues de vue.

De in 2006 begonnen analyses in de loop van de conferentiecycle “Vrouw en Pensioen” op initiatief van de toenmalige minister van Pensioenen Bruno Tobback werden uit het oog verloren.

De plus, l'idée même de « *gender mainstreaming* » ne semble pas non plus avoir été examinée en profondeur par les membres de la Conférence Nationale des Pensions.

Ook het idee van “*gender mainstreaming*” lijkt ook niet dieper te zijn onderzocht door de leden van de Nationale Pensioenconferentie.

¹ Le terme « individualisation » se réfère au vocabulaire de la Commission européenne qui, depuis l'adoption de la Directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978, considère qu'en sécurité sociale, l'égalité de traitement entre hommes et femmes nécessite de procéder à l'individualisation des droits. Communication de la Commission du 12 mars 1997 [(COM(97)102)], p.17.

¹ De term « individualisering » verwijst naar de woordenschat van de Europese Commissie, die, sinds het aannemen van de Richtlijn 79/7/CEE van 19 december 1978, van mening is dat wat betreft de sociale zekerheid, de gelijke behandeling van vrouwen en mannen de individualisering van de rechten vereist. Mededeling van de Commissie van 12 maart 1997 [(COM(97)102)], p.17.

Le Conseil rappelle que dans « *Le Point de vue du Conseil sur la sécurité sociale* », publié en mai 1996, il avait déjà abordé la question des droits directs liés à la vie professionnelle et des droits dérivés du mariage, notamment dans la branche des pensions.

Il s'était exprimé unanimement à plusieurs reprises dans des avis, recommandations et un mémorandum au gouvernement, en faveur d'une individualisation progressive des droits aux prestations de la sécurité sociale.

Il rappelle que le relèvement souhaité des taux d'activité et d'emploi des femmes implique que les pouvoirs politiques et sociaux suppriment progressivement toutes les dispositions sociales (droits dérivés) et fiscales (quotient conjugal, etc.) qui incitent les femmes à réduire partiellement, temporairement ou définitivement leur participation au marché du travail et diminuent ainsi aussi leurs propres droits sociaux. Ceci suppose que les conditions de travail soient créées pour que les femmes acquièrent les chances de rentrer de manière efficace sur le marché du travail.

Il rappelle aussi, comme l'a encore montré la récente journée d'étude sur *l'Individualisation des droits en sécurité sociale*, qu'aujourd'hui encore, dans la branche des pensions des salariés, les droits non contributifs dérivés du mariage (le taux ménage, la pension de divorce, la pension de survie) représentent 30,74% de la dépense totale, soit plus de 4,8 milliards d'euros².

De Raad herinnert eraan dat hij in het in mei 1996 gepubliceerde "*Standpunt van de Raad over de sociale zekerheid*" al inging op de kwestie van de rechtstreekse rechten verbonden aan het beroepsleven en de uit het huwelijk afgeleide rechten, met name in de tak van de pensioenen.

In adviezen, aanbevelingen en een memorandum aan de regering heeft hij zich verschillende keren unaniem uitgesproken voor een geleidelijke individualisering van de rechten op socialezekerheidsuitkeringen.

Hij herinnert eraan dat de gewenste verhoging van de activiteits- en werkzaamheidsgraad van vrouwen impliceert dat de politieke en sociale autoriteiten geleidelijk aan alle sociale (afgeleide rechten) en fiscale (huwelijksquotiënt enz.) bepalingen opheffen die de vrouwen ertoe aanzetten om hun participatie in de arbeidsmarkt gedeeltelijk, tijdelijk of definitief te verminderen en daardoor ook hun eigen sociale zekerheidsrechten verminderen. Dit veronderstelt de creatie van arbeidsvoorwaarden opdat vrouwen de kansen krijgen om zich effectief waar te maken op de arbeidsmarkt.

Hij herinnert er ook aan dat, zoals werd aangetoond tijdens de recente studiedag over *De individualisering van de rechten in de sociale zekerheid*, vandaag de dag nog, in de tak van de pensioenen van werknemers, de niet-contributieve rechten afgeleid uit het huwelijk (gezinsbedrag, echtscheidings- en overlevingspensioen), 30,74% van de totale uitgaven uitmaken, zijnde meer dan 4.8 miljard euro².

² Actes de la Journée d'étude du 15 décembre 2008, sur l'Individualisation des droits en sécurité sociale, publiés dans la *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 2 de 2009, p. 280.

² Handelingen van de studiedag van 15 december 2008 over de Individualisering van de rechten in de sociale zekerheid, gepubliceerd in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, nr. 2 van 2009, p. 280.

Ce montant correspond à une diminution équivalente des droits directs des travailleurs et méritait au moins un débat, comme l'avait d'ailleurs déclaré Maria Arena, ministre des pensions de l'époque, au Comité Consultatif pour le Secteur des Pensions où elle avait lancé le projet d'une Conférence Nationale des Pensions.

Etats des lieux

Tout en reconnaissant que l'état actuel des droits directs et des droits dérivés provient d'une application légitime de la législation en cours, le Conseil n'accepte cependant pas d'entériner le maintien de dispositions dissuasives visant principalement le travail professionnel des femmes.

Il n'admet pas davantage le maintien de dispositions indirectement discriminatoires dont les travailleuses sont les principales victimes.

Alors que la sécurité sociale est fondée sur un système de droits découlant d'une présence sur le marché du travail³ et de cotisations sociales⁴, il est évident que l'octroi de droits dérivés non contributifs⁵ grève lourdement son budget. En 2005, ces droits dérivés, attribués gratuitement, représentaient près de 28% de la dépense totale pour les trois principaux régimes de la sécurité sociale (soins de santé et incapacité/invalidité, pensions, chômage), soit quelque 11 milliards 350 millions d'euros⁶.

Dit bedrag komt overeen met een evenwaardige vermindering van de rechtstreekse rechten van de werkenden en zou ten minste aanleiding moeten geven tot een debat zoals Marie Arena, toenmalig minister van Pensioenen, verklaarde op het Raadgevend Comité voor de Pensioensector toen ze het project van een Nationale Pensioenconferentie opstartte.

Stand van zaken

Hoewel hij erkent dat de huidige toestand inzake rechtstreekse en afgeleide rechten voortkomt uit een legitieme toepassing van de van kracht zijnde wetgeving, aanvaardt de Raad evenwel niet dat ontmoedigende bepalingen die in hoofdzaak gericht zijn op de beroepsarbeid van vrouwen bevestigd worden.

Evenmin stemt hij in met de instandhouding van indirect discriminerende bepalingen waarvan werkneemsters de voornaamste slachtoffers zijn.

Aangezien de sociale zekerheid gebaseerd is op een systeem van rechten die voortvloeien uit een aanwezigheid op de arbeidsmarkt³ en sociale bijdragen⁴, spreekt het voor zich dat de toekenning van niet-contributieve rechten⁵ een zware belasting vormt voor het budget ervan. In 2005 vormden deze, gratis toegekende, afgeleide rechten bijna 28% van de totale uitgaven voor de drie regimes van de sociale zekerheid (gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, pensioenen, werkloosheid), zijnde ongeveer 11 miljard 350 miljoen euro⁶.

³ Avoir un emploi, être demandeur d'emploi, bénéficiaire de périodes assimilées à des journées de travail.

⁴ Cotisations effectives ou fictives.

⁵ Sans versement de cotisations et sans disponibilité à l'égard du marché du travail.

⁶ *RBSS*, 2, 2009, *op.cit.*, p. 280.

³ Een baan hebben, werkzoekend zijn, met werkdagen gelijkgestelde periodes genieten.

⁴ Effectieve of fictieve bijdragen.

⁵ Zonder betaling van bijdragen en zonder beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

⁶ *BTSZ*, 2, 2009, *op.cit.*, p. 280.

L'inégalité de traitement entre hommes et femmes se manifeste ici de manière indirecte. En effet, si les droits dérivés du mariage peuvent être ouverts tant par des titulaires hommes que femmes, cependant le déséquilibre de la répartition H/F de ces titulaires et les restrictions découlant de l'activité professionnelle du conjoint de ces titulaires font de ces droits dérivés des discriminations indirectes.

Effectivement, en 2007, dans le régime des salariés, la pension de **survie pure** bénéficiait à 229.157 personnes dont 0,9% d'hommes et 99% de femmes, ce qui signifie que les titulaires qui avaient ouvert ce droit étaient des hommes dans 99% des cas. La dépense représente plus de 3 milliards 930 millions d'euros.

De même, en 2007, la pension au **taux ménage** concernait 348.069 personnes dont 99,7% d'hommes et 0,2% de femmes. Parmi les hommes retraités, 42,3% bénéficient d'un calcul au taux ménage. Parmi les femmes retraitées, 0,1% bénéficient d'un calcul au taux ménage. Ce seul supplément représente plus de 789 millions d'euros. Quoi qu'on en dise⁷, le « taux ménage » est de loin le facteur le plus important de l'écart entre les pensions de retraite des hommes et celles des femmes.

En 2007 toujours, la pension de **divorce** concernait 55.704 personnes dont 11,6% d'hommes et 88,3% de femmes.

Comme ces droits dérivés du mariage sont calculés à partir de la pension d'un titulaire, le plus souvent masculin, ils sont proportionnellement plus élevés que les droits directs acquis par le travail des femmes.

De ongelijke behandeling van mannen en vrouwen komt hier indirect tot uiting. Immers, hoewel de uit het huwelijk afgeleide rechten door mannelijke en vrouwelijke titularissen kunnen geopend worden, maakt het onevenwicht in de M/V-verdeling van deze titularissen en de beperkingen die voortvloeien uit de beroepsactiviteit van de echtgenoten van die titularissen deze afgeleide rechten tot indirecte discriminaties.

In 2007 kregen immers 229.157 personen het **zuiver overlevingspensioen** in het stelsel van de werknemers, waarvan 0,9% mannen en 99% vrouwen, wat betekent dat de titularissen die dit recht hadden geopend in 99% van de gevallen mannen waren. Het gaat hierbij om een uitgave van meer dan 3 miljard 930 miljoen euro.

Ook in 2007 betrof het **pensioen aan gezinsbedrag** 348.069 personen, waaronder 99,7% mannen en 0,2% vrouwen. Van de mannen op rust genoten 42,3% een berekening aan gezinsbedrag, tegenover 0,1% van de vrouwen. Alleen al dit supplement kost meer dan 789 miljoen euro. Wat men er ook van zegt⁷, het gezinsbedrag is veruit de belangrijkste factor van de kloof tussen de rustpensioenen van mannen en vrouwen.

Ook nog in 2007 betrof het **echtscheidingspensioen** 55.704 personen, waarvan 11,6% mannen 88,3% vrouwen.

Aangezien deze uit het huwelijk afgeleide rechten berekend worden op basis van het pensioen van een titularis, meestal een man, zijn ze verhoudingsgewijs hoger dan de rechtstreeks door arbeid verworven rechten van vrouwen.

⁷ notamment encore récemment l'étude (mars 2010) de Greet De Vil du Bureau fédéral du Plan : *Les pensions du premier pilier...* working paper, n° 4-10, p.7.

⁷ met name onlangs nog de studie (maart 2010) van Greet De Vil van het Federaal Planbureau: *De Belgische eerstelijerpensioenen...* working paper, n° 4-10, p.7.

C'est ainsi que pour les femmes, la moyenne de la pension de survie « pure » (c.-à-d. pour quelqu'un qui n'a jamais travaillé) est plus élevée que la moyenne de la pension de retraite pour une carrière complète. Ceci est inadmissible.

En 2007, la pension de retraite mensuelle moyenne des femmes ayant une carrière complète de salariée s'élevait à 977,69 euros alors que la pension de survie « pure » moyenne attribuée sur la base de la carrière complète (ou équivalente) d'un salarié s'élevait à 1077,45 euros.

Cette constatation montre que les droits dérivés sont aussi en contradiction flagrante avec les recommandations de la Commission européenne (COM[2003] 842 final) en vue de rendre le travail plus rémunérateur pour accroître l'emploi.

Propositions

Les propositions du Conseil concernent des mesures à adopter immédiatement, des mesures à adopter à moyen terme et des mesures à long terme.

Dans l'immédiat, le Conseil demande au gouvernement :

- d'organiser régulièrement des actions d'information en direction des jeunes (garçons et filles) afin que ceux-ci, dès la sortie de leurs études :
 - a. soit s'engagent dans un emploi régulier qui ouvre le droit à la sécurité sociale
 - b. soit s'inscrivent comme demandeurs d'emploi
- de rappeler régulièrement à tous les travailleurs qu'il leur est possible de concilier vie professionnelle et familiale en utilisant les facilités offertes par le droit travail dans le cadre des journées assimilées

Daardoor is het gemiddelde "zuivere" overlevingspensioen voor vrouwen (d.w.z. voor iemand die nooit gewerkt heeft) hoger dan het gemiddelde rustpensioen voor een volledige loopbaan. Dit is onaanvaardbaar.

In 2007 bedroeg het gemiddelde maandelijks rustpensioen voor vrouwen met een volledige loopbaan als bezoldigde werknemster 977,69 euro, terwijl het gemiddelde "zuivere" overlevingspensioen op basis van een volledige (of daarmee gelijkgestelde) loopbaan op 1077,45 euro kwam.

Deze vaststelling toont aan dat de afgeleide rechten ook in flagrante tegenspraak zijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie (COM[2003] 842 def.) om werk lonender te maken teneinde de tewerkstelling te doen stijgen.

Voorstellen

De voorstellen van de Raad betreffen maatregelen op korte, middellange termijn en lange termijn.

Op korte termijn vraagt de Raad aan de regering om:

- op regelmatige tijdstippen voorlichtingscampagnes gericht op jongeren (meisjes en jongens) te organiseren en dit opdat ze onmiddellijk na hun studies:
 - a. hetzij een reguliere job vinden die het recht opent op sociale zekerheid
 - b. hetzij zich inschrijven als werkzoekenden
- regelmatig alle werknemers eraan te herinneren dat het mogelijk is beroeps- en gezinsleven op elkaar af te stemmen door gebruik te maken van de daartoe door het arbeidsrecht geboden mogelijkheden in het kader van gelijkgestelde periodes

A ce sujet, le Conseil demande au gouvernement de conserver au moins les périodes actuellement assimilées.

Le Conseil demande, à **moyen terme**, l'augmentation du taux d'isolé jusqu'au niveau du taux ménage et l'aménagement des pensions de survie et de divorce.

Concernant le taux ménage.

Constatant que, dans son avis du 9 juin 2009, le Comité Consultatif pour le Secteur des Pensions revendique que le montant de la pension individuelle dans le secteur privé soit fixé à hauteur de 75% de la moyenne des revenus professionnels des 25 meilleures années, le Conseil observe que cela entraîne logiquement que le taux d'isolé ainsi relevé, devienne la norme.

Concernant les pensions de divorce et de survie.

Le Conseil propose qu'à partir d'une date⁸ et de modalités à définir, la pension de survie soit partagée entre les conjoints successifs et survivants du titulaire défunt et cela au prorata du nombre d'années de mariage partagées avec ce défunt. En effet, le Conseil considère qu'il n'est pas légitime que le conjoint le plus récent bénéficie de la totalité de ce droit dérivé du mariage alors qu'une épouse précédente a peut-être élevé les enfants et facilité la carrière professionnelle du dit défunt.

En outre, il considère qu'il n'est pas légitime, au moment du décès du titulaire, d'assimiler toutes les années de sa carrière professionnelle à des années vécues en état de mariage.

In dit verband vraagt de Raad de regering ook om de huidige gelijkgestelde periodes minstens te behouden.

Op middellange termijn vraagt de Raad om het alleenstaandenpensioen op te trekken tot het niveau van het gezinsbedrag en de overlevings- en echtscheidingspensioenen aan te passen.

Betreffende het gezinsbedrag.

Vaststellend dat het Raadgevend Comité voor de Pensioensector in zijn advies van 9 juni 2009 eist dat het bedrag van het individueel pensioen in de privé-sector zou worden vastgelegd op 75% van het gemiddelde van het beroepsinkomen van de 25 beste jaren, constateert de Raad dat dit logisch gezien met zich meebrengt dat een dusdanig opgetrokken alleenstaandenpensioen de norm wordt.

Betreffende de echtscheidings- en overlevingspensioenen.

De Raad stelt voor dat, vanaf een nader te bepalen datum⁸ en volgens nog te definiëren modaliteiten, het overlevingspensioen verdeeld wordt onder de opeenvolgende overlevende echtgenoten van de overleden titularis, en dit naargelang het aantal huwelijksjaren met de overledene. De Raad is immers van mening dat het niet gerechtvaardigd is dat de meest recente huwelijkspartner geniet van de totaliteit van dit uit het huwelijk afgeleide recht, terwijl een vorige echtgenote misschien de kinderen heeft opgevoed en de carrière van de overledene mee heeft mogelijk gemaakt.

Daarnaast vindt hij het ook niet legitiem om bij het overlijden van de titularis alle jaren van zijn beroepsloopbaan gelijk te stellen met huwelijksjaren.

⁸ Cette mesure pourrait être installée à partir d'une cohorte d'âges ou une cohorte de mariages.
Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen

⁸ Deze maatregelen zou kunnen ingevoerd worden vanaf een bepaald leeftijds- of het huwelijkscohort.

L'ex-conjoint divorcé pourrait prétendre obtenir la pension de divorce selon les modalités actuelles jusqu'au décès de l'ex-conjoint. A partir de ce décès, il ou elle obtiendrait la part de la pension de survie correspondant à la durée de son mariage avec l'ex-conjoint. Cette part de la pension de survie remplacerait alors la pension de divorce.

A long terme, le Conseil considère que l'objectif à poursuivre par l'individualisation des droits dans la branche des pensions consiste à réduire progressivement (par cohortes d'âge ou de mariages), voire supprimer les droits *dérivés du mariage*⁹, tout en sauvegardant les droits actuels légitimement acquis sur la base de la législation en cours.

Le Conseil considère que les montants des droits dérivés ainsi économisés dans la branche des pensions des travailleurs salariés, doivent être mis à la disposition des pensions basées sur les droits directs acquis par le travail professionnel et ses périodes assimilées.

De gescheiden ex-huwelijkspartner zou aanspraak kunnen maken op het echtscheidingspensioen volgens de huidige modaliteiten tot het overlijden van de ex-echtgenoot. Vanaf dit overlijden zou hij of zij dan het gedeelte van het overlevingspensioen genieten dat overeenkomt met de duur van het huwelijk met de ex-partner. Dit gedeelte van het overlevingspensioen zou dan het echtscheidingspensioen vervangen.

Op lange termijn vindt de Raad dat de door de individualisering van de rechten in de tak van de pensioenen na te streven doelstelling bestaat in het geleidelijk terugbrengen (per leeftijds- of huwelijkscohort), en zelfs het opheffen van de *uit het huwelijk afgeleide rechten*⁹, met behoud van de huidige legitiem verworven rechten op basis van de huidige wetgeving.

De Raad vindt dat de bedragen van de afgeleide rechten die op die manier bespaard worden in de tak van de pensioenen van de bezoldigde werknemers, ter beschikking moeten worden gesteld voor de pensioenen gebaseerd op de rechtstreeks verworven rechten uit beroepsarbeid en ermee gelijkgestelde periodes.

⁹ Les obligations et droits dérivés du mariage relèvent du Code Civil et non de la sécurité sociale.

⁹ De uit het huwelijk afgeleide verplichtingen en rechten vallen onder het Burgerlijk Wetboek en niet onder de sociale zekerheid.

Conclusions

Le Conseil estime que conformément à ses prises de positions antérieures, la priorité des priorités doit être une politique de relèvement substantiel des droits directs des travailleurs. Il se réfère à l'avis du Comité Consultatif pour le Secteur des Pensions qui envisage que le montant « [égal] à 75% de la moyenne des revenus professionnels des 25 meilleures années doit être atteint dès que possible ».

De plus, le Conseil souhaite l'application d'une liaison annuelle, structurelle et automatique des pensions à l'évolution des salaires (liaison au bien-être) sans oublier évidemment leur indexation au coût de la vie et à long terme, la suppression des droits dérivés du mariage.

Le Conseil souhaite que lors de l'élaboration des réformes proposées dans cet avis, le/la futur(e) ministre des pensions l'interroge sur l'opportunité de mettre en œuvre les dites réformes par des mesures transitoires d'accompagnement.

Conclusies

In overeenstemming met zijn vroegere standpunten, is de Raad van mening dat de grootste prioriteit een beleid voor de gevoelige verhoging van de rechtstreekse rechten van werknemers moet zijn. Hij verwijst naar het advies van het Raadgevend Comité voor de Pensioenen dat het bedrag “gelijk [...] aan 75% van het gemiddelde van het beroepsinkomen van de 25 beste jaren, [...] zo spoedig mogelijk bereikt [moet] worden”.

Daarenboven wenst de Raad de toepassing van een jaarlijkse structurele en automatische koppeling van de pensioenen aan de evolutie van de lonen (koppeling aan welzijn), zonder daarbij vanzelfsprekend de prijsindexering te vergeten en op lange termijn, de opheffing van de uit het huwelijk afgeleide rechten.

De Raad wenst dat hij bij de uitwerking van de in dit advies voorgestelde hervormingen door de toekomstige minister van pensioenen zou geraadpleegd worden over de opportuniteit om deze hervormingen uit te voeren met behulp van overgangsmaatregelen.