

N°2018– 03, février 2018

Réforme des périodes assimilées : la double peine

Analyse de certaines mesures de réforme des pensions

Dans le cadre de sa volonté de réformer le système des pensions, le gouvernement fédéral s'attaque à toute une série de mécanismes qui ont fait les beaux jours de notre système de sécurité sociale, visant à assurer une couverture sociale suffisante et répondant à des critères de justice sociale. Parmi ces mécanismes, les périodes assimilées à des périodes travaillées dans le calcul de la pension. En limitant la prise en compte de ces périodes assimilées à travers les modalités de la suppression de l'unité de carrière et en réduisant le salaire de référence pour ces périodes dans le calcul de la pension, le gouvernement pénalise en fait les travailleurs qui ont subi des risques sociaux au cours de leur vie.

Dès son entrée en fonction, le ministre des Pensions, Daniel Bacquelaine, annonçait le relèvement de l'âge légal de la pension à 67 ans. Pour, selon ses termes, « compenser » cette mesure, il a confié au Comité national des pensions¹ la mission de définir des critères objectifs de reconnaissance de la pénibilité dans la carrière professionnelle permettant l'obtention de conditions plus favorables d'accès à la prépension ou de calcul de la pension. Mais, eu égard à l'intransigeance des employeurs, le ministre a repris la main sur ce dossier, laissant craindre l'élaboration d'une liste de critères de pénibilité extrêmement restreints.

Parallèlement à ce dossier, Daniel Bacquelaine a déposé, au Parlement, en novembre dernier, un projet de loi visant à réformer le principe de l'unité de carrière. Il prépare à présent un arrêté royal sur les périodes assimilées qui affecteront les pensions des travailleurs qui subissent des risques sociaux. Ces mesures pervertissent plus encore la représentation sociale de l'allocataire social et celle du rôle de la sécurité sociale.

¹ Le Comité national des pensions est l'organe, créé par ce gouvernement, qui est « responsable du suivi permanent et systématique de la viabilité sociale et financière des trois régimes ».

RÉFORME DE L'UNITÉ DE CARRIÈRE

De quoi s'agit-il exactement ? Il faut pour cela relire l'accord de gouvernement. Celui-ci stipule que « la poursuite de l'activité professionnelle après avoir atteint la carrière de référence permettra de se constituer des droits de pension supplémentaires selon les mêmes modalités dans les trois régimes de pension. Cela signifie la suppression progressive du principe de l'unité de carrière, de sorte que celui qui travaille plus de 14.040 jours continue d'accumuler des droits à la pension. » Autrement dit, une personne qui travaille au-delà de 45 années de carrière (45 x 312 jours) continuera à se constituer des droits à la pension alors que jusqu'à présent, seules les 45 années les mieux rémunérées étaient prises en compte.

Les travailleurs qui présentent une carrière dépassant 45 années la terminent souvent comme chômeurs âgés ou en RCC (régime de chômage avec complément d'entreprise – ex-prépension), voire en invalidité. Ces périodes comme chômeur âgé, en RCC ou en invalidité sont assimilées à une période de travail pour le calcul de la pension. Ces travailleurs ont généralement commencé à travailler très jeunes. Ce pourquoi, à 65 ans, ils dépassent les 45 années de carrière. Il s'agit souvent de personnes qui ont exercé un métier lourd, par exemple dans l'industrie, la construction, les soins de santé ou le nettoyage, et souvent à bas salaire, surtout en début de carrière. Ces personnes ne bénéficient généralement d'aucune pension complémentaire privée ou alors d'une pension complémentaire limitée. Elles dépendent donc surtout de la pension légale, autrement dit de la pension garantie par la sécurité sociale.

Que prévoit le ministre pour ces travailleurs qui dont les années dépassant les 45 années de carrière sont des périodes assimilées ? Pour eux, seules les 45 premières années seront prises en compte dans le calcul de la pension (au lieu des 45 années les plus favorables). Cette mesure signifie clairement une diminution de la pension pour les personnes qui ont généralement commencé à travailler entre 14 et 20 ans et qui, à la fin de leur carrière, se retrouvent en invalidité, ou au chômage ou encore sont licenciées dans le cadre d'un RCC.

RÉFORME DES PÉRIODES ASSIMILÉES

Cette suppression de l'unité de carrière est intimement liée à une autre réforme qui concerne les périodes assimilées. Une période assimilée est une période pendant laquelle le travailleur n'a pas travaillé parce qu'il était au chômage, en arrêt maladie ou en invalidité, ou encore en prépension, par exemple². Dans le calcul de la pension, on tient compte de ces périodes d'inactivité comme si elles avaient été prestées. Le droit à pension pour ces périodes est calculé sur base du salaire brut moyen de la dernière année civile précédant la période d'inactivité³. Ce mécanisme appelé « assimilation » a pour conséquence que le travailleur ne perd rien⁴ pour le calcul de sa pension légale même s'il n'a pas travaillé pendant certaines périodes.

Le ministre des Pensions prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2019, les deuxièmes périodes de chômage ainsi que les périodes de RCC seront dorénavant assimilées sur base du salaire fictif limité (2020 euros par mois) au lieu du dernier salaire réel plafonné. Cette mesure suit une interprétation stricte de l'avis des experts dans le rapport de la Commission de réforme des pensions : « Un lien plus fort est nécessaire entre prestations de travail effectives et montant de la pension. Mais (que) ce lien ne s'oppose pas à un principe de périodes assimilées : si la société est d'avis que les travailleurs ont droit à des allocations en raison d'un chômage involontaire, d'une maladie ou invalidité, d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (parce qu'ils ne peuvent en être rendus responsables) ou encore pendant un congé de maternité, une assimilation dans le calcul de la pension sera bien entendu légitime et évidente ».

² La liste des assimilations est très longue : on y trouve notamment aussi le congé de maternité, la différence avec un temps plein pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits (demandeurs d'un emploi à temps plein), les crédits-temps/interruptions de carrière, les congés thématiques comme le congé parental, les périodes de service militaire ou comme objet de conscience, les jours de grève, etc.

³ Ce salaire moyen dit « fictif » de l'année précédente peut lui-même se baser sur des salaires « fictifs » si l'année précédente comprend elle-même une ou des périodes non travaillées.

⁴ Sauf les augmentations barémiques survenues au cours d'une période non prestée.

Daniel Bacquelaine durcit en fait une mesure mise en œuvre sous le gouvernement Di Rupo. Alexander De Croo, ministre des Pensions entre fin 2011 et 2014, avait déjà limité l'assimilation de la troisième période de chômage (sauf après 55 ans), des prépensions avant 60 ans et des crédits-temps de fin de carrière avant 60 ans et partiellement après 60 ans⁵.

Par ailleurs, dès 2015, le crédit-temps sans motif (qui était assimilé pour la pension) a été supprimé par le gouvernement Michel, ainsi que le crédit-temps de fin de carrière avant 60 ans, tandis que la durée maximale du crédit-temps avec motif passait de un an à deux ans.⁶

DE LA PROTECTION DES ALÉAS DE LA CARRIÈRE AUX CRÉDITS-TEMPS

Les périodes temporaires d'inactivité sont inhérentes à la carrière professionnelle et au statut de salarié. Celui-ci est sujet à divers risques sociaux comme l'incapacité de travail, le chômage ou un accident de travail. Cette réalité est niée par le gouvernement. En effet, il y a une remise en cause, pour ces périodes d'inactivité, du niveau de rémunération pris en compte pour les droits à la pension (les périodes elles-mêmes restant donc prises en compte). Comme s'il mettait en doute le caractère involontaire de ces situations alors même que celui-ci est une condition de leur indemnisation et fait l'objet de contrôles.

Le risque de chômage, et donc le nombre de journées assimilées, a bien évidemment fortement augmenté à partir de la fin des années 70. Les interruptions de carrière indemnisées et les interruptions de chômage ont, comme les prépensions, servi à maquiller une partie du sous-emploi. À partir de 2001, les crédits-temps ont pris le relais dans une autre optique. Les crédits-temps « avec motif »⁷ se sont ajoutés aux congés « thématiques » comme le congé parental, afin de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et sociale. Même le crédit-temps « sans motif », supprimé en 2015, était le plus souvent utilisé pour s'occuper d'un enfant, soigner un proche, contribuer à un projet associatif... soit toutes des activités qui contribuent aussi à un certain intérêt général. Une forme de crédit-temps « de fin de carrière » a aussi été instaurée pour réduire la durée du travail à partir de 50 ans (reporté ensuite à 55 ans par le gouvernement Di Rupo) ce qui peut éviter de glisser vers l'invalidité ou permet de prolonger sa carrière et dès lors la disposition par l'employeur des compétences acquises par le travailleur... tout en réduisant le nombre d'années de pension à verser à celui-ci.

Le fait que la part des droits à pension non fondés sur des périodes travaillées et des cotisations ait augmenté (pour atteindre en moyenne environ un tiers de la carrière parmi les récemment retraités⁸) n'est pas en soi un problème dans un système par répartition, car dans celui-ci, les cotisations d'aujourd'hui servent à payer les pensions actuelles. Et ce qui importera lorsqu'il s'agira d'honorer les droits à la pension dans le futur, fussent-ils acquis sur une plus large proportion de journées assimilées, ce sera surtout la richesse créée dans l'économie et la capacité du système des contributions sociales et fiscales à en prélever une partie suffisante (nécessitant une fiscalité plus juste et une lutte renforcée et plus efficace contre la fraude et l'évasion fiscale).

Mais un des enjeux pour le gouvernement, en réduisant les assimilations ou les droits à pension qui leur sont associés, est d'afficher un ralentissement de la hausse future du coût des pensions même si cela ne contribue que très peu à répondre au défi du vieillissement.

⁵ Assimilation maintenue après 60 ans pour deux ans à mi-temps et cinq ans à 1/5^e temps.

⁶ J. WELS, « Le crédit-temps en fin de carrière : la fin d'un succès ? », *Chroniques internationales de l'IRES*, oct 2015, n°151.

⁷ Soins d'un enfant de moins de 8 ans, soins palliatifs, soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade, formation.

⁸ 30 % pour les hommes et 37 % pour les femmes ; *Importance et composition des périodes assimilées dans les trois régimes de pension*, mai 2016, BFP (Bureau fédéral du Plan).

UNE OFFENSIVE LIBÉRALE

Les mesures à l'encontre des périodes assimilées constituent en réalité une véritable offensive contre les droits de sécurité sociale poursuivant un dessein libéral. Il faut en effet savoir que, tout comme l'absence de limite dans le temps du droit aux allocations de chômage⁹, les assimilations ont toujours été une vache sacrée syndicale, non sans raison, s'agissant de garantir la sécurité d'existence du travailleur et, partant, sa dignité. No pasaran ! Réduire la valeur des journées assimilées pour la pension revient à ajouter une deuxième peine à ceux qui subissent un risque social. En effet, non seulement les personnes concernées se retrouveraient privées d'emploi mais devraient en subir un impact sur leur pension.

Mais ce gouvernement est passé à l'affrontement dans son acharnement à saper la falaise sécu. Les restrictions sur les crédits-temps consistent à revenir sur des progrès en matière de conciliation et de fins de carrière qui sont aussi des embryons de réductions du temps de travail. Jusqu'où ira-t-il ? Le gouvernement proposera sans doute de différencier la pénalité pour la pension entre les périodes correspondant à un risque social et celles qui résultent d'un choix du travailleur. Qu'est-ce qui passera à la trappe ? Certains congés et crédits-temps, les jours de grève, la période de chômage au-delà d'un an sous prétexte qu'après un an rester au chômage est à coup sûr volontaire ? Ce gouvernement montre qu'il va toujours plus loin dans le démantèlement du modèle social.

À travers sa réforme, le ministre dit vouloir valoriser le travail effectivement presté. Selon lui, la limitation des périodes assimilées pour la pension ou du salaire de référence pour l'assimilation serait également une manière de lutter contre les pièges à l'emploi. À elle seule, cette réforme incarne la vision libérale. Le postulat est simple : le chômage est le plus souvent volontaire et les possibilités de retrait du marché du travail sont trop avantageuses. Entre activité et inactivité, les travailleurs choisissent la situation financièrement la plus intéressante. En favorisant le travail effectif et en limitant les périodes assimilées, il s'agit de rendre disponible une réserve de main d'œuvre la plus large possible et prête à accepter toutes les flexibilités horaires et contractuelles pour garder un emploi ou en décrocher un, et les mini-jobs en attendant.

Pour arriver à ses fins, le gouvernement s'appuie sur un sentiment d'injustice qui existe au sein d'une partie de la population : un sentiment qui vient de la comparaison entre la pension de quelqu'un qui a effectivement travaillé presque toute sa vie et celle de quelqu'un qui a connu de longues périodes « non travaillées ». Toutefois, faire une différence entre celui qui travaille et celui qui est chômeur ou invalide par exemple, revient à affirmer que le premier est quand même plus méritant et à jeter plus de soupçons encore sur le caractère involontaire de la situation du second. Une conception méritocratique qui nie la valeur de solidarité horizontale face au risque social.

Ce sentiment concerne aussi le fait que l'écart entre la GRAPA¹⁰ ou la pension minimale et la pension liée à la carrière s'est amenuisé (par le blocage des plafonds jusqu'à la fin des années 90 et par la revalorisation sensible et sélective des minima qui a suivi). Le rendement des cotisations apparaît décourageant. Sans remettre en cause les minima solidaires, on peut dès lors souhaiter que tout travail supplémentaire donne lieu à une pension sensiblement meilleure que ce qu'offre le système actuel. À cet égard, la pension de base à la sauce scandinave fait peut-être partie des alternatives¹¹. Il s'agit d'un montant identique pour chacun¹² qui pourrait être du niveau de la GRAPA, soit au seuil de risque de pauvreté, auquel s'ajouterait la pension liée à la carrière¹³. De manière telle que chaque période supplémentaire de travail effectif, et donc de cotisations, donne droit à un surcroît de pension de sécurité sociale.

⁹ Cette absence de limite dans le temps a toutefois été mise en brèche par la limitation à trois ans des allocations d'insertion.

¹⁰ Actuellement de 1083,28 euros par mois pour une personne seule.

¹¹ P. PALSTERMAN, « Peut-on tirer des leçons du " modèle nordique " des pensions ? », *Revue nouvelle*, mai-juin 2011.

¹² Son montant pourrait dépendre du nombre d'années de résidence durant une période précédant la pension.

¹³ Avec un taux de remplacement par rapport au salaire qui serait évidemment inférieur au taux actuel vu la pension de base. Et il ne s'agit donc pas d'une pension de base à la sauce hollandaise, c'est-à-dire complétée par des pensions privées.

Il est cependant primordial de promouvoir les valeurs fondamentales de notre sécurité sociale pour contrebalancer la conception méritocratique du gouvernement. Les syndicats ont accepté la lutte contre les pièges à l'emploi, car effectivement il y a des situations où la calculatrice démontrait qu'il était plus avantageux de rester au chômage. Mais ce pragmatisme a son revers, car il a voilé le fait qu'il s'agissait avant tout d'une offensive libérale sur les représentations mentales du chômage (transfert de responsabilité sur l'individu) et des chômeurs (préférant ne pas travailler sauf si le travail paie).

Patrick Feltesse, Youssef El Otmani* et François Reman* (* CSC)

(Cette analyse est parue dans la revue Démocratie n°1, janvier 2018)

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à pierre.georis@ftu.be

**FTU – Association pour une
Fondation Travail-Université**

Chaussée de Haecht, 579
1030 Bruxelles
+32-2-2463851
Site éducation permanente : www.ftu.be

Éditeur responsable : Pierre Georis

Avec le soutien de la

