

Avis de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes n°2021-A/015
concernant la proposition de loi de madame Sophie Thémont, monsieur Marc Goblet,
monsieur Jean-Marc Delizée et madame Leslie Leoni, modifiant l'arrêté royal du 21
décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de
survie des travailleurs salariés, visant à supprimer la compression des années de
prestations des travailleurs à temps partiel afin de favoriser l'accès aux droits
sociaux, n° 119/1



**INSTITUT
POUR L'ÉGALITÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES**

I. Introduction

Créé par la loi du 16 décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après : « l'Institut ») est un organisme qui a entre autres pour mission de veiller au respect de la législation relative à l'égalité des femmes et des hommes et de combattre toute forme d'inégalité ou de discrimination fondée sur le sexe. Étant donné l'importance pour l'égalité de genre de disposer de régimes de congés thématiques adéquats, l'Institut est compétent pour intervenir et apporter des conseils sur ce thème.

À ce titre, l'Institut est notamment habilité à adresser des recommandations et des avis aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration des lois et réglementations.

L'Institut a été contacté par la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants, qui lui a demandé son avis sur une proposition de loi de madame Sophie Thémont, monsieur Marc Goblet, monsieur Jean-Marc Delizée et madame Leslie Leoni, modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, visant à supprimer la compression des années de prestations des travailleurs à temps partiel afin de favoriser l'accès aux droits sociaux, n° 119/1.

Cette proposition de loi a pour objet de supprimer le système de la compression des années de prestations pour les travailleurs à temps partiel qui ne bénéficient pas de l'allocation de garantie de revenus. Ainsi, les travailleurs à temps partiel concernés, essentiellement des femmes, verront la durée de leur carrière prise en compte augmentée et leur accès aux droits sociaux s'améliorer en conséquence.

La commission a adressé la même demande au Conseil d'État, à la Cour des comptes, à la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre la pauvreté, aux sections féminines de la FGTB et de la CSC, à la Commission wallonne des Aînés, au Vlaamse Ouderenraad, à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, à FEMMA et au Service fédéral des pensions (via la ministre des Pensions).

II. Contexte

La proposition de loi 55-119/001 porte sur un aspect spécifique du régime de pension, à savoir le principe de compression des années de carrière des travailleur-se-s à temps partiel¹. Indépendamment du niveau de rémunération, un emploi à temps partiel signifie - pour certaines personnes du moins - que les années de carrière comptent moins que dans le cas d'un emploi à temps plein. La proposition de loi vise à supprimer cette compression dans des cas bien définis.

Les personnes à l'initiative de cette proposition de loi argumentent qu'étant donné la répartition très inégale du point de vue du genre du travail à temps partiel, cette mesure, qui est en fait une économie, affecte les femmes de manière disproportionnée. La mesure est décrite comme « discriminante, injuste et misogyne ». En pratique, le système de compression rend plus difficile pour de nombreuses femmes la constitution de droits sociaux suffisants pour une pension viable.

Le montant de la pension dépend de la durée de la carrière et du niveau des salaires perçus. Pour la durée de la carrière, les périodes assimilées sont d'une grande importance. Bien que la carrière soit comptée en années, le calcul du montant de la pension est en fait compté en jours. Une carrière complète représente 14.040 jours, soit 45 ans. La limitation dans le temps des périodes assimilées pour les travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits signifie en pratique que les travailleur-se-s n'atteignent pas une carrière complète et s'en éloignent encore plus en cas d'interruption. La limitation

¹ Proposition de loi : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/0119/55K0119001.pdf>

à 1.560 jours a donc un impact négatif direct sur les travailleur-se-s qui se trouvent déjà dans une position plus vulnérable.

L'inégalité de genre dans le travail à temps partiel est bien connue. Statbel publie des chiffres annuels² à ce sujet. En 2020, 42,7% des femmes salariées travaillaient à temps partiel, contre 12,6% des hommes. Par ailleurs, les hommes actifs à temps partiel travaillent moins souvent à mi-temps : seuls 4,3% des hommes salariés travaillent à mi-temps, contre 16,0% des femmes salariées. En outre, une part plus importante des hommes travaillant à temps partiel se trouve dans une situation « sûre » pour le calcul de leur pension, parce qu'ils ont un autre emploi à temps partiel, ou parce qu'ils sont en préretraite ou déjà retraités. Ainsi, même dans la catégorie des travailleur-se-s à temps partiel, les femmes sont donc relativement plus touchées par la mesure. Les raisons du travail à temps partiel diffèrent également souvent entre les femmes et les hommes : 44,2% des femmes travaillant à temps partiel invoquent les soins apportés aux enfants ou des circonstances familiales, contre 18,9% des hommes. Le travail à temps partiel doit alors être considéré à la lumière du travail non rémunéré. L'inégalité de genre sur le marché du travail est en effet indissociable de l'inégalité de genre au niveau des tâches de soins non rémunérées. De cette façon, les mesures qui creusent l'écart entre les travailleur-se-s à temps partiel et les travailleur-se-s à temps plein ont toujours inévitablement une dimension de genre. C'est en soi une raison suffisante pour être très prudent. L'inégalité de genre sur le marché du travail peut avoir de nombreuses causes, mais l'inégalité de genre au niveau des prestations de sécurité sociale ne peut être la conséquence de la politique menée.

Une bonne analyse de genre de la politique en matière de pension nécessite en fait de disposer de données sur les carrières. La plupart des statistiques sont établies sous la forme de coupes transversales de la population par année. Cependant, le pourcentage de travailleur-se-s à temps partiel parmi les femmes et les hommes ne reflète pas la part de la carrière durant laquelle ils-elles travaillent à temps partiel. Plus cette part est élevée, plus on peut s'attendre à ce que l'impact sur le montant de la pension soit plus important.

Une autre grave lacune dans les chiffres concerne la difficulté de calculer un écart de pension correct. L'analogie avec l'écart salarial est évidente, mais alors que des données sur les salaires sont disponibles, cela est moins évident pour les revenus après l'âge de la pension. En effet, les données des différents régimes et piliers ne sont pas intégrées. Un indicateur calculé risque donc de ne refléter qu'une partie de la réalité. Eurostat publie un écart de pension sur base des données EU-SILC, l'enquête sur les revenus qui est réalisée chaque année par Statbel avec un échantillon assez limité. Le groupe d'âge des 65 ans et plus en fait trop petit, avec pour conséquence que les chiffres fluctuent quelque peu au fil des années³.

Dans le cadre du projet MIGAPE⁴, le Bureau fédéral du Plan a calculé que la prise des régimes de congé existants remédie entièrement ou en grande partie à l'effet sur la pension de la prise en charge de jeunes enfants ou de personnes âgées nécessitant une assistance. La Belgique dispose de bons régimes de congé pour celles et ceux qui peuvent en faire usage. Par contre, même avec une égalité (théorique) totale entre les femmes et les hommes sur le marché du travail à partir de 2021, il faudrait encore 30 ans pour que l'écart de pension passe sous la barre des 10%.

En 2015, le Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes (ci-après : « le Conseil ») a publié un avis sur diverses réformes de la pension des travailleur-se-s⁵. Le Conseil constate que les mesures ont été mises en œuvre sans disposer d'une vision globale de l'impact de ces mesures sur

² Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/le-travail-temps-partiel#figures>

³ Eurostat écart de pension : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1>

⁴ Bureau fédéral du Plan, projet MIGAPE : <http://www.migape.eu/>

⁵ Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, Avis n°147 :

<http://www.conseildelegalite.be/media/products/442/710/147pensionglobale20152.pdf>

d'autres branches de la sécurité sociale, sur les opportunités d'emploi des jeunes et sur la vie et le bien-être des chômeur-se-s âgé-e-s ou des retraité-e-s. En outre, l'impact éventuel sur l'inégalité de genre n'a pas non plus été pris en compte. Malgré l'obligation légale, les mesures n'ont fait l'objet d'aucune analyse d'impact sur le plan du genre.

En ce qui concerne spécifiquement le principe de compression, le Conseil fait référence à l'arrêt de la Cour européenne de Justice dans l'affaire espagnole d'Elbal Moreno du 22 novembre 2012 (affaire 385/11), dans lequel il a été jugé que la compression des années de carrière à temps partiel est contraire à l'article 4 de la directive 79/7/CEE 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. Les travailleur-se-s à temps partiel - principalement des femmes - ont en effet été doublement touché-e-s : d'une part, en leur demandant de cotiser pendant une période plus longue et, d'autre part, en réduisant le montant de la pension calculé, proportionnellement à leurs salaires inférieurs. Le Conseil souligne également que le principe de compression est contraire au principe général du « prorata temporis » prescrit par les CCT n°35 et 35bis.

I. Analyse

a. Cadre légal actuel

La proposition de loi 55-119/001 fait référence à l'article 34, § 2, 6), de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 27 février 2013.

Cet article concerne les périodes assimilées. Les droits des personnes qui passent au travail à temps partiel sont protégés dans un certain nombre de cas bien définis. Les périodes d'inactivité d'un-e travailleur-se à temps partiel par rapport à un emploi à temps plein sont considérées comme des périodes assimilées pour l'acquisition de droits à la pension dans les cas suivants :

- Lorsque le-la travailleur-se à temps partiel bénéficie du statut de « travailleur-se à temps partiel avec maintien des droits » prévu par la réglementation relative au chômage ;
- Lorsque l'intéressé-e a droit à une prépension conventionnelle à temps plein ou à un système de chômage à temps plein avec complément d'entreprise et qu'il-elle reprend une activité à temps partiel en tant que travailleur-se.

Pour les travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits, cette assimilation est illimitée dans le temps, à condition qu'ils-elles bénéficient d'une allocation de garantie de revenus. Pour les travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits qui ne bénéficient pas d'une allocation de garantie de revenus, l'assimilation est limitée à un maximum de 1.560 jours.

La signification de l'expression « travailleur-se à temps partiel avec maintien des droits » est ainsi vidée de sa substance. En reliant la reconnaissance illimitée dans le temps de ces droits du-de la travailleur-se à temps partiel au critère d'une allocation de garantie de revenus, ces droits sont automatiquement liés à un certain nombre de conditions strictes développées dans une logique de prévention de la pauvreté avec une dimension familiale évidente. L'octroi d'une allocation de garantie de revenus aux 65 ans et plus est en effet conditionné, entre autres, par un examen approfondi des ressources du-de la travailleur-se et de sa famille, à savoir les pensions, les revenus professionnels, les prestations sociales, les biens immobiliers, l'épargne, etc. Il existe des conditions relatives à la résidence principale, qui ont récemment été contestées par un certain nombre d'organisations sociales, car elles signifient une lourde restriction de la vie sociale de nombreuses personnes de plus de 65 ans. Il est évident que ce lien avec l'allocation de garantie de revenus a un impact considérable.

En outre, cette restriction est aussi fortement genrée. Les travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits sont principalement des femmes, tandis que les prépensionné-e-s conventionnel-le-s et les chômeur-se-s à temps plein bénéficiant d'un complément d'entreprise sont principalement des hommes. En 2020, 66,1% des chômeur-se-s bénéficiant d'un complément d'entreprise étaient des hommes. 75,4% des travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits et une garantie de revenus étaient des femmes⁶.

Il convient également de noter qu'une grande partie du travail à temps partiel ne donne de toute façon pas droit à une assimilation. Cela s'applique à tout ce qui est considéré comme un travail à temps partiel « volontaire » et qui n'est pas assimilé dans le cadre d'autres régimes, comme les périodes prises en tant que congés thématiques, où le revenu est complété par une allocation de l'Office national de l'Emploi (ONEM).

b. Modifications apportées par la proposition de loi

La modification législative proposée revient à supprimer la limitation des périodes assimilées à 1.560 jours. La distinction entre les travailleur-se-s qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenus et les travailleur-se-s qui ne bénéficient pas de cette allocation est supprimée.

Pour les intéressé-e-s, cela revient à un traitement plus équitable.

Les conditions pour une assimilation restent inchangées. La proposition de loi n'aura donc aucune incidence pour de nombreux-se-s travailleur-se-s à temps partiel.

En ce sens, l'Institut estime que cette proposition de loi est en fait très modeste. Elle ne touche qu'à un seul des aspects de l'inégalité de genre après l'âge de la retraite.

II. Avis

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes partage l'avis des personnes à l'initiative de cette proposition de loi et recommande l'adoption de celle-ci.

Toutefois, cela ne suffira pas pour atteindre l'égalité de genre après l'âge de la pension pour les 65 ans et plus actuel-le-s et futur-e-s. L'Institut est d'avis que l'inégalité de genre en matière de prestations de sécurité sociale ne peut en aucun cas être une conséquence de la politique menée. En ce sens, une analyse approfondie et cohérente de la dimension de genre - alimentée par des statistiques fiables - est essentielle pour parvenir à une réforme complète des pensions. Tout comme un engagement fondamental de la part du gouvernement à cet égard.

⁶ La garantie de revenus payée par l'ONEM à certain-e-s travailleur-se-s à temps partiel avec maintien des droits est l'allocation qui doit permettre aux revenus de ne pas diminuer parce que le salaire perçu pour l'emploi à temps partiel est moins élevé que l'allocation de chômage perçue auparavant pour l'emploi à temps plein exercé précédemment.
Statistiques ONEM : <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chiffres/travailleurs-temps-partiel>