# UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

Commission de réforme des pensions 2020-2040

## ANNEXE 2.3

Avenir des pensions dans le secteur public

# UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

**Commission de réforme des pensions 2020-2040**

# ANNEXE 2.3

## Avenir des pensions dans le secteur public

# TABLE DES MATIÈRES

**1. POURQUOI UN REGIME DE PENSION DISTINCT POUR LES FONCTIONNAIRES ? ..... 1**

**1.1. BREF HISTORIQUE DU REGIME DE PENSION DES FONCTIONNAIRES ..... 1**
1.1.1. Précurseur de la loi du 21 juillet 1844 ..... 1
1.1.2. Philosophie de la pension des fonctionnaires ..... 2
1.1.3. Calcul de la pension des fonctionnaires ..... 3
1.1.4. Financement de la pension des fonctionnaires ..... 4
**1.2. PENSION DES FONCTIONNAIRES EN TANT QUE SALAIRE DIFFERE ..... 5**
1.2.1. Rémunération conforme au marché dans le secteur public ..... 5
1.2.2. Caractère contributif du régime de pension des fonctionnaires ..... 6
1.2.3. Qualification par la Cour constitutionnelle ..... 8
**1.3. AUTRES CONSIDERATIONS ..... 9**
**1.4. ÉVOLUTION DES REGIMES DE PENSION ..... 10**
**1.5. VISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ..... 11**
**1.6. FONCTIONNAIRES *VERSUS* AGENTS CONTRACTUELS ..... 12**
1.6.1. Législation des pensions en vigueur ..... 12
1.6.2. Approche chiffrée ..... 14
1.6.3. Explications ..... 16
1.6.4. Question de légitimité ? ..... 18

**2. PRESENTATION DU REGIME ACTUEL DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES ..... 19**

**2.1. PRESTATIONS ..... 19**
2.1.1. Lien entre les régimes de pension ..... 19
2.1.2. Âge de la pension ..... 22
2.1.3. Pension de retraite ..... 39
2.1.4. Pension de survie et allocation de transition ..... 62
2.1.5. Pension en cas de séparation de fait et de divorce ..... 67
2.1.6. Minima ..... 69
2.1.7. Maxima ..... 72
2.1.8. Cumul ..... 74
2.1.9. Péréquation automatique ..... 76
2.1.10. Résultat final ..... 78
2.1.11. Banque des données de carrière électroniques et dossier électronique de pension ..... 83
**2.2. FINANCEMENT ..... 85**
2.2.1. Cotisation de pension personnelle ..... 85
2.2.2. Intervention patronale ..... 86
2.2.3. Comparaison avec le financement des autres régimes légaux de pension ..... 95
2.2.4. Aperçu des cotisations dues ..... 96

**3. DÉFIS DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES ..... 98**

**3.1. VIEILLISSEMENT ..... 98**
3.1.1. Vieillissement davantage marqué que dans le secteur privé ..... 98
3.1.2. Augmentation du nombre de pensions ..... 99
3.1.3. Pyramides des âges ..... 103
**3.2. DÉPART ANTICIPÉ ..... 105**
3.2.1. Motifs de mise à la pension ..... 105
3.2.2. Âge moyen de la pension ..... 107
3.2.3. Pensions pour inaptitude physique ..... 112
**3.3. PÉRENNITÉ FINANCIÈRE ..... 116**
3.3.1. Augmentation de la charge des pensions ..... 116
3.3.2. Taux de cotisation théorique en 2013 ..... 117
3.3.3. Taux de cotisation implicite jusqu'en 2060 ..... 121
**3.4. COMPLEXITÉ ET (IL)LISIBILITÉ ..... 123**
3.4.1. Diversité des régimes de pension ..... 123
3.4.2. Diversité des statuts ..... 124
3.4.3. Interdépendance entre les statuts et la législation des pensions du secteur public ..... 125
**3.5. MUTATION DES SCHÉMAS FAMILIAUX ..... 128**
3.5.1. Pension de fonctionnaire « individuelle » ..... 128
3.5.2. Droits des conjoints séparés (divorcés) ..... 129
3.5.3. Pension de survie et cohabitation légale ? ..... 129

**4. AVENIR DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES ..... 130**

**4.1. PENSIONS BELGES DES FONCTIONNAIRES DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL ..... 130**
**4.2. REDESSINER LE PAYSAGE BELGE DES PENSIONS ..... 130**
4.2.1. Conception différente des pensions légales ..... 130
4.2.2. Rôle différent des pensions complémentaires ..... 131
4.2.3. (In)faisabilité d'une intégration du régime légal de pension du secteur public dans le régime général ..... 139
**4.3. PROTECTION SOCIALE IDENTIQUE DU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE ? ..... 141**
4.3.1. Normalisation des relations de travail ..... 141
4.3.2. Réforme des pensions pour inaptitude physique ..... 142

**5. ESSAI DE RÉFORME DES PENSIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC ..... 143**

**5.1. PRÉLIMINAIRE ..... 143**
5.1.1. Mise en contexte ..... 143
5.1.2. Architecture de l'essai de réforme ..... 144
**5.2. SUPPRESSION DE CERTAINES PARTICULARITÉS ..... 145**
5.2.1. Plus de condition de carrière de 5 ans ..... 145
5.2.2. Plus de perte des droits à la pension en cas de sanction disciplinaire la plus lourde ..... 146

**5.3. ACCÈS AU DROIT À UNE PENSION DE RETRAITE ..... 147**
5.3.1. Allongement de la carrière ..... 147
5.3.2. Rehaussement de l'âge normal de la pension ..... 153
5.3.3. Durée de la carrière pour accéder au droit à la pension ..... 153
5.3.4. Réforme de la pension pour inaptitude physique ..... 164
**5.4. CALCUL DE LA PENSION DE RETRAITE ..... 174**
5.4.1. Généralités ..... 174
5.4.2. Services temporaires ..... 174
5.4.3. Autre approche des périodes assimilées ? ..... 178
5.4.4. Réduction progressive et, le cas échéant, suppression de la bonification de temps au titre du diplôme ..... 185
5.4.5. Adaptation et, le cas échéant, suppression des tantièmes préférentiels ? ..... 186
5.4.6. D'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen ..... 192
5.4.7. Modalisation d'après le schéma familial ? ..... 204
5.4.8. Corrections en moins et en plus ..... 205
5.4.9. Microsimulations ..... 207
**5.5. SYSTEME « A POINTS » ET PENSIONS DES FONCTIONNAIRES ..... 215**
5.5.1. Contours en général ..... 215
5.5.2. Esquisse axée sur le régime de pension des fonctionnaires ..... 217
**5.6. INTERPRÉTATION MODERNE DES « DROITS DÉRIVÉS » ..... 222**
5.6.1. Pensions de survie ..... 222
5.6.2. Droits en cas de séparation ..... 227
**5.7. NOUVELLE APPROCHE DES MINIMA ..... 228**
5.7.1. Mise en contexte ..... 228
5.7.2. Grandes lignes ..... 228
5.7.3. Impact sur le régime minimum actuel dans le régime de pension des fonctionnaires ..... 229
**5.8. RÉFORME DES MAXIMA DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC ..... 231**
5.8.1. Pensions de retraite ..... 231
5.8.2. Pensions de survie ..... 236
**5.9. LIAISON DES PENSIONS EN COURS DE LIQUIDATION À L'ÉVOLUTION SALARIALE DES ACTIFS ..... 236**
**5.10. SYSTÈME DE FINANCEMENT ..... 238**
5.10.1. Intraprofessionnel ..... 238
5.10.2. Interprofessionnel ..... 239
**5.11. PENSION COMPLÉMENTAIRE AU PROFIT DES NOUVEAUX AGENTS CONTRACTUELS ..... 239**
5.11.1. Répartition et/ou capitalisation ..... 239
5.11.2. Par la création d'un régime légal de capitalisation ..... 241

**6. BIBLIOGRAPHIE SUCCINCTE ..... 243**

**7. ANNEXES ..... 245**

**7.1. LIMITE D'ÂGE DE 65 ANS ..... 245**
**7.2. AUTRES LIMITES D'ÂGE ..... 248**
7.2.1. Limites d'âge supérieures ..... 248
7.2.2. Limites d'âge inférieures ..... 249

**7.3. PENSION À TEMPS PARTIEL DANS LE SECTEUR PUBLIC ..... 253**
7.3.1. Généralités ..... 253
7.3.2. Accès au droit à une pension à temps partiel ..... 253
7.3.3. Calcul de la pension à temps partiel ..... 254
7.3.4. Révision de la pension à temps partiel ..... 255
7.3.5. Droit au paiement en cas de pension à temps partiel ..... 255

# 1. Pourquoi un régime de pension distinct pour les fonctionnaires[1] ?

## 1.1. Bref historique du régime de pension des fonctionnaires[2]

### 1.1.1. Précurseur de la loi du 21 juillet 1844

La plus ancienne loi sociale[3] de Belgique est indéniablement la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques[4], applicable aux agents de l'État et à une série de corps spéciaux[5]. Cette loi constitue encore à ce jour un des fondements légaux dans le domaine des pensions des fonctionnaires. Cette législation relative à la pension des fonctionnaires a été élaborée longtemps avant qu'il soit question d'une assurance pension (obligatoire) pour les travailleurs salariés, à son tour suivie – mais beaucoup plus tard – par un régime de pension pour les travailleurs indépendants. La distinction entre les trois régimes de pension a dès lors une longue histoire derrière elle.

Le législateur de 1844 s'est inspiré de l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814[6], lequel a été déclaré applicable en Belgique en 1815[7]. La *ratio legis* de cet arrêté, apparemment promulgué spécifiquement pour la Belgique, est (et reste à ce jour) obscure. Il est cependant acquis que cet arrêté du 14 septembre 1814 se fonde en grande partie sur l'arrêté du

---

1 Cette annexe 2.3 jointe aux « propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pensions » sera publiée sous forme d'ouvrage au cours du mois de septembre 2014. Cette annexe est à citer comme suit: R. JANVIER et J. JANSSENS, *Avenir des pensions dans le secteur public*, Bruges, la Charte, 2014.

2 Pour un examen plus approfondi de l'origine de la pension de retraite légale des fonctionnaires, voy. V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 139-144, n° 366-376.

3 À ce propos, il est également fait référence à une analyse historique richement documentée dans N. PEETERS, "Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848", *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75, fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, moderne et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 383-412 (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rbph_0035-0818_1997_num_75_2_4176).

4 Voy. loi du 11 avril 2005 adaptant la version française et établissant la version néerlandaise de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (*M.B.*, 10 juin 2005).

5 Notez à cet égard que cette loi de 1844 n'était pas applicable (et ne l'est toujours pas) aux fonctionnaires des pouvoirs locaux. En effet, la pension des fonctionnaires communaux était considérée comme une matière communale dans laquelle seul le Conseil communal est compétent. Ceci avait pour conséquence qu'une assurance pension était organisée dans certaines communes, au contraire d'autres. C'est dans ce contexte que s'inscrit la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal (*M.B.*, 5 mai 1933). Cette loi obligeait les communes à garantir à leurs fonctionnaires une pension égale à celle des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. Ce principe était conçu comme une sorte de garantie minimum afin de mettre un terme à l'injustice découlant du fait que certaines communes n'accordaient à leurs fonctionnaires qu'une pension insuffisante, voire aucune pension du tout. L'objectif ne consistait cependant pas à imposer un régime de pension uniforme étant donné que les communes, eu égard au principe de l'autonomie communale, avaient toujours la possibilité d'élaborer un régime de pension plus favorable (voy. H. SCHMIDT, "Pensioenen: algemene principes", *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 2012/04, 16-17 – consultable sur http://www.avcb-vsgb.be/nl/publicaties/nieuwsbrief.html).

6 Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées (*Journ. Offic.*, t. 3, n. XCI, 135), *Pasinomie*, 2ème série, 1814-1830, vol. 1, pp. 263-265.

7 Arrêté du 31 juillet 1815, *Pasinomie*, 2ème série, 1814-1830, vol. 1, p. 263, note de bas de page 2.

prince souverain du 17 mai 1814 introduisant la pension de vieillesse et d'invalidité pour les agents de l'État *hollandais*.

### 1.1.2. Philosophie de la pension des fonctionnaires

La philosophie de base qui sous-tend la pension des fonctionnaires remonte encore plus loin dans le temps, et est exprimée dans le décret français du 3-22 août 1790[8] concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales. Son article 1er dispose ce qui suit : *« L'État doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance ».* L'article 4 poursuit : *« Tout citoyen, qui a servi, éclairé, illustré sa patrie, a droit à sa reconnaissance, et peut suivant la nature et la durée de ses services prétendre aux récompenses »*[9].

Le préambule de l'arrêté précité du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 (*supra*, 1.1.1) pose par analogie le principe suivant : *« Il est de la justice du gouvernement de récompenser de longs et fidèles services, et de fournir un soutien à des hommes, qui, nés dans les provinces soumises à la domination du gouvernement actuel de la Belgique, ont consacré leur vie au service de l'État, et [dont] leur âge ou leurs forces ne permettent plus de le servir activement »*[10].

L'idée de la pension des fonctionnaires en tant que **récompense pour les services rendus à l'État**, a également été reprise en Belgique. Cette vision s'inscrivait manifestement dans les opinions sociales de l'époque[11]. L'accent est également mis sur l'idée de **fidélité**, surtout dans le sens de fidélité à l'ordre établi[12].

Au fil du temps, une importance croissante a été accordée à la durée des services rendus, comme en témoigne l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814. Selon cet arrêté, un fonctionnaire ne pouvait introduire une demande en vue d'obtenir une pension de retraite qu'à partir de l'âge de 60 ans et après 40 années de service[13]. Les personnes qui justifiaient de 40 années de service sans avoir atteint l'âge de 60 ans et celles qui justifiaient de moins de 40 années de

8 Ce décret datant de la période révolutionnaire française entendait mettre un terme à certains abus de l'ancien régime. Il était désormais affirmé explicitement que la pension était un droit de l'individu et une obligation des pouvoirs publics. Précédemment, la pension était accordée à titre de faveur, sans vérifier si l'intéressé entrait effectivement en ligne de compte. Par ailleurs, les charges publiques étaient souvent à l'époque des charges honorifiques assumées par des personnes qui n'avaient pas besoin de percevoir un revenu. Lorsque la charge prenait fin, un bien ou une somme d'argent était accordé(e) pour les services rendus (voy. H. SCHMIDT, "Pensioenen: algemene principes", *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 2012/04, p. 16).

9 Au cours d'un débat mené à la Chambre des Représentants le 1er juillet 1833 sur un projet de loi visant à attribuer un subside à la Caisse des pensions de retraite des employés du ministère des Finances, il a été affirmé ce qui suit : *« Un arrêté-loi du 14 septembre 1814 a posé pour les Pays-Bas les mêmes principes généraux qui avaient été posés en France par la loi d'août 1790 ».*

10 Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées (*Journ. Offic.*, t. 3, n. XCI, 135), *Pasinomie*, 2ème série, 1814-1830, vol. 1, p. 263.

11 A. HENRY, *Administration et fonctionnaires. Essai de doctrine administrative*, Bruxelles, Éd. Maurice Lambertin, 1930.

12 Voy. N. PEETERS, "Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848", *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75, fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, moderne et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 392-395.

13 Articles 2 et 3 de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

service mais connaissaient des problèmes de santé, pouvaient également obtenir une pension à condition de ne plus être en mesure de fournir leurs services[14].

Notez à cet égard que la pension dite de maladie a de tout temps fait partie du régime de pension des fonctionnaires. La loi du 21 juillet 1844 consacrait aussi une grande attention à la pension en cas d'**incapacité de travail**. Sur ce point, la loi était impérative. Les conditions de départ à la pension étaient en outre plus indulgentes et le mode de calcul était plus favorable. Par ailleurs, un régime spécial était prévu pour les accidents du travail[15]. En cas d'incapacité de travail, l'État était pour ainsi dire tenu à un devoir moral à l'égard des fonctionnaires concernés : *« La loi a dû leur accorder le droit à la pension de retraite, par la raison que, dans l'hypothèse donnée, ils se trouvent dans l'impossibilité de continuer leur service »*[16].

### 1.1.3. Calcul de la pension des fonctionnaires

Certaines dispositions de l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 ont été reprises sans discussion ou autre explication dans la loi du 21 juillet 1844[17]. C'est le cas de la fixation du tantième[18] en soixantièmes[19] et du plafond absolu de la pension (à l'époque de 6.000 francs belges)[20].

Cependant, lors de l'élaboration de la loi de base de 1844, chaque année de service actif – c'est-à-dire dans une fonction non sédentaire – comptait pour un cinquantième.

Le législateur belge a adapté d'autres éléments de l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814[21] :

- L'âge de la pension a été fixé à 65 ans, alors que l'arrêté du prince souverain retenait l'âge de 60 ans[22]. En revanche, 30 années de service pouvaient suffire au lieu des 40 années en application de l'arrêté du prince souverain (*supra*, 1.1.2) ;

---

14 Article 3 de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

15 Articles 3 à 5 de la loi générale initiale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

16 *Pasinomie*, tome 14, 3ème série, 1844, pp. 144-146.

17 Projet de loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques, *Doc. Parl.,* Chambre, 1843-44, n° 149.

18 À proprement parler, le tantième au sens de l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 était encore un peu plus compliqué : pour les 10 premières années de service, la pension de retraite était fixée à un sixième du traitement de référence et pour les années de service entre la dixième et la quarantième année, le calcul se faisait en soixantièmes (voy. article 9, alinéa 2, de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

19 Les travaux parlementaires de la loi du 21 juillet 1844 ne donnent aucune explication en ce qui concerne le calcul en soixantièmes. Il est uniquement fait référence à l'article 9 de l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 14 septembre 1814 selon lequel les années de service entre la dixième et la quarantième année entraient en ligne de compte pour 1/60 dans le calcul de la pension. Les pièces de l'inventaire concernant cette période ne contiennent aucune information sur la raison sous-jacente du calcul en soixantièmes (voy. projet de loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques, *Doc. Parl.,* Chambre, 1843-44, n° 149, annexe 3, p. 5, commentaire de l'article 8 ; Inventaire n° 6752 concernant les pensions belges, Archives du royaume de Belgique), tiré de V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, 264, note de bas de page 1307.

20 Voy. article 9, alinéa 2, de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

21 Projet de loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques, *Doc. Parl.,*Chambre, 1843-44, n° 149.

- Le traitement de référence a été porté à 5 ans, cette durée étant supérieure d'un an à une législature. Cette adaptation par rapport à l'arrêté du prince souverain qui prenait pour référence le traitement des trois dernières années[23], visait à éviter le favoritisme ;
- Le plafond relatif de la pension a été fixé à trois quarts du traitement de référence, contre un plafond de deux tiers retenu par l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau[24].

### 1.1.4. Financement de la pension des fonctionnaires

Le décret français précité du 3-22 août 1790 concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales n'a jamais été mis en œuvre. Néanmoins ce décret a mené à la création de caisses de retraite, notamment par le décret impérial du 13 septembre 1806. Ces caisses étaient alimentées par des cotisations personnelles retenues sur le salaire des fonctionnaires ; mais très vite déficitaires, elles ont dû être renflouées par des deniers publics.

Sous le régime hollandais, les fonctionnaires devaient également cotiser eux-mêmes pour leur pension. Conformément à l'arrêté du prince souverain Guillaume d'Orange-Nassau du 17 mai 1814, la pension des agents de l'État était financée par un fonds de pension civil. Tous les fonctionnaires payaient au cours de leur carrière une cotisation de 2% de leur traitement annuel, appelée réduction continue. Ils étaient en outre redevables d'une réduction dite dégressive. Les fonctionnaires dont le salaire annuel dépassait les 700 florins étaient tenus de verser annuellement un cinquième de leur salaire pendant les 5 premières années de leur carrière. Si leur salaire annuel était inférieur à 700 florins mais supérieur à 400 florins, ils versaient un huitième. Les agents de l'État dont le salaire annuel était inférieur à 400 florins étaient exemptés de cette cotisation.

Après l'indépendance de la Belgique, la loi de base du 21 juillet 1844 n'a pas maintenu l'obligation des fonctionnaires de cotiser pour leur pension de retraite en raison du besoin contenu d'injections financières du Trésor public au profit des caisses de retraite. Il en allait autrement des pensions des veuves et des orphelins, qui devaient être financées par des cotisations personnelles des fonctionnaires (*infra*, 1.2.2). Le projet de loi de 1844 a mis en relief la facette bienveillante de l'État : les fonctionnaires auraient droit à une pension intégralement à charge de l'État, leurs veuves et/ou orphelins pourraient obtenir une pension allouée par des caisses alimentées par les fonctionnaires. Il s'agissait d'*« une assurance mutuelle, organisée avec le concours et sous le patronage de l'État »*. Le système en vigueur était donc double : des pensions de l'État à charge du département pour lequel le fonctionnaire travaillait (au profit des agents de l'État) et des caisses de retraite non subsidiées par l'État mais alimentées par des cotisations (au profit des veuves et des orphelins des agents de l'État)[25].

---

22 Voy. article 2 de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

23 Voy. article 9, alinéas 1er et 2, de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

24 Voy. article 9, alinéa 1er, de l'arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 déterminant les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

25 Voy. N. PEETERS, "Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848", *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75, fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, moderne et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 396-398.

## 1.2. Pension des fonctionnaires en tant que salaire différé

### 1.2.1. Rémunération conforme au marché dans le secteur public

Qualifier la pension des fonctionnaires de salaire différé[26] est un reliquat du dix-neuvième siècle, lorsque la pension était considérée comme une récompense au titre des services fidèles rendus à l'État (*supra*, 1.1.2).

Afin de juger si – deux siècles plus tard – la pension des fonctionnaires mérite toujours le prédicat de salaire différé, il peut être utile de vérifier si les traitements actuels des fonctionnaires sont conformes au marché. S'il s'avérait que les fonctionnaires sont moins bien rémunérés pendant leur carrière active que le travailleur salarié moyen du secteur privé, tout porterait à penser que cette idée de salaire différé n'est pas complètement dépassée.

Des études comparatives des salaires[27] ne sont pas simples à réaliser. Il convient en outre d'éviter tout raisonnement circulaire. Dans le cadre de comparaisons salariales entre le secteur public et le secteur privé, le régime de pension de la fonction publique – plus favorable – est pris en compte comme un avantage salarial[28], tout comme la nomination définitive qui traduit une sécurité d'emploi[29].

---

26 L'idée de « salaire différé » repose sur une répartition des charges salariales tout au long de la vie du fonctionnaire et non sur sa seule carrière active auprès de l'employeur public concerné.

27 Pour un positionnement international de la rémunération dans le secteur public belge au niveau de l'administration centrale et de l'enseignement, voy. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE), *Panorama des administrations publiques*, 2013, pp. 107-117 (http://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques.htm).

28 Dans le cadre de la préparation du projet de nouvelle politique de rémunération intégrée au niveau de l'autorité flamande, le groupe Hay a évalué en 2000 le bonus de la pension de la fonction publique à **3%** (voy. P. VAN GREMBERGEN, Nota aan de Vlaamse regering, *Het vernieuwd beloningsbeleid – Resultaten simulatieoefeningen, beloningsprincipes en concrete uitvoering*, Brussel, 8 december 2000, bijlage 5 – Waardering van het pensioenvoordeel en de tewerkstellingszekerheid). Bien que le mode de détermination de la contre-valeur de la nomination définitive ait été décrit de manière extensive (voy. note de bas de page suivante), il n'est pas évident de comprendre, à la lumière des documents disponibles, comment ces 3% ont été calculés. En effet, ce pourcentage ne correspond pas à la cotisation théoriquement due dans le cadre d'un plan de pension complémentaire à prestation déterminée. *Grosso modo*, il convient de retenir, sur base actuarielle et pour ce type de plan de pension dont l'objectif consiste à supprimer les différences entre la pension des fonctionnaires et la pension légale des salariés pour les années prestées à partir d'une année déterminée, une cotisation patronale d'environ 8% de la masse salariale.

29 Nous exposons parallèlement la manière dont le groupe Hay (voy. P. VAN GREMBERGEN, Nota aan de Vlaamse regering, *Het vernieuwd beloningsbeleid – Resultaten simulatieoefeningen, beloningsprincipes en concrete uitvoering*, Brussel, 8 december 2000, bijlage 5 – Waardering van het pensioenvoordeel en de tewerkstellingszekerheid) est parvenu à estimer la contre-valeur de la nomination définitive dans le secteur public à **8%** : *« L'estimation de 8% repose sur le principe de la prime de risque. La primede risque est la prime qu'une personne est disposée à payer pour obtenir une sécurité. Elle intervient souvent dans le secteur financier. Nous calculons la différence de coût entre un emprunt hypothécaire à taux fixe et un emprunt hypothécaire à taux variable. L'écart entre les deux taux d'intérêt dépend bien entendu de la conjoncture économique, mais il est très comparable à la recherche d'un surplus de sécurité sur le marché du travail en période de récession (en d'autres termes : l'évaluation de la nomination définitive est liée à la mesure d'incertitude planant sur le marché du travail). Nous avons pris l'écart moyen entre les deux taux d'intérêt et calculé le coût final payé par un individu pour emprunter à un taux fixe. Un calcul actuariel nous amène à 16%.*
*Nous en concluons que la nomination définitive représente un « coût » de 16%. Il existe parallèlement aussi une forme limitée de sécurité dans le secteur privé étant donné qu'un employeur ne peut licencier un travailleur du jour au lendemain. S'il est vrai que l'employeur peut le licencier unilatéralement, il doit cependant respecter un délai de*

La réponse à la question de la conformité au marché de la rémunération dans le secteur public est nuancée. Une étude des autorités fédérales de février 2014 démontre que le salaire de base des fonctionnaires de niveau A est pratiquement toujours supérieur à celui du secteur privé[30]. Dans les niveaux B, C et D, le rapport est inversé et le salaire de base, à quelques exceptions près, est inférieur à celui du secteur privé[31]. Le salaire de base plus élevé au niveau A est à nuancer puisque la moitié environ des travailleurs du secteur privé à ce niveau ont une voiture de société et plus de la moitié ont un revenu variable[32] basé sur les prestations individuelles et/ou en équipe[33].

### 1.2.2. Caractère contributif du régime de pension des fonctionnaires

Une autre considération tient au fait que le régime de pension des fonctionnaires est, dans une certaine mesure, **contributif**[34], tout comme le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants[35].

---

*préavis ou payer une indemnité compensatoire de préavis. Sur la base de la formule 'Claeys'[29], le « coût » du licenciement d'un travailleur s'élève à 8% sur baseannuelle.*
*L'avantage net d'une nomination définitive s'élève donc à 8%, c'est-à-dire à la différence entre la prime de risque de 16% et la valeur de l'indemnité compensatoire de préavis (8%) ».*

30 Au niveau A (diplôme de master), le principe suivant est de mise, tant pour les statutaires que pour les contractuels : plus la classe est élevée, plus le salaire de base est élevé par rapport au secteur privé. Dans la classe A1, la différence moyenne pour les statutaires est de 1%, et dans la classe A2, elle est proche des 19%. Seul le salaire de base des contractuels au niveau A1 est en moyenne 6% plus bas que sur le marché. Il y a certes une différence en fonction de l'âge : les contractuels de jeune âge connaissent une rémunération conforme au marché (voire même supérieure au marché), mais leur salaire augmente moins vite, ce qui donne un rapport inverse à un âge plus avancé. Ce dernier phénomène est notamment imputable au fait que les contractuels de la fonction publique fédérale bénéficient de moins de possibilités de promotion que les membres du personnel statutaire.

31 Au niveau B (diplôme de bachelor), seuls les experts financiers statutaires ont un salaire de base qui est en moyenne supérieur à la médiane du marché dans le secteur privé, uniquement toutefois à partir de l'âge de 44 ans. Concernant les membres du personnel statutaire de niveau B, le salaire de base en fin de carrière est d'ailleurs en général souvent plus avantageux que dans le secteur privé. Les contractuels se situent en moyenne plus de 15% au-dessous de la médiane du marché.
Au niveau C (diplôme de l'enseignement secondaire), les différences sont encore plus importantes. Les statutaires ont une rémunération qui se situe en moyenne 15% à peine sous la médiane du marché. Pour les contractuels, il s'agit même de 20% en CA et 30% en CT.

32 L'administration fédérale n'accorde pas de rémunération variable. Les nouvelles carrières permettent néanmoins de faire évoluer plus rapidement le salaire des collaborateurs dont les prestations sont excellentes et de ralentir le salaire des collaborateurs ayant des prestations médiocres. L'étude salariale menée en mars 2013 (voy. SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL PERSONNEL & ORGANISATION, Team Politique des Rémunérations et des Carrières, *Rémunération des fonctionnaires fédéraux – Comparaison avec le secteur privé et le secteur public*, Bruxelles, propre édition, mars 2013, 59 p. – http://www.fedweb.belgium.be/fr/publications/remuneration_fonctionnaires_federaux.jsp#.U0fOvV4sWvI), indiquait que l'administration fédérale n'est (n'était) pratiquement pas en mesure de différencier les bons et les moins bons performeurs, sauf dans le cadre des promotions. Grâce à l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale (*M.B.,* 14 novembre 2013 (éd. 1)), ce mal a été (partiellement) réparé.

33 SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL PERSONNEL & ORGANISATION, Team Politique des Rémunérations et des Carrières, *Rémunération des fonctionnaires fédéraux – Comparaison avec le secteur privé et le secteur public*, Bruxelles, propre édition, février 2014, 47 p. – http://www.fedweb.belgium.be/fr/publications/beloning_van_federale_ambtenaren_2013.jsp#.U0fO-l4sWvI.

34 Il convient d'entendre par « contributif », que les prestations sont financées par des cotisations de l'assuré social et/ou, le cas échéant, de son employeur.

35 V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 191-192, n° 488 et p. 239, n° 620.

Tout d'abord, une cotisation de pension personnelle de 7,50% est retenue sur le salaire du fonctionnaire (*infra*, 2.2.1). Le taux de cette cotisation est identique à celui de la cotisation des travailleurs salariés pour la pension des travailleurs salariés[36].

En outre, la théorie de la pension de retraite gratuite sous la forme d'un salaire différé est en pratique constamment minée par les faits.

Avant l'introduction de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, certaines pensions des fonctionnaires étaient à charge du Trésor public, alors que d'autres étaient à charge des caisses de retraite financées par des cotisations propres. La loi de base du 21 juillet 1844 a voulu harmoniser cette situation (*supra*, 1.1.4) et a mis un terme à la subvention continue des caisses de retraite en stipulant expressément que les pensions de retraite sont prises en charge par le Trésor public[37], malgré les tentatives d'introduction d'une cotisation personnelle progressive. Concernant les veuves et les orphelins, les choses étaient différentes. Le texte de loi initial a créé, pour ces bénéficiaires survivants, des caisses de retraite[38] qui étaient alimentées par des retenues sur le traitement des fonctionnaires, sans que ces caisses ne puissent être subventionnées par le Trésor public.[39] Les pensions des veuves et des orphelins devaient être payées par la caisse de retraite à laquelle le défunt avait cotisé[40]. Cette législation est à la base de la création des différentes Caisses pour Veuves et Orphelins qui ont été réformées en 1984 – lors de l'extension du droit à une pension de survie aux veufs – en un Fonds des Pensions de Survie (FPS). Le FPS a été dissout quelques années plus tard lors de la création du Service des Pensions du Secteur public (SdPSP)[41].

Le Service des Pensions du Secteur public est financé par des dotations inscrites dans le budget général des dépenses de l'État fédéral, ainsi que par des recettes relatives à ses missions et à sa gestion[42]. Les cotisations personnelles de 7,50% sont à présent comprises dans le budget du SdPSP au titre de recettes propres. Le service des pensions affecte encore aujourd'hui ces ressources au financement des pensions de survie. Le surplus des cotisations de pension personnelles du fonctionnaire est néanmoins utilisé structurellement pour financer une partie des dépenses de pension de retraite à charge du Trésor public[43]. Il s'agit d'un allègement de la dotation accordée au Service des Pensions du Secteur public.

---

36 Article 38, § 2, 1°, de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

37 Article 36 initial de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

38 « *Il sera institué, par le gouvernement, des caisses de pensions au profit des veuves et des orphelins des magistrats, fonctionnaires ou employés rétribués par le trésor public, et des ministres des cultes auxquels le mariage est permis* » (article 33 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques).

39 « *Ces caisses seront alimentées au moyen de retenues faites sur les traitements et suppléments de traitement. En aucun cas, elles ne pourront être subsidiées par le trésor public* » (article 34 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques).

40 « *Les pensions des veuves et orphelins sont à la charge de la caisse à laquelle le défunt a contribué* » (article 55 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques).

41 Voy. loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des Pensions du Secteur public » (*M.B.,* 3 février 2006 (éd. 2), *erratum M.B.,* 13 mars 2006).

42 Article 38 de la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des Pensions du Secteur public ».

43 Article 61 de la loi Mainil. Le terme « loi Mainil » fait référence à la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions (*M.B.*, 22 mai 1984).
Il en va d'ailleurs de même des cotisations de pension personnelles des fonctionnaires au service des organismes publics qui font partie du Pool des Parastataux.

Par ailleurs, plusieurs systèmes contributifs ont été créés ces dernières décennies, et parfois ensuite abrogés, lesquels reposent sur une obligation de cotisation tant de la part de l'employeur que du travailleur. C'est le cas du Pool des Parastataux – uniquement en ce qui concerne les pensions de retraite – (*infra*, 2.2.2.2.1), de l'ancien pool 1 ONSSAPL des travailleurs affiliés au régime de pension commun et du pool 2 des travailleurs nouvellement affiliés à l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL), de l'ancien Fonds de pension de la police intégrée, de l'actuel Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (*infra*, 2.2.2.3) et de l'actuel Fonds des pensions de la police fédérale.

Il existe encore quantité d'exemples de financement direct des suppléments de pension en dehors desdits systèmes contributifs. Plus concrètement, certains employeurs du secteur public ayant mis sur pied un régime de pension plus favorable doivent supporter eux-mêmes le surcoût qui en résulte. Dans tous ces cas, une cotisation est due pour le financement des pensions de retraite et de survie dans leur ensemble, non pas sous forme de subsides publics, mais bien par les services publics concernés en leur qualité d'employeurs.

Enfin, un débat est mené depuis de nombreuses années sur la responsabilisation des communautés et des régions. La nouvelle loi de financement de 2014 impose à ces pouvoirs publics une obligation de cotisation progressive en vue de leur faire supporter une partie de la charge financière des pensions des fonctionnaires (*infra*, 2.2.1.2).

### 1.2.3. Qualification par la Cour constitutionnelle

De son côté, la Cour constitutionnelle tient apparemment une sorte de double langage sur cette qualification de la pension des fonctionnaires en tant que salaire différé.

L'ancienne **Cour d'arbitrage** a déclaré dans un arrêt de 1995 : *« Quoique la pension de retraite des agents des services publics soit considérée (...) comme un salaire différé, il s'agit d'un revenu de remplacement qui est traité comme une pension de retraite »*[44].

Dans son arrêt n° 88/2013 du 13 juin 2013, la même **Cour constitutionnelle** formule les choses différemment : *« Dans le secteur public, la pension de retraite s'analyse comme un traitement différé »*[45], ce à quoi elle ajoute : *« Elle n'est pas financée par des retenues sur le traitement de l'agent »*[46]. Cette dernière affirmation, hardie s'il en est, requiert à l'évidence une nécessaire nuance (*supra*, 1.2.2).

---

[44] C.A., 15 juin 1995, n° 48/95, B.2.2.
Voy. aussi V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 183, n° 471.

[45] C.C., 13 juin 2013, n° 88/2013, B.5.1.
Cette affirmation s'oppose au passage suivant qui traite de la pension des salariés : *« La pension de retraite est destinée à assurer un revenu au travailleur après qu'il a cessé ses fonctions. Elle est calculée notamment en fonction de la carrière du travailleur et des rémunérations gagnées au cours de celle-ci ».*

[46] C.C., 13 juin 2013, n° 88/2013, B.5.1.
S'agissant de la pension des salariés, la Cour constitutionnelle estime ce qui suit : *« Elle est financée, dans le secteur privé, par des cotisations versées par les employeurs et par les travailleurs ».*

## 1.3. Autres considérations

Les autres arguments avancés pour justifier un régime de pension distinct pour les fonctionnaires, peuvent être synthétisés comme suit.

Il pourrait être soutenu que le régime de pension plus favorable des fonctionnaires constitue une **compensation** du **caractère unilatéralement modifiable du statut**[47]. *In abstracto*, le principe de mutabilité implique en effet que les pouvoirs publics ont la liberté d'apporter des modifications unilatéralement au statut, même au détriment des fonctionnaires. *In concreto*, cette faculté doit être, dans une mesure importante, nuancée.

Selon d'autres, l'introduction d'un régime de pension distinct pour les fonctionnaires visait notamment **à rendre l'emploi dans le secteur public davantage attractif, à garantir l'indépendance des fonctionnaires, mais aussi à étaler les charges salariales des fonctionnaires dans le temps**[48]. Cette dernière affirmation s'inscrit dans la droite ligne du concept de salaire différé (*supra*, 1.2).

Qualifier la pension des fonctionnaires de garantie de l'indépendance est peu convaincant et ne semble pas non plus en lien avec sa philosophie sous-jacente (*supra*, 1.1.2). Une bonne rémunération répond davantage à cet objectif. Le fonctionnaire ne peut succomber à la tentation de demander, réclamer ou accepter des cadeaux, récompenses ou tout autre avantage en lien avec sa charge. Le fonctionnaire est tenu à des normes déontologiques strictes dont l'importance ne fait que croître dans le cadre de la *« government governance »*. Le devoir d'indépendance en fait explicitement partie et incombe tout autant au personnel contractuel de la fonction publique, sans que ce dernier ne puisse réclamer une pension de fonctionnaire en contrepartie.

Il ressort également des recherches antérieures que la pension avantageuse des fonctionnaires était et reste une condition salariale substantielle faisant des pouvoirs publics un employeur prisé[49]. Cettes recherches ont également démontré que l'avantage lié à la pension fait partie des principaux motifs incitant à opter pour un emploi au sein de la fonction publique. Toucher à cet aspect reviendrait à mettre sous pression le contrat psychologique tacite entre les pouvoirs publics et son personnel (nommé définitivement). Dans le cadre de la « guerre des talents », il est crucial que les pouvoirs publics puissent (continuer à) se positionner comme des employeurs attractifs.

---

47 Voy. en général A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van deambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 672 p.

48 A. REILLY, *Civil Service Pensions*, Présentation au Comité de la Protection Sociale, Bruxelles, 28 octobre 2013. L'étude « Panorama des pensions » de l'OCDE n'aborde pas spécifiquement le secteur public. Pour la dernière version en date, voy. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Panorama des pensions 2013: Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Publications OCDE, 2013 –http://www.oecd-ilibrary.org/fr/finance-and-investment/panorama-des-pensions-2013_pension_glance-2013-fr.

49 Voy. I. WILLEMS, *De cultuur, het psychologisch contract en de rechtspositieregeling: noodzakelijke hefbomen in het federale moderniseringsproces*, Rapport final, Programme de recherches d'appui à la modernisation de l'administration à la demande des Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), Anvers, propre édition, 2003, 242 p. ; I. WILLEMS, E. HENDERICKX, R. JANVIER and P. DE PRINS, *Psychological Contracts in the Belgian Federal Civil Service*, EGPA Annual Conference, Study Group III – Personnel Policies, Lisbon: Portugal, 3-6 September 2003, 19 p. ; I. WILLEMS, R. JANVIER and E. HENDERICKX, *The Unique Nature of Psychological Contracts in the Public Sector: an Exploration*, EGPA Annual Conference, Study Group III – Personnel Policies, Ljubljana: Slovenia, 1-4 September 2004, 14 p.

Les pouvoirs publics disposent bien entendu d'autres atouts en qualité d'employeurs, comme la stabilité d'emploi, les possibilités de promotion, le régime de temps de travail flexible et des possibilités étendues de congé autorisant un bon équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.

## 1.4. Évolution des régimes de pension

Après la création de régimes de pension distincts pour les trois catégories professionnelles (fonctionnaires, salariés et indépendants), une certaine tendance à la convergence de ces trois régimes légaux de pension s'est dessinée au fil du temps.

L'objectif initial n'était pas un alignement de la pension des fonctionnaires sur la pension des travailleurs salariés, mais une assimilation de la pension des travailleurs salariés avec la pension des fonctionnaires. C'est ainsi que la pension de ménage dans le régime des salariés se calcule depuis **1955** sur 75% du salaire de référence, par analogie avec la pension (maximum) des fonctionnaires d'un montant de trois quarts du traitement de référence. *« Le but du législateur consistait à mettre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public sur un pied d'égalité »*[50]. La proposition d'abrogation de la différence existant sur le plan du calcul de la pension de ménage et de la pension d'isolé a toutefois été rejetée pour des motifs d'ordre financier[51].

La loi Mainil du 15 mai **1984** représentait, du moins symboliquement, une étape importante dans le rapprochement des trois régimes légaux de pension. L'ancien secrétaire d'État aux Pensions, Monsieur MAINIL, avançait ce qui suit à cet égard : *« En outre, les pensions sont souvent jugées par voie de comparaison. Sans tomber dans le mythe de la pension identique pour tous, un examen global des problèmes est malgré tout nécessaire pour mener une politique cohérente »*[52].

---

50 Projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des ouvriers, *Doc. Parl.,* Chambre, 1954-55, n° 240/14, rapport au nom de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale, 1, cité dans V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 236, n° 611.

51 Lors des débats sur le projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des employés, qui allait devenir la loi du 12 juillet 1957, monsieur GLINEUR a déposé un amendement visant à fixer la pension de base à 75% de la rémunération pour toutes les catégories de bénéficiaires, et ce faisant à mettre un terme à la discrimination existante. Cet amendement a été rejeté par 11 voix et 7 abstentions au motif qu'*« il [est] de nature à bouleverser le plan de financement »* (projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des employés, *Doc. Parl.,* Chambre, 1956-57, n° 693/8, rapport au nom de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale, 15). Un amendement similaire du projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des ouvriers, qui allait devenir la loi du 21 mai 1955, a été repoussé pour les mêmes motifs (projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des ouvriers, *Doc. Parl.,* Chambre, 1954-55, n° 240/14, rapport au nom de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale, 1).
Voy. V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 236, n° 611.

52 Projet de loi portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, *Doc. Parl.,* Chambre, 1983-84, n° 855/18, rapport, p. 3, cité par V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 157-158, n° 409.

Les principaux points d'harmonisation de la loi Mainil[53] étaient les suivants[54] :

- La généralisation des règles de cumul, plus particulièrement en cas de jouissance simultanée d'une pension de retraite et d'une pension de survie ;
- La promulgation d'une réglementation générale relative au travail autorisé des pensionnés ;
- L'alignement des cotisations de pension dans les régimes des salariés et des fonctionnaires ;
- L'application du principe de l'unité de carrière ;
- Le maintien des droits découlant des années de carrière prestées dans les divers régimes de pension ;
- L'uniformisation des délais pour l'introduction d'une demande de pension ;
- L'introduction, dans le régime des indépendants, d'une pension de retraite proportionnelle aux cotisations versées, et ce dans la même proportion que dans le régime des salariés ;
- L'introduction d'un compte de pension unique et individuel.

Dans la même optique, la réforme des pensions Di Rupo I menée en **2011-2012**[55] entendait notamment – à première vue (voy. toutefois 2.1.2.2.1) – introduire un régime identique pour les différentes catégories professionnelles sur le plan des conditions à remplir pour pouvoir partir à la pension anticipée (*infra*, 3.2.2). Par ailleurs, certains tantièmes préférentiels plus favorables que 1/48 dans le régime de la fonction publique ont été ramenés à cette fraction de carrière, sans toutefois s'accompagner de l'abrogation de tous les tantièmes préférentiels. En outre, le traitement de référence servant au calcul de la pension des fonctionnaires correspondra à l'avenir au traitement moyen des 10 dernières années de service au lieu des 5 dernières, ce qui ne remet toutefois pas en cause le fait qu'il s'agisse d'un régime fondé sur les salaires finaux. Un certain rapprochement a de même vu le jour entre le régime des salariés et celui des fonctionnaires sur le plan de l'assimilation des périodes d'interruption de carrière[56].

Depuis lors, les règles de cumul en cas de jouissance simultanée d'une pension et de revenus professionnels ont également été adaptées de manière identique dans les trois régimes (*infra*, 2.1.8.1). Par ailleurs, un régime réformé relatif au bonus de pension est entré en vigueur le 1er janvier **2014**. Ses caractéristiques principales sont identiques dans les trois régimes de pension[57] (*infra*, 2.1.3.8). Enfin, le gouvernement Di Rupo I a introduit un nouveau concept à la dernière minute dans tous les régimes légaux de pension, à savoir l'allocation de transition qui remplace dans certains cas la pension de survie. Ce nouveau système entrera en vigueur le 1er janvier **2015** et s'appliquera à tous les décès à compter de cette date (*infra*, 2.1.4).

## 1.5. Vision de la Cour constitutionnelle

Il appartient à la Cour constitutionnelle d'estimer si une différence de traitement déterminée est discriminatoire ou non. D'après les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, les

53 Projet de loi portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, *Doc. Parl.,* Chambre, 1983-84, n° 855/18, rapport, pp. 6-7.

54 V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 158, n° 410.

55 Articles 85 à 127 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 30 décembre 2011). Articles 81 à 85 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses (I) (*M.B.*, 30 mars 2012).

56 Voy. aussi http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

57 Voy. aussi http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de façon identique. Ce point de départ n'exclut cependant pas qu'une différence objective soit faite entre des catégories déterminées de personnes, à condition que cette différence ne soit pas arbitraire, autrement dit qu'elle puisse se justifier, et ne soit pas disproportionnée.

La Cour constitutionnelle a constaté autrefois dans divers arrêts que les régimes de pension des salariés et des agents statutaires de la fonction publique nommés définitivement diffèrent en termes d'objectif, de financement et de conditions d'octroi[58]. *« Compte tenu des différences fondamentales qui répondent à la logique de chacun des systèmes, le droit privé régissant la situation juridique des travailleurs salariés, la situation juridique des agents statutaires étant régie par le droit public, ces deux catégories de personnes ne peuvent être comparées »*[59].

Pour être tout à fait exhaustifs, nous pouvons également faire référence au point de vue de la Cour constitutionnelle dans deux affaires concernant l'introduction d'un recours en annulation contre certaines parties de la réforme des pensions des fonctionnaires menée par le gouvernement Di Rupo I. Tant la modification de la période retenue pour le calcul du traitement de référence[60] que le rehaussement des tantièmes précédemment plus favorables à 1/48[61] (*supra*, 1.4) n'ont pas été considérés comme discriminatoires par la Cour. *« Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie. Étant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui repose sur l'État doit pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent »*[62].

En résumé, la Cour constitutionnelle estime que les différences actuelles entre les régimes de pension des salariés et des fonctionnaires ne sont pas discriminatoires en soi. La Cour reconnaît toutefois que des modifications peuvent être apportées au régime de pension des fonctionnaires pour des motifs d'ordre financier.

## 1.6. Fonctionnaires *versus* agents contractuels

### 1.6.1. Législation des pensions en vigueur

Toutes les personnes travaillant dans la fonction publique n'entrent pas en ligne de compte pour une pension de fonctionnaire. Traditionnellement, diverses catégories du personnel doivent être distinguées dans le contexte de la fonction publique : les *membres du personnel nommés définitivement* qui sont liés par un statut[63] (c'est-à-dire les fonctionnaires au sens strict), les

58 C.C., 13 juin 2013, n° 88/2013, B.5.2, avec référence aux arrêts précédents.
59 C.C., 13 juin 2013, n° 88/2013, B.6.
60 C.C., 17 janvier 2013, n° 2/2013.
61 C.C., 16 mai 2013, n° 67/2013.
62 C.C., 17 janvier 2013, n° 2/2013, B.5, et C.C. 16 mai 2013, n° 67/2013, B.5.
63 Un « statut » peut être défini comme un ensemble de dispositions générales et impersonnelles que les pouvoirs publics imposent unilatéralement, tout comme ils peuvent les modifier unilatéralement.

*contractuels ordinaires* qui sont recrutés dans les liens d'un contrat de travail[64] et – principalement au niveau des pouvoirs locaux – les *contractuels subventionnés*. Ces derniers sont également liés par un contrat de travail ordinaire à leur employeur public, lequel perçoit toutefois des subventions salariales pour ces membres du personnel et bénéficie en outre d'une exonération de la plupart des cotisations patronales de sécurité sociale[65]. Il existe par ailleurs, dans le secteur de l'enseignement, la catégorie des *« statutaires temporaires »*, lesquels sont traités comme des salariés sur le plan de la sécurité sociale[66].

Les agents contractuels, tant les contractuels ordinaires que les contractuels subventionnés, ressortissent – en matière de pension – au champ d'application du régime des salariés[67]. Il en va de même des statutaires temporaires dans le secteur de l'enseignement. Ce n'est qu'à la nomination statutaire définitive[68] que naît un droit à une pension de fonctionnaire.

Il existe par ailleurs des personnes qui, sans être au service d'un employeur public (p. ex. dans le secteur de l'enseignement libre subventionné), peuvent faire valoir un droit à une pension de fonctionnaire. Dès que ces personnes sont nommées à titre définitif, elles sont en effet assimilées – pour l'application du régime de pension – aux agents statutaires de la fonction publique nommés définitivement.

Compte tenu du nombre croissant de contractuels dans la fonction publique et de la réduction de la proportion de nominations définitives, la **légitimité** de la pension des fonctionnaires pourrait être remise en question. D'après les données de Capelo (*infra*, 2.1.11.1) du quatrième trimestre de 2013, seules 607.486 des 1.039.363 déclarations DmfA(ppl)[69], soit 58,45% du total, concernaient des statutaires nommés à titre définitif[70].

---

64 Un « contrat de travail » est une convention conclue entre un employeur et un travailleur en vue de (faire) prester un travail en contrepartie d'un salaire dans le cadre d'un rapport de subordination.

65 Voy. article 7 de l'AR n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'État auprès de certains pouvoirs locaux (*M.B.*, 20 novembre 1986). Un malentendu souvent persistant veut d'ailleurs que les contractuels subventionnés, suite à cette exonération de l'obligation de cotisation, ne constitueraient pas de droits dans le régime de pension des salariés. De plus, les contractuels subventionnés versent eux-mêmes les cotisations personnelles classiques sur leur salaire, en ce compris la cotisation personnelle pour le secteur des pensions des salariés.

66 Pendant (le stage ou) la période d'essai préalable à la nomination définitive, les membres du personnel nommés à l'essai restent par nature occupés statutairement de manière temporaire. Mais concernant l'application du régime de cotisation dans le cadre de la sécurité sociale, ce groupe est déjà traité comme des statutaires nommés à titre définitif.

67 En effet, la Belgique connaît le principe général selon lequel toute personne qui était occupée en exécution d'un contrat de travail peut prétendre – lorsqu'elle atteint l'âge de la pension – à une pension de retraite de salarié (article 1, alinéa 1er, 1°, de la Loi des pensions des salariés). Ce n'est pas le cas des personnes qui bénéficient d'un régime de pension établi par ou en vertu d'une loi, d'un règlement provincial ou par la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (article 1, alinéa 1er, 1°, lu en combinaison avec l'article 2, alinéa 1er, de la Loi des pensions des salariés).

68 Certains mandats sont également assimilés à une nomination définitive (voy. article 8, § 1er, troisième alinéa, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques). Divers arrêtés royaux concrétisant cette assimilation ont depuis lors été promulgués.

69 DmfA est l'abréviation de Déclaration multifonctionnelle / multifunctionele Aangifte, et remplace la déclaration trimestrielle à l'ONSS depuis le premier trimestre de 2003 – voy. https://www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/dmfa/general/about.htm. Concernant les pouvoirs provinciaux et locaux affiliés à l'ONSSAPL, il est question de DmfAppl.

70 Source : SdPSP.

### 1.6.2. Approche chiffrée

Le phénomène croissant de l'occupation contractuelle au préjudice des nominations statutaires définitives ne se produit toutefois pas dans la même mesure à tous les niveaux de pouvoirs. Les *Tableau 1* et *Tableau 2* illustrent le rapport entre les fonctionnaires – au sens de membres du personnel statutaires nommés à titre définitif – et les contractuels au niveau de la fonction publique fédérale et des pouvoirs communaux et régionaux. Le *Tableau 3* fait le même exercice pour les pouvoirs provinciaux et locaux, répartis par Région compétente.

***Tableau 1 – Fonctionnaires versus contractuels – Fonction publique fédérale***[71]

| **FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE**[72] | **FONCTIONNAIRES** | **CONTRACTUELS** | **TOTAL** |
|---|---|---|---|
| Armée et police | 46.576 (95,85%) | 2.017 (4,15%) | 48.593 |
| Services et Institutions publics | 71.112 (73,36%) | 25.820 (26,64%) | 96.932 |
| Entreprises publiques | 56.472 (69,18%) | 25.162 (30,82%) | 81.634 |
| **TOTAL** (au 30 septembre 2013) | **174.160 (76,67%)** | **52.999 (23,33%)** | **227.159** |

[71] Source : OFFICE NATIONALE DE SECURITE SOCIALE, *Emploi salarié (ONSS) pour le troisième trimestre 2013*, p. 29, tableau II.2 – http://www.rsz.fgov.be/fr/statistiques/publications/emploi-salarie.

[72] Voy. aussi www.pdata.be. Par cette voie, l'évolution au fil des ans peut aussi être consultée concernant les services publics fédéraux, les établissements scientifiques fédéraux, les institutions publiques de sécurité sociale et les autres organismes publics fédéraux.

### *Tableau 2 – Fonctionnaires versus contractuels – Pouvoirs communaux et régionaux*[73]

| POUVOIRS COMMUNAUX ET RÉGIONAUX | FONCTIONNAIRES | CONTRACTUELS | TOTAL |
|---|---|---|---|
| **Communauté flamande / Région flamande**[74] | **155.051 (59,49%)** | **105.577 (40,51%)** | **260.628** |
| *Administration et institutions* | *25.556 (52,78%)* | *22.863 (47,22%)* | *48.419* |
| *Enseignement* | *129.495 (61,02%)* | *82.714 (38,98%)* | *212.209* |
| **Région wallonne**[75] | **7.996 (31,20%)** | **17.633 (68,80%)** | **25.629** |
| **Région de Bruxelles-Capitale**[76] | **1.999 (16,43%)** | **10.169 (83,57%)** | **12.168** |
| **Communauté française** | **90.462 (61,10%)** | **57.585 (38,90%)** | **148.047** |
| *Administration et institutions* | *5.305 (36,66%)* | *9.166 (63,34%)* | *14.471* |
| *Enseignement* | *85.157 (63,75%)* | *48.419 (36,25%)* | *133.576* |
| **Communauté germanophone** | **1.331 (51,47%)** | **1.255 (48,53%)** | **2.586** |
| *Administration et institutions* | *218 (35,86%)* | *390 (64,14%)* | *608* |
| *Enseignement* | *1.113 (56,27%)* | *865 (43,73%)* | *1.978* |
| **TOTAL** (au 30 septembre 2013) | **256.839 (57,20%)** | **192.219 (42,80%)** | **449.058** |

[73] Source : OFFICE NATIONALE DE SECURITE SOCIALE, *Emploi salarié (ONSS) pour le troisième trimestre 2013*, p. 29, tableau II.2 – http://www.rsz.fgov.be/fr/statistiques/publications/emploi-salarie.

[74] Voy. http://www.bestuurszaken.be/demografische-gegevens.
Depuis fin 2007, la part de statutaires a de nouveau progressé d'environ 9%, passant de 16.976 à 19.263 membres du personnel. Fin 2013, le nombre de contractuels a baissé de 9.594 à 7.308 membres du personnel.
La répartition des membres du personnel statutaire et contractuel au sein de l'autorité flamande est très inégale selon le domaine d'action. D'un côté, la part des statutaires s'élève à 80% ou plus dans les domaines d'action suivants: « *Landbouw en Visserij* » (LV), « *Mobiliteit en Openbare Werken* » (MOW), « *Financiën en Begroting* » (FB), « *Gemeenschapsonderwijs* » (Go!), « *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed* » (RWO) et « *Diensten Algemeen Regeringsbeleid* » (DAR). D'un autre côté, 5 domaines d'action comptaient en 2013 moins de deux tiers de membres du personnel statutaire : « *internationaal Vlaanderen* » (iV), « *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* » (WVG), « *Bestuurszaken* » (BZ);« *Cultuur, Jeugd, Sport en Media* » (CJSM) et « *Werk en Sociale Economie* » (WSE). En chiffres absolus, deux tiers de tous les membres du personnel statutaire sont occupés dans les domaines d'action MOW, LNE (« *Leefmilieu, Natuur en Energie* »), WVG et WSE: 12.784 membres du personnel sur 19.407, tandis que 45% du personnel contractuel travaille dans les domaines d'action WVG et WSE: 3.304 membres du personnel sur 7.308. Dans le domaine d'action WVG, les contractuels sont principalement occupés au sein des institutions communautaires par l'Agence « *Jongerenwelzijn* » et en qualité d'infirmiers de région auprès de « *Kind en Gezin* ».

[75] Voy. aussi http://www.iweps.be/publication-categorie/fonction-publique-de-la-wallonie.
« *En 2009, moins de la moitié des effectifs de la fonction publique wallonne sont statutaires. Plus précisément, le secteur public compte 44,5% de statutaires et 55,5% de contractuels. Une différence apparaît entre le SPW et les organismes pararégionaux: l'emploi statutaire est majoritaire au sein de l'administration centrale mais représente moins de 20% des effectifs des OIP. Inversement, les contractuels représentent 36,8% des effectifs de l'administration centrale et 82,4% des effectifs des OIP »* (INSTITUT WALLON DE L'EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE, *La fonction publique de la Wallonie – Tableau de bord statistique de l'emploi public, Septembre 2010*, p. 23, 2.2.1, tableau 3).

[76] Voy. aussi http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/le-ministere-de-la-region-de-bruxelles-capitale/secretariat-general/gestion-des-ressources-humaines/direction-ressources-humaines-et-egalite-des-chances-1/rapport-dactivites-et-rapport-statistique et MINISTERE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Statistiques 2010 – Données du personnel*, p. 5 – 1.1 (répartition du personnel par statut) – 1.2 (répartition par administration et par statut) – 1.3 (répartition par niveau et par administration) et p. 6 – 1.4 (évolution du personnel par statut entre 2000 et 2010).

***Tableau 3 – Statutaires versus contractuels – Pouvoirs provinciaux et locaux***[77]

| POUVOIRS PROVINCIAUX ET LOCAUX | Nombre | Pourcentage |
|---|---|---|
| **Région de Bruxelles-Capitale** | **51.702** | |
| Fonctionnaires | 19.594 | 37,90% |
| Contractuels subventionnés | 2.785 | 5,39% |
| Autres agents contractuels | 29.323 | 56,72% |
| **Région flamande** | **179.118** | |
| Fonctionnaires | 71.519 | 39,93% |
| Contractuels subventionnés | 28.891 | 16,13% |
| Autres agents contractuels | 78.708 | 43,94% |
| **Région wallonne** | **130.086** | |
| Fonctionnaires | 42.156 | 32,41% |
| Contractuels subventionnés | 28.873 | 22,20% |
| Autres agents contractuels | 59.057 | 45,40% |
| **TOTAL** (au 31 décembre 2013) | **360.906** | |
| Fonctionnaires | 133.269 | 36,93% |
| Contractuels subventionnés | 60.549 | 16,78% |
| Autres agents contractuels | 167.088 | 46,30% |

Lorsque nous globalisons tous les pouvoirs locaux de Belgique, moins de 37% des membres du personnel sont encore nommés définitivement. Le groupe des contractuels subventionnés représente un taux d'occupation de presque 17%. Les contractuels ordinaires représentent plus de 46%. On peut noter qu'au sein du groupe des pouvoirs locaux de la Région wallonne, moins d'un membre du personnel de la fonction publique sur trois est occupé de manière statutaire.

### 1.6.3. Explications

Les principales raisons pour lesquelles l'augmentation de l'occupation contractuelle a davantage lieu au niveau des pouvoirs locaux sont au nombre de deux : la (manque de) flexibilité du statut d'une part (*infra*, 1.6.3.1), des motifs d'ordre financier d'autre part (*infra*, 1.6.3.2)[78].

[77] Source : ONSSAPL.
Voy. pour l'année 2012, OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, propre édition, 2013, 45 (en nombres absolus) et 46 (évolution du nombre de membres du personnel selon le statut de 2005 à 2012), et OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES, *Emplois contractuels et statutaires : évolution dans le secteur local 1995-2010 – Résultats complets de l'étude*, Bruxelles, propre édition, 2012, 23 p.
Voy. http://www.rszppo.fgov.be/fr/onssapl/publications/publications.htm.

[78] Zie R. JANVIER en I. DE WILDE, "Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME (eds*.), Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 73-76.

### *1.6.3.1. (Manque de) flexibilité du statut*

Le statut est considéré comme insuffisamment flexible du point de vue d'une gestion du personnel moderne et axée sur les résultats. Le statut est pétri de règles de procédure et de diverses possibilités d'introduire un recours administratif interne lorsque le fonctionnaire n'est pas d'accord avec une décision déterminée. Bien souvent, la forme prime le fond et le fonctionnaire obtient gain de cause au motif que des exigences de forme déterminées n'ont pas été respectées de manière suffisamment stricte, sans qu'il ne soit statué sur le fond. De plus, le statut est souvent rigide et très détaillé, laissant peu de place à une mise en œuvre flexible de certains instruments dans le domaine des ressources humaines.

Cette réflexion générale ne s'applique bien entendu pas uniquement aux pouvoirs locaux et provinciaux. En effet, la tutelle administrative exercée sur ces pouvoirs publics est source de rigidité supplémentaire.

La protection juridique du contractuel est perçue de manière davantage flexible par l'employeur en cas de maladie, d'absence de longue durée, de conflit et en période de conjoncture économique difficile. La pression exercée sur les différents pouvoirs publics en vue de réaliser des économies ne fera probablement qu'encourager ce choix de l'occupation principalement contractuelle.

### *1.6.3.2. Motifs d'ordre financier*

De nombreux employeurs locaux font le choix délibéré d'une réduction progressive de l'occupation statutaire afin d'éluder les cotisations patronales élevées devant être versées dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires. Pour ce groupe de pouvoirs publics, il s'avère en effet nettement meilleur marché – du point de vue de l'obligation de cotisation – de recruter des contractuels (*infra*, 2.2.4).

C'est en revanche précisément l'inverse pour les pouvoirs publics dont les fonctionnaires bénéficient d'une pension à charge du Trésor public. L'intégralité du secteur de l'enseignement et les ministères (ou départements clés) des communautés et des régions ne paient à l'heure actuelle pratiquement rien dans le cadre du financement des pensions de leurs anciens fonctionnaires (*infra*, 2.2.2.1).

Il en va à nouveau autrement des institutions publiques, dont la plupart font partie du Pool des Parastataux. En leur qualité d'employeurs, elles sont – comme les pouvoirs locaux – redevables d'une cotisation de répartition sur la masse des traitements de leurs agents statutaires afin de participer au financement de la pension de retraite des fonctionnaires pensionnés (*infra*, 2.2.2.2). Il n'est dès lors pas surprenant que ce soit principalement aussi les institutions publiques (surtout ceux qui dépendent des communautés et des régions) qui ont de plus en plus recours au procédé d'occupation contractuelle. Constatons à nouveau que ce sont les institutions publiques dépendant de la Région wallonne qui occupent un nombre particulièrement élevé d'agents contractuels : plus de 82% (*supra*, 1.6.2).

### 1.6.4. Question de légitimité ?

Eu égard au nombre croissant d'agents contractuels, une assimilation davantage approfondie en termes de conditions salariales et de travail de ces deux catégories du personnel appelle de nombreux commentaires. Cette idée pourrait être étendue au domaine des pensions.

Gardons-nous toutefois d'entrer dans une spirale négative en réduisant systématiquement les avantages des agents statutaires nommés à titre définitif pour leur faire atteindre le niveau de protection relativement bas des agents contractuels, au prétexte de vouloir davantage traiter ces deux groupes sur un pied d'égalité. Il y a tout autant à dire en vue d'offrir une meilleure protection sociale aux contractuels de la fonction publique, en ce compris sur le plan des pensions, afin de faire droit, de cette manière, au principe d'égalité.

# 2. Présentation du régime actuel des pensions des fonctionnaires

## 2.1. Prestations[79]

### 2.1.1. Lien entre les régimes de pension

#### *2.1.1.1. Transfert du régime des fonctionnaires vers le régime des salariés*

Pour que naisse un droit à la pension de retraite en raison de l'âge dans le régime des fonctionnaires, l'intéressé doit normalement justifier de **5 années de services effectives** entrant en ligne de compte pour le calcul de la pension des fonctionnaires[80]. Lorsque ce minimum n'est pas atteint, ces années comptent pour le régime de pension des salariés[81].

Il en va de même lorsqu'un fonctionnaire se voit infliger la **sanction disciplinaire la plus lourde**, généralement qualifiée de révocation. Cette sanction disciplinaire entraîne la perte des droits à la pension de fonctionnaire[82], étant entendu que ces années sont transférées pour la fixation d'une pension de salarié.

Ces transferts s'accompagnent naturellement d'un règlement financier entre les institutions compétentes[83].

#### *2.1.1.2. Transfert du régime des salariés vers le régime des fonctionnaires*

À l'inverse, lorsqu'un membre du personnel nommé définitivement a fourni avant sa nomination des prestations au profit d'un employeur public sans être nommé définitivement, ces **services temporaires** sont pris en considération, sous certaines conditions, pour l'octroi et le calcul de la pension des fonctionnaires. À cet effet, il est notamment requis[84] que le membre du personnel ait été rémunéré par son employeur, pendant les services qu'il a fournis sans être nommé définitivement, soit à charge du Trésor public, soit à charge de la même source de financement que les membres du personnel nommés définitivement, et qu'il ait eu un grade pour lequel une

---

79 Voy. aussi R. JANVIER, "De wettelijke pensioenen voor de ambtenaren versus die van de contractanten: het verschil tussen de hemel en het vagevuur", *T.Gem.* 2011/3, 119-132. Il convient de remarquer à cet égard que cet article n'a pas été adapté dans la réforme des pensions menée par le gouvernement Di Rupo I.

80 Article 46, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi Mainil.

81 Article 4 de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé (*M.B.*, 24 août 1968).

82 Article 50, alinéa 3, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

83 Article 8 de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

84 C'est du moins l'interprétation que le SdPSP donne à la condition devant être remplie pour que les services temporaires entrent en ligne de compte dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires. La Cour des comptes émet des réserves à ce sujet (voy. COUR DES COMPTES, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques – Évaluation intermédiaire*, Chapitre 3 – Suivi du projet Capelo, pp. 20-22).
Ce rapport a été approuvé par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 12 février 2014 avant d'être transmis à la Chambre des Représentants. Il est uniquement disponible sous format électronique sur https://www.ccrek.be/FR/.

nomination définitive était possible conformément au statut applicable à ce moment chez son employeur[85].
Dans cette hypothèse, l'Office national des Pensions rembourse les cotisations de pension indues[86] au pouvoir public[87] qui supporte la charge finale des pensions[88].

Les *Tableau 4* et *Tableau 5* donnent un aperçu du nombre moyen de services temporaires pris en compte pour les pensions de retraite dans le secteur public. Une subdivision est opérée entre le secteur de l'enseignement et l'administration. Sont ici visées les pensions de retraite qui ont pris cours pour la première fois entre les années 2006 et 2013. Une subdivision est également opérée selon le genre.

85 En application de l'article 1er de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, une pension peut être accordée aux magistrats, fonctionnaires et agents faisant partie de l'administration générale en vertu d'une nomination à titre définitif ou d'une nomination y assimilée par ou en vertu de la loi, et rétribués par le Trésor public. Étant donné que les services contractuels et temporaires ne sont pas fournis en vertu d'une nomination à titre définitif et qu'ils ne relèvent pas plus des catégories d'exception expressément énumérées, la prise en compte de ces services dans le cadre de la pension du secteur public se fonde jusqu'à ce jour uniquement sur la jurisprudence administrative du Service des Pensions du Secteur public et est admise par la Cour des comptes à défaut de régime légal exprès. L'article 46, § 1er, du projet de loi concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public avait pour objet d'ancrer légalement cette jurisprudence administrative pour l'ensemble du secteur public, mais celui-ci n'a en bout de compte pas trouvé la voie de la version définitive du projet de loi précité.

86 De très nombreuses observations critiques peuvent être formulées sur ce transfert des cotisations de pension du régime de pension privé vers le régime de pension public, comme en témoigne un rapport d'audit de la Cour des comptes de 2008 (https://www.ccrek.be/FR/Publications/EtatFederal/ApercuChronologique.html?year=2008). Lors de son examen, la Cour des comptes a constaté que l'application de la réglementation relative au transfert des retenues de pension entraîne inévitablement un glissement de la charge des pensions du secteur privé vers le secteur public. Ce glissement budgétaire résulte de l'interaction entre plusieurs éléments factuels et légaux.
D'une part, le nombre de bénéficiaires d'une pension du secteur public a considérablement augmenté au cours des années en raison d'un assouplissement de la législation. En outre, le nombre de personnes employées sous un statut précaire avant leur nomination définitive dans la fonction publique a connu une forte augmentation. Ces deux facteurs expliquent que le Service des Pensions du Secteur public supporte en définitive la charge de la pension d'un nombre croissant de personnes, pour lesquelles avaient tout d'abord été retenues des cotisations des travailleurs. Par conséquent, le flux de cotisations de pension de l'Office national des Pensions vers le SdPSP est bien plus important que le flux inverse.
D'autre part, les cotisations de pension sont transférées, sans qu'intervienne une forme quelconque de revalorisation ou d'application d'intérêts, à l'organisme qui supporte la charge de la pension. La Cour des comptes a constaté sur la base d'un échantillon que, dans plus de la moitié des cas, le délai légal de 6 mois prévu pour le transfert de l'ONP n'a pas été respecté. Même à l'expiration d'un délai d'une durée double, il ressort que la moitié des demandes n'ont pas encore été traitées.

87 Voy. article 2, alinéa 2, de la Loi des pensions des salariés.

88 Article 1er de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

### *Tableau 4 – Nombre moyen des services temporaires (2006-2013) – Enseignement*[89]

| Année | H/F | Nombre | Service d'armée | Services effectifs | | | Absences et congés | | | Interruption de carrière | Bonifications | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Total | Statutaires | **Temporaires** | Total | Payés | Non payés | | | |
| **2006** | H | 3.844 | 7,86 | 353,47 | 309,12 | **44,35** | 27,97 | 0,73 | 27,24 | 0,90 | 21,54 | 411,75 |
| **2007** | H | 3.725 | 7,53 | 355,02 | 307,95 | **47,08** | 25,93 | 0,75 | 25,18 | 0,92 | 25,29 | 414,69 |
| **2008** | H | 3.589 | 7,21 | 357,24 | 308,39 | **48,85** | 22,80 | 0,79 | 22,00 | 1,08 | 25,66 | 413,98 |
| **2009** | H | 3.394 | 7,04 | 354,04 | 303,22 | **50,82** | 22,68 | 0,62 | 22,06 | 1,07 | 25,19 | 410,02 |
| **2010** | H | 3.325 | 6,86 | 357,56 | 305,85 | **51,71** | 21,27 | 0,81 | 20,46 | 1,10 | 24,55 | 411,35 |
| **2011** | H | 3.342 | 6,54 | 358,17 | 304,54 | **53,63** | 19,87 | 0,87 | 19,01 | 1,19 | 24,00 | 409,78 |
| **2012** | H | 3.414 | 5,88 | 357,16 | 299,58 | **57,59** | 19,46 | 0,72 | 18,73 | 1,07 | 24,36 | 407,93 |
| **2013** | H | 3.193 | 5,77 | 367,99 | 308,95 | **59,04** | 18,79 | 0,73 | 18,06 | 0,27 | 25,23 | 418,05 |
| **2006** | F | 5.611 | 0,00 | 354,61 | 307,25 | **47,36** | 40,00 | 3,00 | 37,00 | 3,34 | 21,43 | 419,37 |
| **2007** | F | 5.556 | 0,00 | 351,49 | 301,49 | **50,01** | 38,33 | 3,20 | 35,13 | 3,53 | 25,30 | 418,66 |
| **2008** | F | 5.433 | 0,00 | 350,93 | 297,05 | **53,88** | 33,32 | 3,33 | 29,99 | 3,57 | 25,86 | 413,68 |
| **2009** | F | 5.318 | 0,00 | 350,35 | 293,83 | **56,52** | 33,27 | 3,74 | 29,54 | 3,76 | 25,84 | 413,23 |
| **2010** | F | 5.287 | 0,00 | 348,67 | 290,81 | **57,86** | 31,51 | 3,80 | 27,71 | 3,77 | 25,03 | 408,97 |
| **2011** | F | 5.165 | 0,00 | 344,97 | 283,83 | **61,14** | 29,41 | 3,89 | 25,52 | 3,93 | 24,32 | 402,64 |
| **2012** | F | 5.462 | 0,00 | 341,97 | 278,35 | **63,62** | 28,42 | 3,84 | 24,58 | 4,01 | 24,81 | 399,21 |
| **2013** | F | 5.251 | 0,00 | 348,35 | 281,86 | **66,49** | 32,02 | 4,26 | 27,76 | 1,05 | 25,02 | 406,44 |

### *Tableau 5 – Nombre moyen des services temporaires (2006-2013) – Administration*[90]

| Année | H/F | Nombre | Service d'armée | Services effectifs | | | Absences et congés | | | Interruption de carrière | Bonifications | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Total | Statutaires | **Temporaires** | Total | Payés | Non payés | | | |
| **2006** | H | 5.196 | 8,43 | 383,99 | 353,65 | **30,33** | 23,02 | 0,46 | 22,56 | 0,95 | 3,63 | 420,01 |
| **2007** | H | 5.645 | 8,00 | 381,72 | 351,42 | **30,30** | 19,69 | 0,49 | 19,20 | 1,08 | 4,62 | 415,11 |
| **2008** | H | 5.646 | 8,15 | 391,24 | 359,67 | **31,57** | 16,16 | 0,60 | 15,56 | 1,16 | 5,37 | 422,09 |
| **2009** | H | 5.428 | 8,15 | 389,26 | 358,11 | **31,15** | 13,59 | 0,61 | 12,98 | 1,95 | 5,07 | 418,03 |
| **2010** | H | 5.694 | 7,69 | 391,49 | 362,30 | **29,19** | 15,91 | 0,85 | 15,06 | 1,97 | 5,30 | 422,36 |
| **2011** | H | 6.491 | 7,54 | 395,88 | 366,11 | **29,77** | 13,00 | 0,76 | 12,24 | 2,66 | 5,28 | 424,36 |
| **2012** | H | 6.542 | 7,24 | 390,40 | 361,72 | **28,67** | 14,10 | 0,97 | 13,13 | 2,31 | 5,57 | 419,62 |
| **2013** | H | 6.037 | 7,03 | 394,07 | 364,94 | **29,13** | 12,94 | 0,88 | 12,05 | 0,23 | 6,06 | 420,33 |
| **2006** | F | 2.553 | 0,00 | 336,96 | 298,11 | **38,85** | 20,03 | 4,96 | 15,08 | 3,46 | 3,81 | 364,26 |
| **2007** | F | 2.875 | 0,00 | 336,35 | 296,60 | **39,75** | 18,18 | 5,13 | 13,05 | 3,32 | 3,90 | 361,76 |
| **2008** | F | 3.112 | 0,00 | 335,84 | 294,42 | **41,42** | 15,59 | 5,28 | 10,31 | 3,50 | 4,78 | 359,72 |
| **2009** | F | 2.914 | 0,00 | 345,32 | 306,61 | **38,70** | 15,72 | 5,43 | 10,29 | 3,76 | 4,69 | 369,49 |
| **2010** | F | 3.376 | 0,00 | 340,36 | 300,41 | **39,95** | 15,51 | 5,44 | 10,07 | 4,31 | 5,06 | 365,24 |
| **2011** | F | 3.848 | 0,00 | 344,25 | 303,90 | **40,35** | 15,01 | 5,24 | 9,76 | 4,70 | 4,64 | 368,60 |
| **2012** | F | 4.541 | 0,00 | 342,80 | 302,36 | **40,43** | 16,35 | 5,84 | 10,51 | 4,73 | 5,20 | 369,08 |
| **2013** | F | 4.144 | 0,00 | 354,74 | 314,61 | **40,13** | 22,07 | 5,67 | 16,41 | 0,66 | 5,03 | 382,51 |

[89] Source : SdPSP.

[90] Source : SdPSP.

La comparaison des *Tableau 4* et *Tableau 5* fait apparaître que les services temporaires représentent, surtout dans le secteur de l'enseignement, une part importante des services entrant en ligne de compte pour la pension des fonctionnaires. Concernant les pensions qui ont pris cours en 2013, ces services temporaires dans l'enseignement correspondent respectivement à 14,21% et 16,37% des services effectifs prestés par les membres du personnel masculins et féminins. Au niveau de l'administration, ces proportions s'élèvent à 6,93% pour les fonctionnaires masculins et à 10,49% pour les fonctionnaires féminins[91].
La part plus importante de services temporaires dans l'enseignement s'explique par le fait que la nomination définitive dans ce secteur suit un autre parcours que dans les administrations publiques ordinaires. La nomination définitive dans l'enseignement dépend en effet de divers facteurs exogènes et peut parfois se faire attendre pendant des années.

## 2.1.2. Âge de la pension

### *2.1.2.1. Pension par limite d'âge*

#### 2.1.2.1.1. Mise à la retraite *versus* mise à la pension

Il importe tout particulièrement de connaître la différence entre la mise à la retraite et la mise à la pension[92]. Cette différence est synthétisée dans le *Tableau 6*.

La **mise à la retraite** représente le mode le plus courant de cessation des fonctions[93]. La limite d'âge est fixée – contrairement à ce qui est généralement admis – dans le statut en vigueur et non dans la réglementation des pensions.

L'atteinte de l'âge normal[94] ou d'un âge déterminé de retraite[95] constitue, dans tous les statuts, un motif de cessation définitive des fonctions[96], suite à laquelle le statut de fonctionnaire prend fin de plein droit, c'est-à-dire sans autre formalité[97].

---

91 Ces pourcentages sont le résultat de la part des services temporaires (qualifiés de contractuels dans les tableaux) dans le nombre total de mois de carrière sur lequel la pension des fonctionnaires est calculée.

92 Voy. aussi *Q.R.,* Chambre, 3 février 2014, n° 53/146, pp. 35-36 (Q. n° 132 de V. WARZÉE-CAVERENNE).

93 L'article 113, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État (*M.B.*, 8 octobre 1937) précise que la mise à la retraite entraîne la cessation des fonctions.
Voy. aussi articles 215 et 216, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone portant organisation du Ministère de la Communauté germanophone et réglant le recrutement, la carrière et le statut pécuniaire des agents (*M.B.*, 1er février 1997).

94 Voy. par exemple article 319*sexies*, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 16 juin 1999) ; articles 227 et 229, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (*M.B.*, 31 décembre 2003) ; article 106, § 2, alinéa 1er, préambule, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2007 portant les conditions minimales pour le cadre organique, le statut et le régime de mandats du personnel communal et du personnel provincial, et portant quelques dispositions relatives au statut du secrétaire et du receveur des centres publics d'aide sociale (*M.B.*, 24 décembre 2007), abrégé en Arrêté relatif au statut du personnel communal et provincial (flamand) ; article 74, § 2, alinéa 1er, préambule, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 novembre 2010 portant les conditions minimales pour le cadre organique et le régime de mandats du personnel des centres publics d'aide sociale et portant les conditions minimales pour certains aspects du statut de certains groupes du personnel des centres

La loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques dispose uniquement ce qui suit : *« Les magistrats, fonctionnaires et agents (…) faisant partie de l'Administration générale (…)* ***pourront*** *être admis à la pension à l'âge de soixante-cinq ans (…) »*[98]. La **mise à la pension** n'est donc pas obligatoire, mais constitue un droit du fonctionnaire dès qu'il remplit une série de conditions. Afin de matérialiser ce droit, le fonctionnaire est tenu d'introduire une demande de pension.
La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier[99] confirme que, sauf exceptions, le droit à une pension de retraite ne peut naître avant le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de 65 ans a été atteint[100]. Cette règle s'applique à *« toute personne dont les services donnent droit à l'application d'un régime de pension de retraite dont la charge est assumée par l'État, les provinces, les communes, les agglomérations de communes, les fédérations de communes, les commissions de la culture, les commissions d'assistance publique, les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 et les établissements d'intérêt public provinciaux et communaux »*[101].

***Tableau 6 – Différence entre la mise à la retraite et la mise à la pension***

| **Âge de la mise à la retraite** | **Âge de la mise à la pension** |
|---|---|
| Statut | Législation des pensions |
| Obligation (sauf prolongation – *infra*, 2.1.2.4) | Droit |
| Motif de cessation des fonctions | / |
| D'office | Moyennant une demande de pension |

publics d'aide sociale (*M.B.*, 3 décembre 2010 (éd. 2)), abrégé en Arrêté relatif au statut du personnel des CPAS (flamands).

95 Voy. par exemple article XI.1, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006 fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes (*M.B.*, 27 mars 2006). Cet arrêté est également appelé « Statut du personnel flamand ».

96 Voy. articles 21 et 25, 2°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent (*M.B.*, 9 janvier 2001), abrégé en ARPG ou AR relatif aux Principes Généraux.

97 Il en va autrement des contractuels (de la fonction publique). Un nouveau régime est en vigueur depuis le 1er janvier 2014 dans le cas où l'employeur souhaite mettre un terme au contrat de travail conclu à durée indéterminée à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le travailleur a atteint l'âge légal de la pension. Le délai de préavis se calcule en principe d'après les règles ordinaires. La Loi relative aux contrats de travail plafonne cependant le délai de préavis à 26 semaines (nouvel article 37/6 de la Loi relative aux contrats de travail). Ce plafond s'applique à l'intégralité du délai de préavis, et non pas uniquement à la partie constituée après le 1er janvier 2014 lorsque le calcul doit être effectué conformément au système dit « du sac à dos ».
La Loi relative aux contrats de travail ne contient plus de disposition dérogatoire spéciale pour la situation dans laquelle le travailleur résilie le contrat de travail lorsqu'il atteint un âge déterminé, lequel était autrefois fixé à 60 ans. Dans cette hypothèse, les délais de préavis ordinaires sont d'application.
Voy. I. DE WILDE en J. WEEMAES, *Het eenheidsstatuut voor arbeiders en bedienden: gevolgen voor overheidswerkgevers*, Brussel, VVSG / Politeia, 2014, 32-33.

98 Article 1er, alinéa 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

99 *M.B.*, 15 février 1961.

100 Article 115, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

101 Article 113, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

La date de mise à la retraite est déterminée dans l'arrêté de licenciement établi par l'employeur public, par lequel ce dernier rompt les liens statutaires avec le fonctionnaire. La date de mise à la pension dépend de la date de la demande de pension. Cette distinction a pour conséquence que les deux dates ne coïncident pas nécessairement, ce qui est source de réel danger pour le fonctionnaire et son employeur mal informés. Une mise à la retraite sans mise à la pension est parfaitement concevable, le fonctionnaire naïf pouvant alors être privé de tout revenu.

### 2.1.2.1.2. Diverses limites d'âge

#### *2.1.2.1.2.1. Âge normal de la pension*

L'âge normal de la pension des fonctionnaires est celui qui correspond à l'âge limite auquel ils sont tenus de cesser leurs fonctions (*supra*, 2.1.2.1.1). Cette limite est fixée depuis toujours, dans le régime de pension des fonctionnaires (*supra*, 1.1), à 65 ans[102], tant pour les hommes que les femmes.

Pour les fonctionnaires fédéraux, l'arrêté royal du 12 mai 1927[103] dispose ce qui suit : *« La limite d'âge des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État est fixée à 65 ans. Dès qu'ils ont atteint l'âge de 65 ans accomplis, les fonctionnaires sont mis d'office à la retraite et admis à faire valoir leurs droits à la pension »*[104]. Depuis peu, les fonctionnaires fédéraux peuvent toutefois, à leur demande, obtenir l'autorisation de rester en activité après l'âge de 65 ans[105] (*infra*, 2.1.2.4).

Concernant les fonctionnaires du niveau des pouvoirs locaux, la Nouvelle loi communale précise ce qui suit[106] : *« Les agents des communes sont mis à la retraite à l'âge déterminé par des règlements généraux, cet âge devant être au minimum 60 ans et au maximum 65 ans »*[107]. Cette disposition a été abrogée du côté flamand[108] afin que les agents statutaires nommés définitivement des communes, des provinces et des centres publics d'action sociale puissent continuer à travailleur après l'âge de 65 ans (*infra*, 2.1.2.4).

L'annexe de la présente étude contient une énumération des groupes de membres du personnel de la fonction publique auxquels la limite d'âge de 65 ans s'applique également (*infra*, 7.1).

---

102 Article 1er, alinéa 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
Voy. aussi article 1er de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État (*M.B.*, 14 mai 1927).

103 Est ici visé l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État (*M.B.*, 14 mai 1927).

104 Article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État.

105 Article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État.

106 Arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale » (*M.B.*, 3 septembre 1988, *erratum*, *M.B.*, 8 juin 1990).

107 Article 158, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale.

108 Par décret du Conseil flamand du 17 janvier 2014 abrogeant l'article 158 de la Nouvelle loi communale (*M.B.*, 6 février 2014), l'article 158 de la Nouvelle loi communale – comme l'intitulé l'indique – a été abrogé, sauf pour le personnel de la police et des services d'incendie.

#### *2.1.2.1.2.2. Autres limites d'âge*

D'autres limites d'âge s'appliquent à certaines catégories de fonctionnaires. Un aperçu des catégories soumises à une limite d'âge particulière est proposé en annexe (*infra*, 7.2).

Concernant les juges de la Cour constitutionnelle[109], les membres de la Cour de cassation[110], les membres du Conseil d'État, de l'auditorat et du bureau de coordination, ainsi que les greffiers en chef[111], les membres de la Cour des comptes[112] et les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements[113], l'âge normal de la pension est fixé à septante ans.
La limite d'âge des autres magistrats de l'ordre judiciaire[114] et des gouverneurs de province[115] est quant à elle fixée à 67 ans.

À l'inverse, certaines catégories de fonctionnaires peuvent se prévaloir d'une limite d'âge nettement inférieure. Concernant le personnel roulant de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB)[116], cette limite est fixée à 55 ans. Elle est de 58 ans pour le cadre opérationnel de la police[117]. Pour la pension de retraite militaire[118], de nouvelles limites d'âge sont d'application depuis le 1er janvier 2009 : 56 ans pour les officiers, les experts militaires et tous les autres militaires au-dessous du rang d'officier, 59 ans pour les majors-généraux et 61 ans pour les lieutenants-généraux.

### *2.1.2.2. Pension avant l'âge normal de la pension*

#### 2.1.2.2.1. Conditions uniformes dans tous les régimes de pension ?

Depuis 2013[119] et selon le même rythme[120] que dans le régime de pension des salariés et des indépendants, tant la limite d'âge que les conditions de carrière sont relevées dans le régime des

---

109 Article 4 de la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour constitutionnelle (*M.B.,* 7 janvier 1989).

110 Article 383, § 1er, du Code judiciaire.

111 Article 104 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

112 Article 1er de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (*M.B.*, 1er novembre 1846).

113 Article 61, § 3, de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement (*M.B.,* 26 juillet 1991).

114 Article 383, § 1er, du Code judiciaire.

115 Article 1er de l'arrêté royal du 16 février 1937 relatif à l'âge de la mise à la retraite des gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement (*M.B.,* 19 février 1937).

116 Article 115, alinéa 6, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

117 Article 5, alinéa 1er, de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit (*M.B.*, 18 avril 2001).
Concernant les anciens gendarmes qui ont opté pour le maintien de leur ancien statut, les limites d'âge – fortement intérieures – continuent à s'appliquer.

118 Article 3 de l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant des dispositions relatives à la pension et à l'aménagement de la carrière des militaires du cadre actif (*M.B.*, 10 juillet 2007).

119 Les fonctionnaires en service, qui justifiaient d'au moins vingt années de service admissibles sans bonification, pouvaient jusqu'en 2012 faire valoir un droit à une pension (de retraite) anticipée à partir de l'âge de 60 ans (article 1er, alinéa 1er, *in fine*, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques). Il existe en outre la possibilité d'obtenir une pension immédiate ou une pension différée à l'âge de 60 ans (article 46 de la loi Mainil). Ce droit était attribué aux membres du personnel du secteur public pour autant qu'ils pussent justifier d'au moins 5 années de service admissibles.

fonctionnaires pour pouvoir faire valoir ses droits à la pension avant l'âge normal de la pension. En 2016, cette possibilité ne sera plus offerte qu'à partir de l'âge de 62 ans et après 40 années de carrière. Selon que l'intéressé justifiera d'une carrière encore plus longue de 41 ou 42 ans, il continuera à pouvoir partir anticipativement à la pension, à 61 ans ou 60 ans[121]. Le *Tableau 7* propose un éclaircissement de ce régime (transitoire).

***Tableau 7 – Conditions du départ à la pension anticipée***

| | **RÈGLE** | | **EXCEPTIONS** | |
|---|---|---|---|---|
| **ANNÉE** | Âge minimum | Carrière | Carrière à 60 ans | Carrière à 61 ans |
| **2012** | 60 ans | 35 ans | | |
| **2013** | 60 ans et 6 mois | 38 ans | 40 ans | |
| **2014** | 61 ans | 39 ans | 40 ans | |
| **2015** | 61 ans et 6 mois | 40 ans | 41 ans | |
| **2016** | 62 ans | 40 ans | 42 ans | 41 ans |

Cette étape allant dans le sens d'une assimilation de la condition de carrière dans les trois régimes de pension appelle toutefois des nuances, et ce pour plusieurs raisons[122]. Tout d'abord, la bonification de temps au titre du diplôme joue au bénéfice du fonctionnaire (*infra*, 2.1.2.2.2). Ensuite, les années de carrière prestées sont pondérées plus fortement pour les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel (*infra*, 2.1.2.2.3). Ceci s'applique également lorsque des années incomplètes sont complétées (*infra*, 2.1.2.2.4). De plus, les principes relatifs au départ à la pension anticipée, combinés à la condition de carrière, sont neutralisés dans le cas spécifique de la mise à la retraite d'office du fonctionnaire à partir de l'âge de 60 ans (*infra*, 2.1.2.2.5).

En matière de limite d'âge, il existe – spécifiquement pour le secteur public – un lien avec les congés préalables au départ à la pension (*infra*, 2.1.2.2.6).

S'agissant de la relation entre l'âge effectif du départ à la pension et la condition de carrière, les *Tableau 22 – Pensions de retraite des fonctionnaires 2012 – Relation entre l'âge de départ à la*

---

La pension immédiate est une forme de pension anticipée pouvant être accordée le premier jour du mois qui suit celui du soixantième anniversaire ou le premier jour du mois qui suit la date de la cessation de la fonction si celle-ci est postérieure. Lorsque le fonctionnaire reste en service jusqu'à la veille de sa mise à la retraite, la pension anticipée est une pension immédiate étant donné qu'elle est versée directement après la cessation de l'activité. La pension immédiate implique que le fonctionnaire était encore en service au moment de sa mise à la retraite. La pension différée est octroyée lorsque l'ancien fonctionnaire a mis un terme à sa carrière avant l'âge de 60 ans. Il peut néanmoins percevoir une pension différée à partir de l'âge de 60 ans. Autrement dit, la pension différée est octroyée à l'ancien fonctionnaire qui n'était plus actif dans la fonction publique au moment où il atteint l'âge de 60 ans.
La réforme des pensions Di Rupo I a intégralement conservé ces notions. Par ailleurs, ce qui précède s'applique encore sous forme de mesure transitoire à tous ceux qui avaient acquis un droit à la pension au 1er janvier 2012 conformément à ce système.

120 Article 46, § 2, de la loi Mainil.

121 Article 46, § 1er, de la loi Mainil.

122 Voy. aussi COUR DES COMPTES, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques – Évaluation intermédiaire*, Chapitre 2 – Mise en œuvre de la réforme des pensions : la condition de carrière, pp. 10-15 – https://www.ccrek.be/FR/.

*pension et la durée de la carrière* et *Tableau 23 – Pensions de retraite des fonctionnaires 2013 – Relation entre l'âge de départ à la pension et la durée de la carrière* fournissent des conclusions intéressantes.

#### 2.1.2.2.2. Avantage de la bonification de temps au titre du diplôme

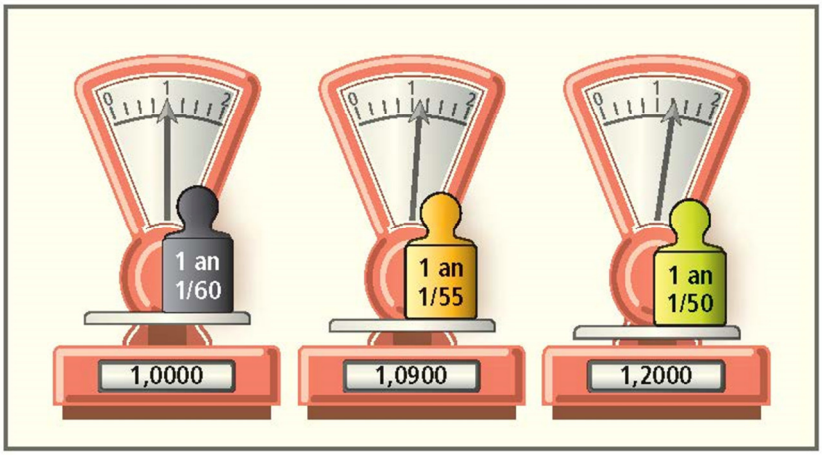
Lors de l'appréciation de la durée de la carrière requise pour accéder à la pension, les bonifications de temps au titre du diplôme propres au régime de pension des fonctionnaires, entrent elles aussi en ligne de compte (*infra*, 2.1.3.4). Ceci a pour conséquence qu'un fonctionnaire peut satisfaire plus rapidement au nombre requis d'années de carrière pour l'ouverture du droit à la pension, par comparaison avec un salarié ou un indépendant ayant suivi le même parcours d'étude.

#### 2.1.2.2.3. Absence d'égalité de pondération des années de carrière

De nombreux – si pas la plupart des – fonctionnaires bénéficient d'un tantième plus favorable que le tantième classique de 1/60 (*infra*, 2.1.3.2). Ce tantième plus favorable a également un impact sur le calcul du nombre d'années de carrière opéré en vue de pouvoir bénéficier d'une pension avant l'âge normal de la pension. En effet, un coefficient d'augmentation est appliqué, lequel diffère selon le tantième (1/50 ou 1/55) et l'année civile de mise à la pension, une période transitoire étant prévue jusqu'en 2022. Les tantièmes encore plus favorables sont traités comme des tantièmes 1/50[123].

La proposition initiale formulée dans le cadre de la réforme des pensions Di Rupo I consistait à recourir à deux coefficients d'augmentation, à savoir x 1,2 pour le tantième 1/50 (et pour les tantièmes encore plus favorables) et x 1,09 pour le tantième 1/55. Le *Schéma 1* présente visuellement ce concept de base de manière simple.

***Schéma 1 – Système de pondération des années de carrière en vue du départ à la pension anticipée***[124]




123 Voy. article 46, § 3/1, de la loi Mainil.

124 Reproduit de : SERVICE DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC, *Pensions de retraite du secteur public*, Bruxelles, propre édition, octobre 2013, pp. 13-14.

Le résultat final est toutefois encore plus compliqué, comme le démontre le *Tableau 8* ci-dessous qui indique les coefficients d'augmentation d'année en année jusqu'à la fin de la période transitoire en 2022. À partir de 2022, les coefficients d'augmentation indiqués à la dernière ligne continueront à s'appliquer[125].

***Tableau 8 – Coefficients d'augmentation exacts applicables à la pondération des années de carrière en vue du départ à la pension anticipée des fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel***[126]

| **Année de prise de cours de la pension** | **Tantième 1/55** | | | | | **Tantième 1/50 et autres tantièmes plus favorables** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre minimum d'années de service requises | | | | | Nombre minimum d'années de service requises | | | | |
| | 38 ans | 39 ans | 40 ans | 41 ans | 42 ans | 38 ans | 39 ans | 40 ans | 41 ans | 42 ans |
| 2013 | 1,0910 | - | 1,0908 | - | - | 1,1999 | - | 1,2001- | - | - |
| 2014 | 1,0910 | 1,0909 | 1,0908 | - | - | 1,1999 | 1,2000 | 1,2001 | - | - |
| 2015 | - | 1,0909 | 1,0908 | 1,0910 | - | - | 1,2000 | 1,2001 | 1,1999 | - |
| 2016 | - | - | 1,0908 | 1,0910 | 1,0909 | - | - | 1,2001 | 1,1999 | 1,2000 |
| 2017 | - | - | 1,0644 | 1,0649 | 1,0654 | - | - | 1,1706 | 1,1714 | 1,1722 |
| 2018 | - | - | 1,0390 | 1,0401 | 1,0500 | - | - | 1,1429 | 1,1443 | 1,1454 |
| 2019 | - | - | 1,0390 | 1,0401 | 1,0500 | - | - | 1,1164 | 1,1181 | 1,1200 |
| 2020 | - | - | 1,0390 | 1,0401 | 1,0500 | - | - | 1,0908 | 1,0933 | 1,0957 |
| 2021 | - | - | 1,0390 | 1,0401 | 1,0500 | - | - | 1,0667 | 1,0697 | 1,0722 |
| **2022 >** | | | **1,0390** | **1,0401** | **1,0500** | | | **1,0436** | **1,0467** | **1,0500** |

Le coefficient d'augmentation applicable connaît une évolution dégressive. À l'issue de la période transitoire, l'effet de cette pondération majorée ne jouera plus que dans une mesure moindre. À partir de 2022, ce coefficient d'augmentation sera en effet égal, dans le cas d'une condition de carrière de 42 ans, à 1,05 pour toutes les personnes qui bénéficient d'un tantième préférentiel. Ceci revient concrètement à ce qu'un fonctionnaire justifiant de 40 années de service sera réputé, en application de ce coefficient d'augmentation, satisfaire à la condition de carrière de 42 ans.

### 2.1.2.2.4. Prestations à temps partiel et années civiles incomplètes

Afin de déterminer s'il est satisfait ou non à la condition de carrière en vue du départ à la pension anticipée, seront tout d'abord prises en compte les prestations dans le secteur public, lesquelles seront ensuite complétées par les services donnant droit à une pension dans un autre régime calculés d'après les principes en vigueur dans ce régime.

Concernant le droit à la pension, le régime de pension des fonctionnaires opère un raisonnement en périodes d'activité. Lors du calcul des services dans le secteur public, il est tenu compte de toutes les prestations comprises entre la date de début et la date de fin, sans se soucier du ***volume de ces prestations de travail***[127]. Autrement dit, le régime de pension des fonctionnaires n'opère pas de distinction entre l'occupation à temps partiel et l'occupation à temps plein. Le raisonnement ne se

125 Voy. article 46, § 3/1, alinéa 5, de la loi Mainil.

126 La ligne correspond à l'année du départ à la pension. La colonne indique quel coefficient d'augmentation peut être employé pour quel tantième dans quelle condition de durée de carrière. Le résultat de cette opération montre si un individu satisfait ou non à la condition de carrière requise pour accéder au droit.

127 En définitive, seules les périodes non rémunérées à temps plein (par exemple non-activité, certaines périodes d'interruption de carrière) et les périodes d'étude qui échappent à la durée minimum des études, ne sont pas considérées comme des années de carrière pour apprécier l'accès au droit à la pension.

fait donc pas en jours équivalents temps plein comme dans le régime des salariés. Cela signifie que dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires, il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve d'au moins 104 jours équivalents temps plein en qualité de fonctionnaire pour que l'année civile concernée soit considérée comme une année de carrière pour l'ouverture du droit à la pension.

Les ***années civiles incomplètes*** comptent pour une année complète de 12 mois pour autant qu'il y ait eu cette année une occupation (de l'équivalent) d'au moins quatre mois d'occupation à temps plein. Ce point de départ ne constitue pas en soi une dérogation au régime de pension des salariés, bien au contraire.
Dans le régime de pension des salariés, une année civile compte intégralement pour l'ouverture du droit à une pension de salarié pour autant que soient prouvés, pendant cette année civile, au moins 104 jours équivalents temps plein en qualité de salarié. Dans le système de la semaine de 6 jours applicable dans ce régime, ceci correspond à une condition de quatre mois d'occupation à temps plein.
La législation des pensions des fonctionnaires a toutefois été complétée à l'occasion de la réforme des pensions Di Rupo I pour également tenir compte des années civiles susceptibles d'ouvrir des droits à une pension anticipée dans le régime des salariés ou dans un autre régime légal de pension belge[128]. Cette référence au régime des salariés a pour conséquence qu'une année civile incomplète compte pour une année complète dans le cadre de l'ouverture du droit dans le régime des fonctionnaires, tandis qu'en application des règles propres au régime de pension des fonctionnaires, elle ne compterait qu'à concurrence du nombre réel de mois prestés[129].

#### 2.1.2.2.5. Interaction avec la mise à la retraite d'office à partir de 60 ans

Les conditions d'âge et de carrière devant être remplies pour partir à la pension avant l'âge normal de la pension sont contrecarrées, dans le régime des fonctionnaires, par les règles relatives à la mise à la retraite d'office à partir de l'âge de 60 ans[130].

---

128 Article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi Mainil.

129 *In concreto*, cela signifie que le SdPSP n'attribue l'avantage du régime des salariés qu'à partir de quatre mois ETP. Imaginons qu'une personne ait travaillé huit mois à mi-temps du 1er mai au 31 décembre. D'après le régime des pensions du secteur public, cette période serait prise en compte à concurrence de huit mois car le raisonnement s'opère en périodes d'activité, sans faire de distinction entre une occupation à temps plein et à temps partiel. En application du régime des salariés, ces huit mois à mi-temps correspondent à quatre mois ETP, ce qui donne droit à une année complète. Eu égard au renvoi au régime des salariés, le SdPSP tiendra compte aussi, dans cet exemple, d'une année complète pour cette année au lieu des huit mois retenus par le régime de pension des fonctionnaires.

130 Remarquez que la législation des pensions impose une « mise à la retraite ». Pour bien comprendre ce qui précède, il convient de remonter au contexte économique de 1978. Il n'existait pas encore d'institutions communautaires et régionales développées à ce moment. L'idée était de se débarrasser prématurément des fonctionnaires âgés atteints de « pensionnite » et de les remplacer par des effectifs jeunes. La circonstance que le pouvoir public qui supportait à l'époque la charge des salaires était pour ainsi dire le même que celui qui supportait la charge des pensions, simplifiait la décision. C'est pourquoi la réforme des pensions Di Rupo I n'a pas relevé à 62 ans l'âge de la pension pour cette mise à la retraite d'office. La charge des salaires et celle des pensions ne sont plus supportées par le même pouvoir public, raison pour laquelle une analyse coûts/profits d'une éventuelle modification législative a été effectuée, et celle-ci n'était pas à l'avantage des autorités fédérales dans le cas d'espèce. Ce type de considération sera de plus en plus fréquent à l'avenir. Cette situation contraste avec le secteur privé dans lequel les pensions sont financées par la gestion globale de la sécurité sociale, et non par des deniers publics.

D'un côté, il existe la *mise à la retraite d'office suite à une décision du service médical compétent*. Sans préjudice des dispositions relatives à la pension anticipée pour motifs de santé ou inaptitude physique (*infra*, 2.1.2.3), le membre du personnel qui a atteint l'âge de 60 ans est mis d'office à la retraite dès qu'il est reconnu définitivement inapte par le service médical compétent.
Toutefois, si le fonctionnaire n'a pas épuisé les congés pour cause de maladie auxquels il peut prétendre en vertu du statut qui lui est applicable[131], sa mise à la retraite d'office est retardée jusqu'au premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il les aura épuisés[132] (*infra*, 2.1.2.3.2). Cette règle est néanmoins en partie contournée par la mise à la retraite d'office sur la base d'absences pour cause de maladie après l'âge de 60 ans (*infra*). Ceci signifie concrètement que le fonctionnaire de 60 ans ou plus que le service médical compétent a reconnu définitivement inapte et qui dispose encore de plus de l'équivalent de 365 jours civils de congé de maladie, est quoi qu'il arrive pensionné après une période de 365 jours d'absence pour cause de maladie.

D'un autre côté, il existe la *mise à la retraite d'office sur la base d'absences pour cause de maladie après l'âge de 60 ans*. Le membre du personnel qui a atteint l'âge de 60 ans est mis d'office à la retraite le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel, sans avoir été reconnu définitivement inapte, il compte, depuis son soixantième anniversaire[133] soit par congé, soit par disponibilité, soit par l'un et par l'autre, un total de 365[134] jours civils[135] d'absence pour cause de maladie[136]. Cette mise à la retraite s'opère d'office. Autrement dit, aucune décision de la commission des pensions n'est requise et le fonctionnaire n'est donc pas non plus par définition définitivement inapte pour motifs médicaux.

Ces mises à la retraite d'office sont assimilées à une mise à la pension pour inaptitude physique (*infra*, 2.1.2.3), ce qui revêt toute son importance pour l'attribution du minimum garanti (*infra*, 2.1.6).

Ce régime relatif à la mise à la retraite d'office sur la base d'absences pour cause de maladie à partir de 60 ans comporte le risque potentiel de voir des fonctionnaires échapper au rehaussement de l'âge pour pouvoir partir à la pension anticipée et à la condition liée au nombre d'années de carrière (*infra*, 3.2).

#### 2.1.2.2.6. Interférence avec les congés préalables à la pension

Dans le secteur public, les conditions salariales et de travail individuelles des fonctionnaires nommés définitivement font l'objet du statut qui leur est applicable. De nombreux secteurs connaissent la possibilité de bénéficier, préalablement à la pension, d'un congé généralement qualifié de

131 Certains pouvoirs publics tentent de contourner la règle selon laquelle le départ à la pension anticipée pour motifs médicaux n'est possible qu'après épuisement du crédit de congé de maladie ancré dans le statut, en rachetant les jours de maladie non épuisés. Ce faisant, les fonctionnaires concernés peuvent être mis à la retraiteprématurément de manière plus rapide.

132 Article 83, § 2, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (*M.B.*, 17 août 1978).

133 À compter du jour de son anniversaire.

134 Ou 222 jours ouvrables d'après le Statut du personnel flamand.

135 Le calcul s'effectue en durée civile, c'est-à-dire samedis, dimanches et jours fériés compris si le congé de maladie commence le vendredi et se prolonge au-delà du weekend ou du jour férié.

136 Article 83, § 3, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

disponibilité ou de mise à disposition. Habituellement, ce type de régime de départ statutaire ne peut s'appliquer au plus tôt que 5 ans avant la mise à la pension anticipée. Pendant cette période, les membres du personnel nommés définitivement perçoivent un traitement (allocation) d'attente à charge de leur employeur, ce qui a également pour conséquence que ces absences relèvent des périodes assimilées pour la pension des fonctionnaires (*infra*, 2.1.3.3.1).
À l'occasion du rehaussement progressif de l'âge minimum requis pour bénéficier d'une pension de retraite anticipée du secteur public (*supra*, 2.1.2.2.1), le Service des Pensions du Secteur public a dressé un inventaire des systèmes en vigueur à ce moment. Au total, 53 systèmes[137] sont admis[138] dans le cadre de la mesure transitoire décrite ci-dessous[139]. Ce régime transitoire s'applique au profit des personnes qui, à leur demande, se trouvaient à la date du 1er janvier 2012 dans une position de disponibilité préalable à la mise à la pension ou dans une situation analogue, ainsi que des personnes qui, avant le 1er janvier 2012[140] et au plus tôt un an avant la date de début de cette situation, avaient introduit une demande à cet effet auprès de leur employeur[141].
Suite à cette mesure transitoire qui maintient le départ obligatoire à la pension à 60 ans pour les régimes de départ en vigueur au 1er janvier 2012, il faudra attendre 2018 pour que soient visibles les effets du rehaussement de l'âge requis pour pouvoir partir à la pension anticipée.

Étant donné que ces régimes de fin de carrière font l'objet des différents statuts, il ne peut être affirmé avec certitude quels systèmes subsistent à l'heure actuelle et dans quelles conditions. La plupart des statuts ont en tout cas dû être adaptés, le départ obligatoire à la pension à 60 ans ayant été remplacé par la « date P ». La date P est la première date possible de mise à la pension anticipée. La mise en disponibilité complète pour convenances personnelles pour les membres du personnel de l'enseignement et des centres d'encadrement des élèves[142] (TBSVP) dans l'enseignement flamand[143] et la disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite[144] (DPPR) dans l'enseignement francophone, font l'objet d'une abrogation progressive. D'autres systèmes subsistent ou ont été réintroduits, par exemple pour les agents pénitentiaires et les pompiers.

Le *Tableau 9* ci-dessous montre le nombre de membres du personnel nommés définitivement qui ne sont plus actifs à un âge déterminé, sur le nombre total de fonctionnaires déclares dans le DmfA(ppl). Il s'agit des fonctionnaires qui ne sont pas encore à la pension, mais qui se trouvent dans une phase de prépension dans le cadre de l'un ou l'autre régime de congé préalable au départ à la pension.

137 Il est singulier de constater que tous les parlements connaissent ce type de régime.

138 Afin de déterminer si une disponibilité ou une situation analogue entrait en ligne de compte pour le régime transitoire, trois critères cumulatifs ont été appliqués : la situation doit précéder immédiatement la mise à la retraite, la réduction ou la cessation des activités doit être irréversible et il doit être question, pendant l'absence, de maintien de la rémunération ou d'un traitement d'attente (voy. rapport au Roi de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 portant exécution de l'article 88, alinéa 5, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 27 septembre 2012 (éd. 2), p. 59531).

139 Voy. arrêté royal du 20 septembre 2012 portant exécution de l'article 88, alinéa 5, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 27 septembre 2012 (éd. 2)).

140 Article 88, alinéa 3, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

141 Article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

142 Voy. arrêté du Gouvernement flamand du 11 février 2000 relatif à la mise en disponibilité complète pour convenances personnelles pour les membres du personnel de l'enseignement et des centres d'encadrement des élèves (*M.B.*, 11 avril 2000) et http://www.ond.vlaanderen.be/wetwijs/thema.aspx?id=133&fid.

143 Voy. aussi http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/werken-het-onderwijs/werken-en-personeelsstatuut/terbeschikkingstelling-wegens-persoonlijke-aangelegenheden-voorafgaand-aan-het-pensioen-tbsvp.

144 Voy. http://admin.segec.be/documents/2225.pdf.

***Tableau 9 – Nombre de non-actifs se trouvant dans un régime de congé préalable au départ à la pension (2013)***[145]

| Âge | Non-actifs | % | Total (déclarations DmfA(ppl)) |
|---|---|---|---|
| 50 | 0 | 0,00% | 21.047 |
| 51 | 2 | 0,01% | 22.391 |
| 52 | 589 | 2,49% | 23.653 |
| 53 | 781 | 3,22% | 24.241 |
| 54 | 795 | 3,14% | 25.314 |
| 55 | 807 | 3,27% | 24.692 |
| 56 | 247 | 1,08% | 22.775 |
| 57 | 1.148 | 5,21% | 22.043 |
| 58 | 2.375 | 10,27% | 22.065 |
| 59 | 2.873 | 13,41% | 21.424 |
| 60 | 733 | 6,48% | 11.310 |
| 61 | 5 | 0,09% | 5.755 |
| 62 | 3 | 0,07% | 4.280 |
| 63 | 4 | 0,12% | 3.307 |
| 64 | 3 | 0,11% | 2.622 |
| 65 | 1 | 0,13% | 785 |

Ces régimes de départ ont pour conséquence que l'âge **réel** auquel il est question d'une sortie du marché du travail, est encore plus faible.

### *2.1.2.3. Pension anticipée pour motifs de santé*[146]

#### 2.1.2.3.1. Principe

Les fonctionnaires qui sont titulaires d'une fonction principale[147] et que la commission des pensions compétente (*infra*, 2.1.2.3.3) estime définitivement inaptes à la charge à laquelle ils ont été nommés, peuvent être admis à la pension quel que soit leur âge et leur ancienneté de service[148].
Ces membres du personnel statutaire bénéficient d'une pension de retraite pour motifs de santé ou inaptitude physique. Le cas échéant, certains minima s'appliquent (*infra*, 2.1.6).

145 Source: SdPSP – Capelo – Déclarations DmfA(ppl) (quatrième trimestre 2013).

146 Voy. à cet égard COUR DES COMPTES, *La mise à la retraite pour raisons de santé dans le secteur public – Régime du personnel statutaire*, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, propre édition, décembre 2009, 42 p. – https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=44e72688-17ce-4685-a52f-8d104da5f6be).

147 Il convient d'entendre par « fonction principale », la charge dont les prestations s'élèvent à 5 dixièmes minimum de celles requises pour une charge à temps plein.
Voy. pour une fonction accessoire, article 3 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

148 Article 2 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

### 2.1.2.3.2. Interférence avec les statuts

#### *2.1.2.3.2.1. Droit à l'épuisement du crédit de jours de maladie*

Dès que l'employeur public a constaté qu'un membre du personnel statutaire a épuisé son crédit de jours de maladie et pour autant que le membre du personnel concerné soit encore en incapacité de travail, le pouvoir public peut rediriger celui-ci vers la commission des pensions compétente en vue d'une éventuelle mise à la pension anticipée pour motifs de santé.

L'employeur public pourrait éventuellement diriger le fonctionnaire inapte au travail plus tôt vers la commission des pensions. Ceci ne remet pas en cause le fait que – sous réserve de la dérogation pour la mise à la retraite d'office après l'âge de 60 ans (*supra*, 2.1.2.2.5) – la pension anticipée ne puisse prendre cours qu'après l'épuisement du nombre de jours de congé de maladie auquel le fonctionnaire a droit conformément au statut qui lui est applicable. Lorsque le fonctionnaire définitivement inapte dispose encore d'un crédit de congé de maladie, sa mise à la retraite d'office est retardée jusqu'au premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il les aura épuisés[149].

#### *2.1.2.3.2.2. Calcul du crédit de congé de maladie*

##### *2.1.2.3.2.2.1. Variation dans les statuts*

Le fonctionnaire en incapacité de travail a droit, conformément à son statut, à un congé de maladie pendant un nombre de jours déterminé. Le régime de ce crédit de jours de maladie peut varier d'un pouvoir public à l'autre. Ci-dessous nous donnons quelques exemples afin d'illustrer la variation dans les statuts sur le plan du congé de maladie[150].

L'arrêté fédéral relatif aux congés[151] part du principe que le fonctionnaire peut obtenir, sur l'ensemble de sa carrière, des congés de maladie à concurrence de 21 jours ouvrables maximum[152] par année d'ancienneté de service[153]. La Région wallonne a repris cette règle classique[154] sans la modifier[155].

---

149 Article 83, § 2, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

150 Voy. aussi R. JANVIER et S. AERTS, « Leçon 3 - Les circuits d'incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue ? », dans R. JANVIER, *Cinq leçons concernant la fonction publique belge*, Bruges, la Charte, 2014, en préparation.

151 Article 41, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État (*M.B.*, 28 novembre 1998).

152 Lorsque le fonctionnaire est en service depuis moins de 36 mois, son traitement lui est néanmoins garanti pendant 63 jours ouvrables.

153 Certains services non prestés ne sont pas considérés comme de l'ancienneté de service pour le calcul du nombre de jours de congé de maladie. Ceci implique, le cas échéant, que le fonctionnaire ne constitue des jours de congé de maladie qu'au *prorata*.

154 Article 405, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (*M.B.*, 31 décembre 2003).

155 Cette situation n'est pas tellement surprenante en soi eu égard à l'article 17, 3°, de l'AR relatif aux Principes Généraux. D'après cette disposition de l'ARPG, le régime fédéral des congés de maladie a en effet valeur d'une sorte de minimum à l'égard des entités fédérées.

Une circulaire du 11 février 2010[156] recommande aux pouvoirs locaux et provinciaux wallons d'introduire un système identique dans leurs statuts locaux. Tous les pouvoirs n'ont cependant pas suivi cette recommandation. Par exemple, la province de Liège a joué la carte de l'originalité, en ce sens que ce pouvoir applique un calcul totalement différent du nombre de jours de congé de maladie : *« L'agent a droit à un congé pour maladie ou infirmité de 3, 6, 9 ou 12 mois ininterrompus – 30 jours formant un mois – selon qu'il compte moins de 5 années de services provinciaux, 5 et moins de 10, 10 et moins de 15 années ou 15 années et plus »*[157].

Il en va tout autrement de l'autorité flamande. Les membres de son personnel nommés définitivement et nommés à l'essai ont droit, en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident de la vie privée, au paiement de leur traitement pendant une période de 666 jours ouvrables maximum. Autrement dit, le fonctionnaire au service de l'autorité flamande bénéficie immédiatement d'un crédit de congé de maladie de 666 jours ouvrables dès son entrée en service et quelle que soit son ancienneté de service[158]. Ceci correspond à environ trois ans.
L'Arrêté relatif au statut du personnel communal et provincial flamand part en revanche toujours du régime fédéral – et non flamand – en matière de congé de maladie[159].

### *2.1.2.3.2.2.2. Absence d'imputation de certaines absences*

Les divers statuts précisent habituellement que les absences faisant suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle donnent droit à un congé de maladie, mais que celles-ci ne sont pas portées en déduction du crédit de congé de maladie. Il en va d'ailleurs de même en cas d'accident avec un tiers responsable[160].

Cette règle ne s'applique toutefois que tant que perdure l'incapacité de travail temporaire faisant suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle. Dès le moment de la consolidation – autrement dit, dès que l'incapacité de travail temporaire se mue en incapacité de travail permanente – il est logique qu'une imputation soit faite sur le crédit de jours de congé de maladie, sauf en cas d'aggravation temporaire après la consolidation. Cela signifierait sinon que dans certains cas – c'est-à-dire tant que reste certain le lien causal entre l'accident du travail ou la maladie professionnelle et l'absence qui s'ensuit – le crédit de congé de maladie ne serait jamais épuisé. Cela signifierait ensuite que le fonctionnaire ne pourrait jamais être mis prématurément à la pension pour motifs de santé. Ce principe n'est pas toujours formulé de manière limpide dans tous les statuts[161].

---

156 SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *Circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la Fonction publique locale et provinciale*, fiche 12 – Congés de maladie, *M.B.*, 28 avril 2010 (éd. 1).

157 Article 18 de l'annexe 4 du statut administratif de la province de Liège – http://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/6106/annexe_4_27012011.pdf.

158 Article X.20, alinéa 1er, du Statut du personnel flamand.

159 Article 187, § 1er, alinéas 2 et 3, de l'Arrêté relatif au statut du personnel communal et provincial.

160 Articles 46 et 47 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État ; articles 410 et 411 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne ; article X.23 du Statut du personnel flamand ; article 191 de l'Arrêté relatif au statut du personnel communal et provincial ; SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *Circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la Fonction publique locale et provinciale*, fiche 12 – Congés de maladie.

161 Voy. par exemple article 46, § 1er, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État ; article 410, § 1er, préambule, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne ; article X.23, § 1er,

### 2.1.2.3.3. Commission des pensions

#### *2.1.2.3.3.1. Compétence*

La constatation de l'incapacité ouvrant un droit à une pension prématurée définitive ou temporaire pour motifs de santé à charge de l'État, ressortit à la compétence de l'Administration de l'Expertise Médicale[162] (Medex)[163].
Pour des catégories spéciales déterminées, cette compétence appartient à un autre organisme médical, à savoir[164] :

- Les Commissions militaires d'aptitude et de réforme, pour les militaires[165] ;
- Le Service médical de la SNCB Holding, pour les employés de cette société ;
- La Commission d'aptitude du personnel des services de police, pour les membres du service de police intégrée, structurée à deux niveaux.

Cette même commission des pensions est également compétente pour la reconnaissance d'un handicap lourd et du degré de perte d'autonomie, laquelle donne droit au fonctionnaire à un supplément forfaitaire (*infra*, 2.1.6.2.4).

#### *2.1.2.3.3.2. Décisions*

Lorsque la commission des pensions compétente est saisie, celle-ci peut adopter des décisions très diverses, tel qu'illustré de manière synoptique dans le *Tableau 10*.

alinéa 2, du Statut du personnel flamand ; article 191, § 1er, alinéa 2, de l'Arrêté relatif au statut du personnel communal et provincial.

162 Medex est le successeur de l'ancien Service de Santé Administratif (SSA) (voy. arrêté royal organique du 1er décembre 2013 de l'Administration de l'expertise médicale (*M.B.*, 13 décembre 2013). Medex fait partie du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.
Voy. http://www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/index.htm?fodnlang=fr.

163 Article 117, § 2, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.
Voy. aussi article 1er de l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par le Service de santé administratif, en lieu et place des commissions des pensions provinciales.

164 Article 117, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

165 Voy. aussi arrêté royal du 10 août 2005 relatif aux commissions militaires d'aptitude et de réforme (*M.B.*, 19 août 2005).

***Tableau 10 – Décisions possibles de la commission des pensions***[166]

| **DÉCISIONS – type A** | **Pas de mise à la pension** |
|---|---|
| A0 | A déjà repris le travail |
| A1 | Apte |
| A2 | Temporairement inapte |
| A3 | Temporairement apte à un travail adapté[167] |
| A4 | Définitivement inapte à l'exercice de ses activités habituelles, mais apte à l'exercice de fonctions spécifiques déterminées par Medex |
| **DÉCISION – type B** | **Pension anticipée temporaire** |
| | *Cette décision peut – après un nouvel examen – être convertie en une mise à la pension définitive (décision – type B) ou une reprise du travail.* |
| **DÉCISION – type C** | **Pension anticipée définitive pour cause d'inaptitude médicale définitive** |

Partant des décisions que peut en théorie adopter la commission des pensions, le *Tableau 11* ci-dessous donne un aperçu pratique de la répartition de ces différents types de décisions. Ce tableau illustre l'évolution sur la période 2011-2013, et ce pour tous les services publics.

***Tableau 11 – Fréquence des décisions de la commission des pensions (2011-2013)***[168]

| **DÉCISION** | | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| **A0** | A déjà repris le travail | 16,01% | 16,90% | 11,73% |
| **A1** | Apte[169] | | | 4,45% |
| **A2** | Temporairement inapte | 30,29% | 37,80% | 35,53% |
| **A3** | Temporairement apte à un travail adapté | 3,14% | 2,90% | 2,95% |
| **A4** | Uniquement apte à des fonctions spécifiques | 3,39% | 1,26% | 1,47% |
| **B** | Pension anticipée temporaire | 2,97% | 2,86% | 5,08% |
| **C** | Pension anticipée définitive | 44,20% | 38,28% | 38,79% |
| Total | | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Ce n'est que dans un nombre relativement restreint de dossiers qu'est adoptée une décision de type B – octroi d'une pension anticipée temporaire. Il s'agit la plupart du temps de fonctionnaires ayant déjà épuisé leurs jours de maladie depuis un bon bout de temps et ayant fait précédemment l'objet d'une ou plusieurs décisions de type A2 (temporairement inapte, à examiner de nouveau après x

166 Source : http://www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/governmentemployee/Earlyretirement/Decisions/index.htm?fodnlang=fr#.U1jEvl4sV0A.

167 La décision de type A3 (temporairement apte à un travail adapté) comprend également les reprises du travail par prestations réduites, en principe temporaires.

168 Source : Medex.

169 Depuis le lancement du nouveau système informatique Mediflow en juin 2012, Medex a subdivisé la décision A1 en A1 (ordre de reprise du travail) et A0 (constatation que le travail a déjà été repris au moment de l'examen médical). Ce faisant, il est possible d'introduire davantage de nuance dans les statistiques, mais il va de soi que cela ne sera le cas qu'à partir de 2013.

mois), mais auxquels une dernière chance est accordée. Ce groupe comprend également les personnes qui attendent une transplantation ou subissent un très long traitement. Une pension temporaire ou décision de type B est généralement accordée aux fonctionnaires qui sont encore relativement jeunes : en moyenne 10 ans plus jeunes que les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une décision de type C – mise à la pension définitive[170].

#### 2.1.2.3.4. Pension temporaire *versus* pension définitive

L'incapacité définitive ouvre un droit à une pension anticipée définitive pour motifs de santé ou inaptitude physique. L'octroi d'une telle **pension prématurée définitive pour motifs de santé** est limitée au cas où le fonctionnaire est en effet définitivement inapte à remplir d'une manière régulière ses fonctions ou d'autres fonctions, lesquelles peuvent lui être imposées par voie de réaffectation ou de réutilisation dans un autre emploi, plus en rapport avec ses aptitudes physiques, suivant les règlements applicables en la matière[171].

Dans les autres cas, une **pension temporaire pour motifs de santé** est accordée (*supra*, 2.1.2.3.3) pour 6 à 18 mois, dans les limites d'une durée maximale de 2 ans ou 24 mois[172].
La pension temporaire devient définitive si, avant l'expiration de la période de deux ans, l'agent est reconnu définitivement inapte[173], si l'agent intéressé, à l'expiration de cette période de deux ans, n'a pas été repris en service ou placé en instance de réaffectation ou de réutilisation[174] et en tout état de cause dès que le fonctionnaire a atteint l'âge normal de la pension[175].

Indépendamment de ce qui précède, il existe aussi la **décision de type A4**. Celle-ci implique que le fonctionnaire, d'après la commission des pensions et sur le plan médical, ne répond pas au moment de l'examen aux conditions pour être mis anticipativement à la pension. Cette même commission arrive parallèlement à la conclusion que le fonctionnaire concerné est définitivement inapte à reprendre ses anciennes activités de manière normale et régulière, mais qu'il est apte à être réaffecté sous certaines conditions. Dans cette hypothèse, l'intéressé qui n'a pas été réaffecté à l'expiration d'un délai de 12 mois après cette décision obtient d'office une pension définitive pour inaptitude physique prenant cours le premier jour du mois qui suit l'expiration du délai précité[176].
La non-réaffectation dans les 12 mois est la condition unique et suffisante pour obtenir définitivement la pension d'office. Il s'agit d'une sorte de présomption d'inaptitude totale à toute autre fonction reposant sur le fait qu'aucun travail adapté n'a pu être proposé après 1 an[177].

---

170 Source : Medex.

171 Article 117, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

172 Article 117, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

173 Article 117, § 1er, alinéa 4, première phrase, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

174 Article 117, § 1er, alinéa 4, 1°, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

175 Article 117, § 1er, alinéa 4, 2°, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

176 Article 117, § 3, alinéa 3, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

177 C.E., 9 mars 2010, n° 201.768, Evers.

### *2.1.2.4. Pension après l'âge normal de la pension*

La règle classique veut (voulait) qu'un fonctionnaire ne puisse plus exercer ses fonctions après l'âge normal de la pension. D'une manière générale, les différents statuts considèrent l'atteinte de cette limite d'âge comme un motif de cessation définitive des fonctions, qui se traduit de plein droit par la fin du statut de fonctionnaire (*supra*, 2.1.2.1).

Les fonctionnaires d'un nombre croissant de pouvoirs publics bénéficient cependant depuis peu de la possibilité de continuer à travailler après l'âge normal de la pension.

Les fonctionnaires fédéraux[178] et les fonctionnaires flamands[179] peuvent, à leur demande[180], rester en activité après l'âge normal de la pension pour une durée d'un an renouvelable.
Au niveau des pouvoirs locaux flamands s'applique également la règle selon laquelle l'autorité de désignation peut maintenir en service le membre du personnel statutaire nommé définitivement après que ce dernier ait atteint la limite d'âge de 65 ans[181]. L'occupation statutaire est prolongée à la requête de l'autorité de désignation ou à la demande du membre du personnel[182]. Dans les deux cas, l'autorité de désignation accorde la prolongation pour une période d'un an maximum, chaque fois renouvelable pour une durée d'un an[183].

---

178 Voy. arrêté royal du 1er juillet 2017 portant modification de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État (*M.B.*, 10 juillet 2012). Cet arrêté royal a été modifié en toute hâte dans le cadre de la réforme des pensions Di Rupo I par le secrétaire d'État à la Fonction publique lorsqu'il est apparu que le ministre des Pensions n'était pas compétent. La question n'a d'ailleurs toujours pas été réglée pour toutes les entités fédérées. Ceci est dû au fait que la limite d'âge pour la mise à la retraite découle du « statut » et non de la réglementation des pensions (*supra*, 2.1.2.1.1).
Voy. aussi arrêté ministériel du 11 septembre 2012 portant exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État (*M.B.*, 24 septembre 2012) ; SERVICE PUBLIC FEDERAL PERSONNEL & ORGANISATION, *Circ. n° 618 du 11 septembre 2012 relative à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État* (*M.B.*, 24 septembre 2012, p. 58833).
Il était autrefois uniquement question d'une exception limitée d'un à 6 mois lorsque le pouvoir public avait un intérêt particulier à poursuivre la collaboration avec le fonctionnaire concerné.

179 Voy. article XI.1, § 3, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006 fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes, tel qu'introduit par l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er février 2013 (*M.B.*, 10 avril 2013).

180 C.E., 26 septembre 2013, n° 224862, Bauwens.

181 Le membre du personnel concerné conserve, pendant toute la période de la prolongation, la qualité de membre du personnel statutaire nommé définitivement.

182 Dans le premier cas, l'accord exprès du membre du personnel est requis. Dans le second cas, l'autorité de désignation doit marquer explicitement son accord.

183 Voy. article 106, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2007 portant les conditions minimales pour le cadre organique, le statut et le régime de mandats du personnel communal et du personnel provincial, et portant quelques dispositions relatives au statut du secrétaire et du receveur des centres publics d'aide sociale et article 74, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 novembre 2010 portant les conditions minimales pour le cadre organique et le régime de mandats du personnel des centres publics d'aide sociale et portant les conditions minimales pour certains aspects du statut de certains groupes du personnel des centres publics d'aide sociale. Les articles précités ont été remplacés par un nouveau texte introduit par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 septembre 2013 (*M.B.*, 6 février 2014 (éd. 2)).

## 2.1.3. Pension de retraite[184]

### *2.1.3.1. Différences avec la pension de retraite des salariés*

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des différences fondamentales entre la pension de retraite légale des fonctionnaires et celle des salariés[185]. Le *Tableau 12* aborde plus spécifiquement les différences en termes de formule de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires d'une part et des salariés d'autre part. Le *Tableau 13* reproduit quelques autres règles divergentes. Le *Tableau 14* reflète le mode d'indexation des deux types de pension de retraite. Sont ensuite examinées plus en détail les différences les plus marquantes (*infra*, 2.1.3.2 – 2.1.3.8).

184 Voy. aussi http://www.pdos.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

185 Voy. aussi annexe II – Triptyque – Différences entre les principaux régimes légaux de pensions dans Conférence nationale des Pensions, *Livre vert – Consolider l'avenir des pensions*, Bruxelles, propre édition, 2010, pp. 344-385.

***Tableau 12 – Différences en termes de formule de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires et des salariés***

| | **FONCTIONNAIRES** | **SALARIÉS** |
|---|---|---|
| **Formule de pension** | **A x TR / tantième**[186] | **(A x R / 45) x 60% ou 75%**[187] |
| Années de pension (A) | Années prestées<br>Périodes assimilées (activité de service, même non rémunérée, et disponibilité avec traitement d'attente – *infra*)<br>Bonifications de temps (notamment au titre du diplôme)<br>Périodes validées (p.ex. interruption de la carrière) | Années prestées<br>Liste exhaustive et détaillée des périodes assimilées d'après des conditions strictes<br>Années régularisées (p.ex. périodes d'étude à partir de vingt ans) |
| Traitement de référence (TR)<br>Rémunération (R) | Traitement moyen des 10 dernières années<br>Uniquement le traitement *sensu stricto* et les suppléments de traitement figurant sur une liste exhaustive, pas les allocations<br>Non plafonné (mais plafond relatif et absolu – *infra*) | Rémunération gagnée sur l'ensemble de la carrière<br>Rémunération brute totale *sensu lato*<br>Plafonnée année par année (p.ex. plafond 2013 = 52.760,95 EUR brut)[188] |
| Tantième<br>Fraction de carrière | Tantième normal = 60, mais très nombreuses exceptions<br>55 (50) dans le secteur de l'enseignement<br>48 (depuis la réforme des pensions Di Rupo I pour divers groupes bénéficiant d'un tantième autrefois encore plus favorable) | 45 (désormais tant pour les hommes que les femmes)<br>(attribution de 75% ou 60% uniquement, selon la situation familiale – *infra*) |
| Situation familiale | Droit individuel à la pension, quelle que soit la situation familiale | Pension de ménage à 75% si conjoint à charge<br>Sinon, pension d'isolé à 60% |

186 La formule de pension correspond à une multiplication dans laquelle ***A*** représente la somme des années de pension et ***TR***, un montant. Suite à la réforme des pensions Di Rupo I, l'on recourt de plus en plus, du moins pour le calcul de la durée de la carrière, à un système de périodes d'assurance.

187 La formule de pension correspond à la somme des résultats obtenus par période d'assurance avec la formule de pension.

188 http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/calculation/career/wages/adjustments/pages/default.aspx.

***Tableau 13 – Autres différences entre la pension de retraite des fonctionnaires et des salariés***

| | **FONCTIONNAIRES** | **SALARIÉS** |
|---|---|---|
| Bonus de pension | Complément pour âge[189] (jusqu'au 31 décembre 2013)<br>*Bonus de pension*[190] *(à partir du 1er janvier 2014)* | Bonus de pension – ancien régime[191]<br>*Nouveau système comparable de bonus de pension (à partir du 1er janvier 2014)* |
| Minimum<br>[1er décembre 2012] | 1.608,53 EUR brut / mois (pensionnés mariés) – 1.286,85 EUR brut / mois (pensionnés isolés) | 1.384,40 EUR brut / mois (ménage) – 1.109,47 EUR brut / mois (isolé) pour une carrière de 45/45 ou au *prorata*<br>Droit minimum par année de carrière (à partir du 1er juillet 1997) |
| Maximum<br>[1er décembre 2012] | Plafond relatif de la pension = trois quarts (75%) du traitement de référence (*supra*)<br>Plafond absolu de la pension = 6.283,85 EUR brut / mois | Combinaison unité de fraction de carrière (maximum 45 années de pension les plus favorables / 45) et plafonnement de la rémunération annuelle pour le calcul de la pension (*supra, Tableau 12*) |

189 Article 5 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (*M.B.,* 31 août 2000).

190 Voy. titre 8, chapitre 2, de la loi-programme du 28 juin 2013 (bonus de pension dans les régimes de pension du secteur public) (*M.B.*, 1er juillet 2013 (éd. 2)).

191 Voy. article 7 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations (éd. 2) et arrêté royal du 1er février 2007 instituant un bonus de pension (*M.B.*, 9 février 2007 (éd. 1)).

***Tableau 14 – Différences en termes d'indexation des pensions de retraite des fonctionnaires et des salariés***

| | **FONCTIONNAIRES** | **SALARIÉS** |
|---|---|---|
| Revalorisation des rémunérations | Revalorisation semi-intégrée des traitements (barémiques) par le régime lié au dernier salaire, tel qu'en vigueur (*supra*) | Régime lié au salaire moyen (*supra*) avec revalorisation très limitée des salaires gagnés sur l'ensemble de la carrière |
| Indexation | Loi du 1er mars 1977[192] | Loi du 2 août 1971[193] |
| Adaptation au bien-être | Péréquation automatique, ce qui revient à une liaison des pensions à l'évolution du traitement des fonctionnaires actifs dans la corbeille qui leur est applicable | Pas d'équivalent, tout au plus une augmentation modeste et sporadique hors index, avec un pourcentage déterminé des pensions les plus anciennes, sur la base d'une décision *ad hoc* du gouvernement |

192 Loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public (*M.B.*, 12 mars 1977). Notez qu'en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires payées préalablement, un mois d'attente s'applique (voy. http://www.traitements.fgov.be/indexation/default.htm#de_indexering_van_de_sociale_uitkeringen_en_de_lonen_in_de_openbare_sector).

193 Loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants (*M.B.*, 20 août 1971).

### *2.1.3.2. Années de pension*

Les années de service admissibles pour le calcul de la pension sont comptées pour leur durée totale, c'est-à-dire de date à date. Cette durée est exprimée en nombre d'années et de mois complets.

En cas de ***services à prestations incomplètes***, ces derniers ne sont pris en compte, pour le calcul de la pension, qu'à leur durée réelle. Le régime en la matière fait l'objet de l'arrêté royal n° 206 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes[194]. La fraction de prestation applicable détermine le numérateur de la fraction de pension lors du calcul de la pension[195].

La plupart des fonctionnaires sont toutefois recrutés pour une charge ***à prestations complètes***, autrement dit sur la base d'un régime de travail à temps plein. S'ils ne fournissent pas ces prestations ou pas à temps plein dans les faits, il est fait application du régime relatif aux périodes assimilées (*infra*, 2.1.3.3). En la matière, l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics, joue un rôle essentiel[196].

### *2.1.3.3. Périodes assimilées*

#### 2.1.3.3.1. Principes généraux[197]

##### *2.1.3.3.1.1. Règle*

Il convient de souligner au préalable que la législation relative à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions de certains agents des services publics n'a d'impact que sur le **calcul** de la pension et non sur l'accès au droit à la pension.

La législation relative à la pension des fonctionnaires ne comporte pas d'énumération exhaustive des assimilations aux périodes prestées pour le calcul de la pension. La législation ne formule qu'une série de principes généraux et renvoie aux positions administratives, telles que visées dans les différents statuts.

Tous les *congés avec maintien de la rémunération* sont admissibles pour la pension[198]. Il en va également de même pour les *autres absences, même non rémunérées, assimilées à de l'activité de*

194 *M.B.*, 6 septembre 1983.

195 Article 2 de l'arrêté royal n° 206 du 29 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes.

196 *M.B.*, 30 août 1986.

197 Voy. aussi http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

198 Article 2, 1°, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public (*M.B.*, 4 avril 1974). Le champ d'application de cette loi est – en dépit de son intitulé – défini de manière très large (voy. article 1er de la loi du 10 janvier 1974).

*service*[199], à l'exception du congé pour prestations réduites pour motifs de convenance personnelle[200] et sous réserve de la limitation décrite ci-dessous (*infra*, 2.1.3.3.1.3).
*Lorsque le congé non rémunéré n'est pas considéré comme de l'activité de service*, cette absence est prise en compte à concurrence d'un mois au maximum au cours d'une année civile déterminée[201].
En cas de *disponibilité*, la constitution des années de pension reste également garantie pour autant qu'existe un droit à un traitement d'attente[202].
Les périodes plutôt rares pendant lesquelles l'intéressé se trouve dans une position administrative de *non-activité*, ne sont pas admissibles pour la pension.

#### *2.1.3.3.1.2. Interruption de carrière, semaine de quatre jours et travail à mi-temps*

Il existe par ailleurs des règles de validation distinctes pour les périodes d'interruption de carrière, la semaine de quatre jours et le travail à mi-temps[203]. Normalement, un plafond de 60 mois sur l'ensemble de la carrière s'applique en la matière. La validation revient concrètement à ce que le fonctionnaire soit tenu de verser les cotisations de pension personnelles ordinaires sur la base du traitement dont il aurait bénéficié s'il était resté en service ou sur la base de la différence entre ce traitement et le traitement qu'il perçoit effectivement[204]. Aucune validation n'est cependant requise pour certaines périodes, lesquelles sont dès lors gratuitement admissibles.

Au-delà de cinquante ans, la réforme des pensions Di Rupo I a introduit un nouveau régime avantageux de prise en compte des interruptions de carrière partielles, de la semaine de quatre jours et du travail à mi-temps[205].

199 Ce régime spécifique ne s'applique pas aux agents contractuels qui font ensuite l'objet d'une nominative à titre définitif. Leurs « services temporaires » ne sont admissibles que pour autant qu'il s'agisse de congés ou d'absences rémunéré(e)s par le pouvoir public. S'ils ont bénéficié, en qualité de contractuels, d'un congé non rémunéré assimilé toutefois à de l'activité de service, celui-ci comptera à concurrence de sa durée réelle pour le calcul de leur future pension de fonctionnaire (voy. *Q.R.*, Chambre, 14 octobre 2013, pp. 179-180 (Q. n° 109 d'Y. MAYEUR)).

200 Article 2, 3°, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public.

201 Article 2, 4°, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public.
Une exception est prévue pour le congé sollicité en vue de l'exercice d'une activité syndicale, antérieurement à la date à laquelle ont pris cours les dispositions réglementaires fixant, pour la catégorie d'agents dont l'intéressé faisait partie, la situation administrative attachée à l'exercice d'une mission syndicale.

202 Article 2, 2°, de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public.

203 Articles 2 à 2/7 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics.

204 Voy. article 2/5 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics.

205 Voy. article 2, § 3, de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics.

#### *2.1.3.3.1.3. Limitation*

L'admissibilité de certain(e)s absences et congés est toutefois limitée, en ce sens qu'ils (elles) ne comptent pour la pension de fonctionnaire qu'à concurrence de 20%[206]des services prestés[207].

Sont plus précisément visées les absences suivantes :

- Les périodes d'absence non rémunérées postérieures au 31 décembre 1982 et assimilées à de l'activité de service ;
- Les périodes d'interruption de carrière gratuitement admissibles et validées ;
- Les périodes d'absence admissibles dans le cadre de la semaine de quatre jours ou du travail à mi-temps ;
- La semaine volontaire de quatre jours ;
- Le départ anticipé à mi-temps ;
- Les périodes de congé préalables à la mise à la pension, avec maintien de la rémunération ou octroi d'un traitement d'attente.

Un tel système ne connaît pas de pendant dans le régime de pension des salariés. Le régime de pension des salariés contient une liste exhaustive des périodes assimilées, le caractère rémunéré ou non de ces absences n'étant pas un critère décisif.

#### *2.1.3.3.1.4. Périodes d'incapacité de travail*

Une autre différence par rapport au régime des salariés tient à ce que la période d'incapacité de travail n'est pas clairement identifiable tant que le congé de maladie n'a pas été épuisé. En effet, le congé de maladie est qualifié comme une activité de service, ce qui signifie que cette absence équivaut à des services effectifs.

Ce n'est qu'au moment où le fonctionnaire passe en disponibilité pour cause de maladie que cette absence devient traçable. C'est généralement le signal lancé à l'employeur pour qu'il fasse convoquer son collaborateur par l'organisme médical en vue d'un départ à la pension anticipée pour motifs de santé ou inaptitude physique (*supra*, 2.1.2.3).

#### *2.1.3.3.1.5. Lien avec les statuts*

Concernant les assimilations dans le régime de pension des fonctionnaires, un lien très étroit existe avec les différents statuts, lesquels peuvent varier d'un pouvoir public à l'autre. Les assimilations sont davantage régies par le statut du personnel que par la réglementation des pensions. Dès que le statut applicable assimile un congé rémunéré ou une absence rémunérée à de l'activité de service, la réglementation des pensions considère la période concernée de congé ou d'absence comme une

---

[206] Ou exceptionnellement 25% pour les personnes nées entre le 1er janvier 1947 et le 31 décembre 1950. Concernant les personnes nées entre le 1er janvier 1951 et le 31 décembre 1955, les absences visées ne peuvent être supérieures à un pourcentage déterminé, lequel repose sur une formule et dépend de la date de naissance de l'intéressé.

[207] Voy. article 3 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics.

prestation de service effective et peu de traces de celle-ci peuvent encore être constatées dans les données de la carrière.

#### 2.1.3.3.2. Particularités suite à la sixième réforme de l'État

La loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution[208] a apporté une certaine correction à ce qui vient d'être exposé ci-dessus.

À moins qu'il ne soit question d'un congé avec maintien de la rémunération, les autres congés et absences d'un membre du personnel au service d'une administration fédérale, communautaire ou régionale[209] ne sont pas (plus) automatiquement pris en considération. Chacune de ces administrations a la liberté de donner corps comme elle le souhaite à son régime statutaire relatif aux positions administratives. Pour que les congés non rémunérés et les périodes de disponibilité soient pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension de retraite, il est désormais requis que la disposition correspondante des différents statuts soit ajoutée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres à la liste annexée à la loi du 10 janvier 1974[210].

À titre de mesure transitoire, une inscription sur la liste n'est pas exigée lorsque l'autorité fédérale compétente en matière de pension a marqué son accord sur les dispositions statutaires[211].

#### 2.1.3.3.3. Proportion des périodes assimilées

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu, pour la période comprise entre 2003 et 2013, de la proportion des périodes assimilées. Il s'agit de moyennes de toutes les pensions qui ont pris cours pour la première fois durant l'année concernée.

Le *Tableau 15* opère une subdivision de la durée moyenne de la carrière de pension en services effectifs et divers types de périodes assimilées, exprimée en mois. Le *Tableau 16* indique la répartition en pour cent. Les *Tableau 17* et *Tableau 18* détaillent ce qui précède, en affinant davantage ces données selon le genre.

---

208 *M.B.*, 31 janvier 2014 (éd. 1).

209 Par « *membre du personnel d'une institution fédérale, communautaire ou régionale* », il y a lieu d'entendre un membre du personnel d'une administration fédérale, communautaire ou régionale, un membre du personnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou d'un Parlement de communauté ou de région, ou un membre du personnel admis aux subventions-traitements d'une communauté, dont la pension est à charge de l'État fédéral ou du régime de pension instauré par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit (article 16, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution).

210 Article 16, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution.

211 Article 17 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution.

***Tableau 15 – Répartition de la durée moyenne de la carrière de pension des fonctionnaires en services effectifs et en périodes assimilées, exprimée en mois (2003-2013)***[212]

| Année | Service d'armée | Services effectifs | Absences et congés | Interruption de carrière | Bonifications | Nombre | Total (en mois) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2003** | 4,60 | 358,83 | 23,41 | 1,55 | 15,73 | 13.739 | 404,13 |
| **2004** | 4,63 | 361,05 | 26,04 | 1,69 | 15,00 | 15.676 | 408,42 |
| **2005** | 4,51 | 359,75 | 27,46 | 1,81 | 14,46 | 15.568 | 407,99 |
| **2006** | 4,30 | 360,69 | 29,22 | 2,09 | 15,07 | 17.206 | 411,38 |
| **2007** | 4,11 | 359,44 | 26,56 | 2,17 | 14,89 | 17.805 | 407,19 |
| **2008** | 4,05 | 362,44 | 22,64 | 2,29 | 15,24 | 17.785 | 406,67 |
| **2009** | 4,01 | 362,66 | 21,90 | 2,65 | 15,09 | 17.057 | 406,30 |
| **2010** | 3,77 | 362,61 | 21,51 | 2,79 | 14,46 | 17.683 | 405,15 |
| **2011** | 3,76 | 364,75 | 19,12 | 3,16 | 13,36 | 18.848 | 404,16 |
| **2012** | 3,38 | 360,64 | 19,45 | 3,11 | 13,63 | 19.970 | 400,21 |
| **2013** | 3,27 | 368,10 | 21,36 | 0,56 | 14,10 | 18.620 | 407,39 |

***Tableau 16 – Répartition de la durée moyenne de la carrière de pension des fonctionnaires en services effectifs et en périodes assimilées, exprimée en pour cent (2003-2013)***[213]

| Année | Service d'armée | Services effectifs | Absences et congés | Interruption de carrière | Bonifications | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2003** | 1,14% | 88,79% | 5,79% | 0,38% | 3,89% | 100,00% |
| **2004** | 1,13% | 88,40% | 6,38% | 0,41% | 3,67% | 100,00% |
| **2005** | 1,11% | 88,18% | 6,73% | 0,44% | 3,54% | 100,00% |
| **2006** | 1,05% | 87,68% | 7,10% | 0,51% | 3,66% | 100,00% |
| **2007** | 1,01% | 88,28% | 6,52% | 0,53% | 3,66% | 100,00% |
| **2008** | 0,99% | 89,13% | 5,57% | 0,56% | 3,75% | 100,00% |
| **2009** | 0,99% | 89,26% | 5,39% | 0,65% | 3,71% | 100,00% |
| **2010** | 0,93% | 89,50% | 5,31% | 0,69% | 3,57% | 100,00% |
| **2011** | 0,93% | 90,25% | 4,73% | 0,78% | 3,31% | 100,00% |
| **2012** | 0,84% | 90,11% | 4,86% | 0,78% | 3,41% | 100,00% |
| **2013** | 0,80% | 90,36% | 5,24% | 0,14% | 3,46% | 100,00% |

212 Source : SdPSP.

213 Source : SdPSP.

***Tableau 17 – Répartition de la durée moyenne de la carrière de pension des fonctionnaires en services effectifs et en périodes assimilées, selon le genre, exprimée en mois (2003-2013)***[214]

| | Année | Service d'armée | Services effectifs | Absences et congés | Interruption de carrière | Bonifications | Nombre | Total (en mois) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **HOMME** | **2003** | 8,56 | 367,96 | 18,33 | 0,63 | 13,70 | 7.388 | 409,19 |
| | **2004** | 8,54 | 371,46 | 22,59 | 0,73 | 12,93 | 8.505 | 416,24 |
| | **2005** | 8,52 | 371,29 | 23,82 | 0,74 | 12,39 | 8.248 | 416,75 |
| | **2006** | 8,19 | 371,17 | 25,13 | 0,93 | 12,48 | 9.042 | 417,89 |
| | **2007** | 7,81 | 371,24 | 22,16 | 1,02 | 12,48 | 9.372 | 414,70 |
| | **2008** | 7,79 | 378,19 | 18,73 | 1,13 | 12,97 | 9.237 | 418,81 |
| | **2009** | 7,74 | 375,84 | 17,09 | 1,61 | 12,47 | 8.822 | 414,75 |
| | **2010** | 7,39 | 379,07 | 17,89 | 1,65 | 12,23 | 9.019 | 418,24 |
| | **2011** | 7,20 | 383,16 | 15,32 | 2,16 | 11,45 | 9.835 | 419,29 |
| | **2012** | 6,77 | 379,12 | 15,94 | 1,88 | 11,84 | 9.957 | 415,56 |
| | **2013** | 6,60 | 385,35 | 14,97 | 0,24 | 12,47 | 9.227 | 419,63 |
| **FEMME** | **2003** | 0,00 | 348,20 | 29,32 | 2,63 | 18,09 | 6.351 | 398,24 |
| | **2004** | 0,00 | 348,71 | 30,13 | 2,83 | 17,46 | 7.171 | 399,14 |
| | **2005** | 0,00 | 346,75 | 31,56 | 3,01 | 16,80 | 7.320 | 398,11 |
| | **2006** | 0,00 | 349,10 | 33,75 | 3,38 | 17,94 | 8.164 | 404,17 |
| | **2007** | 0,00 | 346,34 | 31,45 | 3,46 | 17,58 | 8.433 | 398,83 |
| | **2008** | 0,00 | 345,43 | 26,87 | 3,54 | 17,70 | 8.548 | 393,54 |
| | **2009** | 0,00 | 348,53 | 27,06 | 3,76 | 17,89 | 8.235 | 397,24 |
| | **2010** | 0,00 | 345,48 | 25,27 | 3,98 | 16,78 | 8.664 | 391,52 |
| | **2011** | 0,00 | 344,67 | 23,27 | 4,26 | 15,45 | 9.013 | 387,65 |
| | **2012** | 0,00 | 342,26 | 22,94 | 4,34 | 15,42 | 10.013 | 384,95 |
| | **2013** | 0,00 | 351,16 | 27,64 | 0,88 | 15,69 | 9.394 | 395,37 |

[214] Source : SdPSP.

***Tableau 18 – Répartition de la durée moyenne de la carrière de pension des fonctionnaires en services effectifs et en périodes assimilées, selon le genre, exprimée en pour cent (2003-2013)***[215]

| | Année | Service d'armée | Services Effectifs | Absences et congés | Interruption de carrière | Bonifications | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| HOMME | 2003 | 2,09% | 89,92% | 4,48% | 0,15% | 3,35% | 100,00% |
| | 2004 | 2,05% | 89,24% | 5,43% | 0,17% | 3,11% | 100,00% |
| | 2005 | 2,04% | 89,09% | 5,72% | 0,18% | 2,97% | 100,00% |
| | 2006 | 1,96% | 88,82% | 6,01% | 0,22% | 2,99% | 100,00% |
| | 2007 | 1,88% | 89,52% | 5,34% | 0,24% | 3,01% | 100,00% |
| | 2008 | 1,86% | 90,30% | 4,47% | 0,27% | 3,10% | 100,00% |
| | 2009 | 1,87% | 90,62% | 4,12% | 0,39% | 3,01% | 100,00% |
| | 2010 | 1,77% | 90,64% | 4,28% | 0,40% | 2,93% | 100,00% |
| | 2011 | 1,72% | 91,38% | 3,65% | 0,51% | 2,73% | 100,00% |
| | 2012 | 1,63% | 91,23% | 3,84% | 0,45% | 2,85% | 100,00% |
| | 2013 | 1,57% | 91,83% | 3,57% | 0,06% | 2,97% | 100,00% |
| FEMME | 2003 | 0,00% | 87,44% | 7,36% | 0,66% | 4,54% | 100,00% |
| | 2004 | 0,00% | 87,37% | 7,55% | 0,71% | 4,37% | 100,00% |
| | 2005 | 0,00% | 87,10% | 7,93% | 0,76% | 4,22% | 100,00% |
| | 2006 | 0,00% | 86,37% | 8,35% | 0,84% | 4,44% | 100,00% |
| | 2007 | 0,00% | 86,84% | 7,89% | 0,87% | 4,41% | 100,00% |
| | 2008 | 0,00% | 87,77% | 6,83% | 0,90% | 4,50% | 100,00% |
| | 2009 | 0,00% | 87,74% | 6,81% | 0,95% | 4,50% | 100,00% |
| | 2010 | 0,00% | 88,24% | 6,46% | 1,02% | 4,29% | 100,00% |
| | 2011 | 0,00% | 88,91% | 6,00% | 1,10% | 3,98% | 100,00% |
| | 2012 | 0,00% | 88,91% | 5,96% | 1,13% | 4,01% | 100,00% |
| | 2013 | 0,00% | 88,82% | 6,99% | 0,22% | 3,97% | 100,00% |

### *2.1.3.4. Bonification de temps au titre du diplôme*

Lors de la fixation de sa (carrière de) pension, le fonctionnaire bénéficie gratuitement d'une bonification au titre du diplôme[216] (*supra*, 2.1.2.2.2), laquelle lui est accordée lorsque la possession du diplôme concerné était une condition de son recrutement ou de sa nomination ultérieure. Cette bonification de temps au titre du diplôme correspond au nombre minimum d'années requises pour obtenir le diplôme concerné[217]. Elle oscille entre deux et trois ans pour le niveau de bachelier[218]et entre quatre et 5 ans pour le niveau de master[219], et peut aller jusqu'à plus de 10 ans dans le cas d'un médecin spécialiste.

215 Source : SdPSP.

216 Voy. pour d'autres bonifications – plutôt datées –, article 6 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

217 Voy. articles 32 à 41 de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public (*M.B.*, 20 août 1969).

218 Anciennement enseignement supérieur de type court. Certaines de ces formations ne duraient autrefois que deux ans, ce qui explique pourquoi la bonification de temps au titre du diplôme est évidemment limitée à deux ans.

219 Anciennes licences.

Concernant les personnes qui ont droit à une pension de retraite immédiate ou différée et qui, à l'exclusion des bonifications, ne justifient pas de vingt années de service admissibles, la période bonifiée pour la possession d'un diplôme n'est prise en considération qu'à concurrence du rapport entre la durée de ces services exprimée en mois et le nombre de 240[220]. Par exemple, lorsqu'une personne peut prétendre à quatre années de bonification de temps au titre du diplôme, mais qu'elle ne justifie que de 10 années de service au moment du départ à la pension, ladite bonification est réduite à deux ans, à savoir quatre années fois 120/240.

Plus de la moitié du personnel de la fonction publique est tenue de posséder un diplôme. En effet, selon la règle classique, un diplôme de bachelier est requis pour les fonctions de niveau B, tandis que l'accès au niveau A est réservé aux titulaires d'un diplôme de master. Cette bonification de temps est accordée à pratiquement tout le personnel de l'enseignement, qui représente en soi plus de 40% de la population totale des fonctionnaires pensionnés[221].

Dans le régime de pension des salariés, les années d'étude ne sont en revanche pas valorisées gratuitement. Ce n'est que moyennant le paiement des cotisations de régularisation nécessaires que ces années entrent en ligne de compte pour la fixation de la pension. Cette cotisation de régularisation correspond à 7,50% du salaire mensuel moyen garanti, par mois à régulariser. Par ailleurs, la régularisation n'est possible que pour les années d'étude après vingt ans. Enfin, l'intéressé est tenu de procéder à la régularisation dans les dix ans de la fin de ses études[222].

Par ailleurs, si au cours de sa carrière, l'intéressé a été actif comme fonctionnaire et comme salarié, voire comme indépendant, la (éventuelle) bonification pour années d'études ne peut intervenir que dans un seul régime. Concrètement, si l'intéressé a fait valoriser ses années d'études dans le régime des salariés par exemple moyennant le paiement de cotisations de régularisation, ses années d'études ne donneront plus lieu à une bonification dans le régime des pensions publiques si l'intéressé devient par la suite fonctionnaire.

### *2.1.3.5. Tantième*

En principe, le tantième normal pour le calcul de la pension de retraite dans le secteur public s'élève à 1/60[223]. Mais la pratique démontre que cette règle constitue plutôt l'exception, tel qu'illustré au *Schéma 2***.**

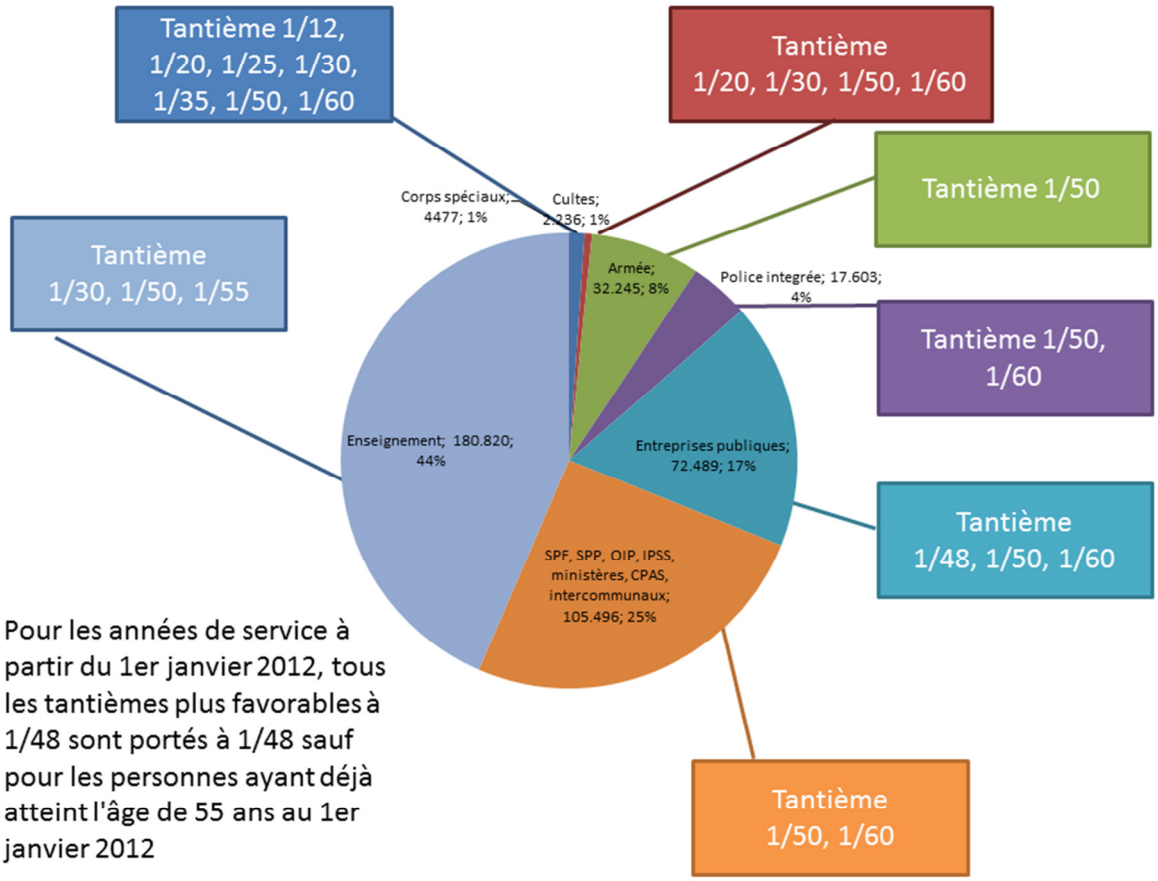
220 Article 49, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi Mainil.

221 Pour une meilleure compréhension de l'impact de la bonification de temps au titre du diplôme sur le montant mensuel moyen de la pension de retraite des fonctionnaires, il convient de renvoyer d'ores et déjà au *Tableau 24 – Impact de la bonification au titre du diplôme et des services temporaires sur le montant mensuel moyen de la pension de retraite des fonctionnaires (2008-2013)*.

222 Article 7 du Règlement général des pensions des salariés en exécution de l'article 3, alinéa 1er, 4°, de la Loi des pensions des salariés.

223 Article 8, § 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
De même, le personnel CALOG de la police, c'est-à-dire les membres de services d'appui administratif, relèvent du champ d'application du tantième 1/60.

***Schéma 2 – Part en pour cent des tantièmes préférentiels (2013)***[224]




Dans le cadre de la réforme des pensions Di Rupo I, les tantièmes préférentiels plus favorables que 1/48 ont été adaptés, pour toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012, à 1/48 pour toutes les périodes de carrière à compter de la date susmentionnée. Cela étant, de très nombreuses catégories du personnel de la fonction publique bénéficient d'un tantième inférieur au tantième normal de 1/60. Vous en trouverez un aperçu synoptique aux *Tableau 19* et *Tableau 20*.

224 Source : SdPSP.

***Tableau 19 – Aperçu des tantièmes préférentiels***

| **Tantième 1/55** |
|---|
| Enseignement : maternel, primaire, secondaire[225] et supérieur[226] |
| Personnel non roulant de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB)[227] |
| RTBF[228] |
| VRT[229] (ou 1/60[230]) |
| « *Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening* » (Société flamande de Distribution d'Eau)[231] |
| **Tantième 1/50** |
| « **Services actifs** »[232] (notamment les facteurs, douaniers, pilotes, …) |
| Les membres du corps opérationnel des pompiers prenant directement part à la lutte contre le feu[233] |
| Les membres du cadre opérationnel de la police intégrée[234] |
| Les militaires du cadre actif (hors service militaire obligatoire)[235] |
| Les agents de sécurité chargés du transport de prisonniers[236] |
| Les ministres des cultes autres que le culte catholique romain[237] |
| Les enseignants dans les établissements pénitentiaires et à l'Office de Protection de la Jeunesse[238] |

225 Article 82 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.*, 1er août 1991, *erratum M.B.*, 22 octobre 1991 et *erratum M.B.*, 20 novembre 1991).

226 Voy. loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement (*M.B.*, 6 juillet 1985) et loi du 4 août 1986 réglant la mise à la retraite des membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire et modifiant d'autres dispositions de la législation de l'enseignement (*M.B.,* 15 août 1986).

227 Règlement des pensions de la SNCB.

228 Article 76, § 2, de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public (*M.B.,* 13 mars 2003 (éd. 1)). La RTBF verse dans ce cadre des cotisations supplémentaires au Pool des Parastataux.

229 Article 22 du décret du Conseil flamand du 13 juillet 1994 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la « Nederlandse Radio en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap » et relatif aux Pensions de survie allouées aux ayants droit de ces agents (*M.B.*, 29 juillet 1994).

230 Article 106 du décret du Conseil flamand du 13 juillet 1994 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la « Nederlandse Radio en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap » et relatif aux Pensions de survie allouées aux ayants droit de ces agents.

231 Article 4 du décret du Conseil flamand du 17 décembre 1997 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs et admis au stage de la « Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening » (Société flamande de Distribution d'Eau) et aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces membres du personnel (*M.B.*, 25 février 1998).

232 Article 8, § 3, 3°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
Le tantième 1/50 continue aussi à s'appliquer aux membres du personnel transférés de la Régie du Transport Maritime qui prestent des services actifs.

233 Article 156 de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988.

234 Article 4 de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit (*M.B.*, 18 avril 2001).

235 Article 8, § 3, 4°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
Les militaires qui ont été déplacés vers un autre employeur public conservent également leur tantième 1/50.

236 Article 5 de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus (*M.B.*, 6 mai 2003 (éd. 2)).

237 Article 27 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

238 Article 16 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

***Tableau 20 – Aperçu des tantièmes préférentiels (suite)***

| ***Tantième 1/48 (avec, entre parenthèses, les tantièmes applicables avant la réforme des pensions Di Rupo I)*** |
|---|
| Personnel roulant de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB)[239] |
| Magistrats de l'ordre judiciaire (***1/30*** et ***1/35***)[240] |
| Conseil d'État (***1/30*** et ***1/35*** : conseillers d'État – auditorat – bureau de coordination – greffier en chef)[241] |
| Cour d'arbitrage – Cour constitutionnelle (***1/30*** et ***1/35*** : juges – référendaires – greffiers)[242] |
| Cour des comptes (***1/30*** : membres)[243] |
| Médiateurs (***1/30*** : fédéraux[244] – flamands[245] – wallons[246]) |
| Les ministres du culte de l'Église catholique romaine (***1/20*** – ***1/60*** – ***1/30***)[247] |
| Les professeurs (ordinaires) d'université (***1/30***)[248] |
| Les commissaires d'arrondissement (et adjoints) (***1/25*** pour les 15 premières années)[249] |
| Comités permanents P et R (***1/20*** : membres)[250] |
| Les (vice-)gouverneurs de province (***1/12*** pour les 7 premières années)[251] |

Une série de pouvoirs locaux affiliés à l'ancien pool 2 de l'ONSSAPL (Bruxelles, Gand, Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs, etc.), attribuent à certains services – administratifs et autres – un tantième de 1/50 ou de 1/55 à charge de leur propre budget.

Après 45 années de carrière à 1/60, l'intéressé atteint la pension complète, compte tenu du plafond relatif qui limite la pension de retraite du fonctionnaire à trois quarts du traitement de référence sur lequel la pension est calculée (*infra*, 2.1.7.1). Grâce aux innombrables exceptions au tantième normal de 1/60, les fonctionnaires bénéficiant d'une fraction de carrière plus favorable constituent toutefois plus rapidement – eu égard au plafond relatif – une pension complète.

239 Règlement des pensions de la SNCB.
240 Article 391, article 391/1, article 392 et article 392/1 du Code judiciaire.
241 Article 105 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.
242 Article 3 de la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour constitutionnelle (*M.B.,* 7 janvier 1989), avec renvoi au régime applicable à la magistrature.
243 Article 1er*bis* de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (*M.B.*, 1er novembre 1846).
244 Article 20 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (*M.B.*, 7 avril 1995).
245 Article 83 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public (*M.B.,* 13 mars 2003 (éd. 1)), avec renvoi au régime applicable aux médiateurs fédéraux.
246 Article 12 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (*M.B.*, 31 août 2000), avec renvoi au régime applicable aux médiateurs fédéraux.
247 Articles 24 et 24/1 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
248 Article 5, § 3, de la loi du 4 août 1986 réglant la mise à la retraite des membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire et modifiant d'autres dispositions de la législation de l'enseignement.
249 Article 8, § 3, 2°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.
250 Article 61, § 1er, de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement (*M.B.,* 26 juillet 1991).
251 Article 8, § 3, 1°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

### *2.1.3.6. Traitement de référence*

#### 2.1.3.6.1. Principe

La loi de base du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques définit le traitement de référence comme suit : *« Le traitement de référence est le traitement moyen des 5 dernières années de la carrière ou de toute la durée de la carrière si celle-ci est inférieure à 5 ans. Ce traitement moyen est établi sur la base des traitements tels qu'ils sont fixés dans les échelles de traitement attachées aux fonctions dans lesquelles l'intéressé a été nommé à titre définitif »*[252].

La réforme des pensions Di Rupo I a déjà augmenté la période pour le calcul du traitement de référence de toutes les personnes qui n'avaient pas atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012. Ainsi, le traitement de référence, calculé jusqu'il y a peu sur une moyenne de 5 ans[253], est maintenant calculé sur une moyenne de 10 ans[254]. Cet élargissement ne remet pas en cause le fait qu'il soit toujours question d'un **régime lié au dernier salaire** dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires.
Il en va autrement de l'application du régime des salariés, dans le cadre duquel les pensions sont une dérivée du salaire moyen gagné sur l'ensemble de la carrière. Il s'agit autrement dit d'un **régime lié au salaire moyen total**.

#### 2.1.3.6.2. Différences entres les régimes des fonctionnaires et celui des salariés

Le traitement de référence pris en compte pour le calcul de la pension des fonctionnaires reste limité au **traitement (barémique) *sensu stricto*** (*infra*, 2.1.3.6.3)[255]. Sont également compris dans le traitement de référence, les suppléments de traitement, les augmentations de traitement et les arriérés de paiement du traitement. La loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques comprend une liste exhaustive de **suppléments de traitement** entrant en ligne de compte dans le cadre de la fixation du traitement de référence[256]. Ne sont en revanche pas pris en considération pour le calcul du traitement moyen, les différentes allocations et indemnités auxquelles le fonctionnaire peut prétendre.
La pension des salariés repose quant à elle sur l'intégralité du **salaire brut *sensu lato*** sur lequel les cotisations de sécurité sociale sont calculées.

À première vue, ce dernier aspect semble constituer un avantage pour les salariés, mais il convient de le relativiser eu égard au **plafonnement du salaire brut des salariés**. Le traitement de référence servant au calcul de la pension des fonctionnaires n'est en revanche pas plafonné.

---

252 Article 8 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

253 Lorsque le fonctionnaire a fourni des prestations insuffisantes ou incomplètes pendant certaines périodes au cours des 5 (et ultérieurement des dix) dernières années, il est tenu compte, pour la fixation du traitement de référence en vue du calcul de la pension, du traitement qui aurait été alloué en cas de prestations complètes (article 3 de l'arrêté royal n° 206 du 29 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes).

254 Article 8, § 1er, alinéa 2, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

255 Voy. pour les positions assimilées à une nomination définitive, article 8, § 1er, alinéa 3, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

256 Article 8, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

Il faut toutefois tenir compte, dans le régime de pension des fonctionnaires, du **plafond absolu**, en ce sens que le résultat final du calcul de la pension ne peut dépasser un plafond déterminé (*infra*, 2.1.7). Cette technique a néanmoins pour conséquence qu'un fonctionnaire percevant un traitement de référence (très) élevé peut bénéficier d'une pension de retraite complète, même lorsqu'il justifie d'une carrière incomplète inférieure à trois quarts.

#### 2.1.3.6.3. Échelles de traitement et indexation

Les traitements des fonctionnaires sont arrêtés dans une échelle de traitement, également appelée barème. L'échelle de traitement évolue d'un traitement minimum à un traitement maximum en passant par des échelons intermédiaires liés à l'ancienneté pécuniaire.

Les montants de ces échelles de traitement sont exprimés d'après l'indice-pivot en vigueur, identique pour tous les pouvoirs publics. L'indice-pivot actuel s'élève à 138,01 et date du 1er janvier 1990[257]. Tous les calculs des traitements (et des pensions) s'effectuent par conséquent sur la base de ces montants à 138,01. À la date de paiement du traitement (ou de la pension), le montant non indexé est converti, par l'intermédiaire d'un coefficient d'augmentation[258], en un montant indexé à payer.

Ce coefficient d'augmentation s'élève actuellement, à 1,6084. Chaque dépassement de l'indice-pivot se traduit par une augmentation de ce coefficient d'augmentation de 1,02. Le coefficient d'augmentation est donc une exponentiation de 1,02, depuis le 1er janvier 2013 à la 24ème puissance[259].

#### 2.1.3.6.4. Revalorisation

Le principe du régime lié au dernier salaire, tel que visé dans la loi de base du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (*supra*, 2.1.3.6.1), est précisé dans la loi du 9 juillet 1969[260]. Selon la nature de la pension, le calcul de la pension s'opère depuis 2007 conformément au statut pécuniaire exposé ci-dessous[261].

S'aggistant d'une *pension de retraite immédiate ou d'une pension de survie accordée suite au décès d'un agent en activité*, la pension est établie sur la base du statut pécuniaire en vigueur à la date de prise de cours de la pension, ce qui rend une revalorisation superflue. Pour calculer la pension de

257 Lorsque le coefficient d'augmentation devient trop élevé à mesure que passe le temps, un nouvel indice-pivot est créé à la date d'incorporation du coefficient d'augmentation. Le précédent indice-pivot – de 114,20 – s'est appliqué entre 1971 et 1989. Fin 1989, le coefficient d'augmentation était pratiquement plus élevé que le facteur trois.

258 Le terme « coefficient d'augmentation » correspond ici à une sorte de coefficient d'indexation. Il ne doit pas être confondu avec les coefficients d'augmentation employés pour la pondération des années de carrière en vue du départ à la pension anticipée des fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel (*supra*, 2.1.2.2.3).

259 Voy.http://www.traitements.fgov.be/indexation/.

260 Il s'agit de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public (*M.B.*, 20 août 1969).

261 Article 11 de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, tel qu'intégralement remplacé par l'article 42 de la loi du 25 avril 2007. Cet article s'applique aux pensions qui ont pris cours après le 31 décembre 2006.

retraite d'un fonctionnaire qui était encore en service au moment de la retraite (ou la pension de survie lorsque le fonctionnaire était encore en service au moment du décès), on se base plus concrètement sur le traitement non indexé de l'échelle de traitement qui était d'application au moment de la retraite (ou du décès), conformément au principe du salaire différé. Ensuite, on applique le coefficient d'augmentation (*supra*, 2.1.3.6.3). Il s'agit d'une revalorisation inhérente parce que l'on utilise la dernière échelle de traitement, qui est également indexée au moment du calcul de la pension.

Il en va autrement dans le cas d'une *pension de retraite différée ou une pension de survie accordée suite au décès d'un bénéficiaire potentiel d'une pension de retraite différée*. Dans ce cas, la pension est établie sur la base du statut pécuniaire en vigueur le premier jour du mois qui suit la cessation des fonctions. Autrement dit, concernant le fonctionnaire qui n'était plus en service au moment de son départ à la pension (ou de son décès), on retient le traitement moyen – à indexer (*supra*, 2.1.3.6.3) – des 5 dernières années auquel le fonctionnaire avait droit avant son départ. Ensuite sont prises en compte les augmentations de péréquation appliquées, entre la cessation des fonctions et la date de prise de cours de la pension, sur la base de la corbeille de péréquation à laquelle la pension est liée (*infra*, 2.1.9). Par conséquent, c'est le montant de la pension différée qui est péréquaté et non le traitement. On retient donc le coefficient par lequel les pensions en cours de liquidation ont été augmentées entre la date de départ du fonctionnaire et le moment du calcul de sa pension de retraite (ou pension de survie). Le montant initial de la pension est enfin multiplié par ce coefficient pour obtenir le montant final de la pension.

Une troisième hypothèse concerne le calcul de la pension de survie accordée suite au décès d'un bénéficiaire d'une pension de retraite. Cette pension de survie est établie sur la base du statut pécuniaire utilisé pour le calcul de la pension de retraite. Dans ce cas aussi, ce n'est pas le traitement servant de base de calcul qui est revalorisé, mais la nouvelle pension de survie qui est péréquatée. En effet, une augmentation est appliquée sur la base des coefficients de péréquation dans la corbeille de péréquation applicable (*infra*, 2.1.9) entre la date de calcul de la pension de retraite initiale et la fixation de la nouvelle pension de survie.

Le régime lié au dernier salaire, en vigueur dans le secteur public, combiné aux règles susmentionnées relatives à la rémunération devant être prise en compte, revient concrètement à intégrer dans le système la **liaison au bien-être**.
Il en va autrement dans le cadre d'un régime lié au salaire moyen dans la mesure où les salaires du passé sont indexés, mais – d'après le régime de pension actuellement applicable aux salariés et aux indépendants – ne sont **pas** (automatiquement) **revalorisés**.

### *2.1.3.7. Calcul de la pension pour inaptitude physique*

Lorsque la commission des pensions compétente adopte une décision de mise à la pension prématurée définitive pour cause d'inaptitude médicale définitive, l'intéressé peut prétendre à une pension de retraite dans le régime de pension des fonctionnaires qui lui est applicable.

Lorsque la pension prématurée temporaire (*supra*, 2.1.2.3.4) est convertie en pension définitive, cette pension reste calculée sur les bases existant au moment de l'octroi de la pension temporaire. Cette règle implique que la période pendant laquelle le fonctionnaire a joui d'une pension temporaire n'est pas considérée comme une période de services admissibles pour le calcul de la pension.
Ce n'est que si le bénéficiaire de la pension temporaire est effectivement repris en service pendant au moins un an que la période pendant laquelle il a joui de sa pension temporaire interviendra pour l'octroi et le calcul d'une nouvelle pension. Le montant de cette dernière pension ne peut être inférieur à celui de la pension temporaire, calculée sur la base des barèmes en vigueur à la date de prise de cours de la nouvelle pension[262].

Il en va autrement dans l'hypothèse où un fonctionnaire qui ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une pension anticipée nonobstant son inaptitude définitive à reprendre ses anciennes activités de manière normale et régulière, n'est pas réaffecté dans les 12 mois (*supra*, 2.1.2.3.4). Celui-ci percevra une pension définitive pour inaptitude physique, dans le cadre de laquelle les 12 mois préalables à cette mise à la retraite d'office auront valeur de services admissibles pour l'ouverture d'un droit à la pension.

### *2.1.3.8. Bonus*[263]

#### 2.1.3.8.1. Complément pour âge[264]

Entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2013, les fonctionnaires pouvaient bénéficier d'un complément de pension lié à l'âge. Ce complément pour âge n'était accordé que pour les pensions calculées sur la base des tantièmes 1/60, 1/55, 1/50 ou 1/48, et pour les services prestés après l'âge de 60 ans.

Le complément pour âge dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires s'élevait à 0,125% par mois presté, soit 1,5% sur base annuelle, pour toute personne qui avait continué à travailler entre 60 et 62 ans, avec un minimum de 24 EUR par mois. Celles et ceux qui étaient restés en service jusqu'à l'âge de 63, 64 ou 65 ans bénéficiaient d'un complément pour âge de 0,1675% par mois presté, soit 2% par an, avec un minimum de 32 EUR par mois.

262 Article 117, § 1er, alinéa 5, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

263 Voy. aussi http://www.pdos.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

264 Article 5 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (*M.B.,* 31 août 2000).

### 2.1.3.8.2. Bonus de pension[265]

Depuis le 1er janvier 2014[266], le bonus de pension a fait son entrée dans les régimes de pension du secteur public[267], les caractéristiques de base de celui-ci étant identiques dans les trois régimes légaux de pension (*supra*, 1.4).

Ce bonus de pension est attribué à toute personne qui poursuit ses activités professionnelles pendant la période de référence[268]. Cette période de référence prend cours soit un an après la date à laquelle il aurait pu obtenir une pension de retraite anticipée, soit lorsque la personne atteint l'âge de 65 ans après une carrière d'au moins 40 années[269].

Le montant du bonus de pension est forfaitaire. Il est uniquement accordé par jour de services réellement prestés et pour les périodes avec maintien de la rémunération[270]. Lorsqu'un tantième autre que 1/60, 1/55, 1/50 ou 1/48 est appliqué pour le calcul de la pension, le droit à un bonus de pension n'est pas accordé[271].

Le bonus de pension augmente progressivement chaque année et est lié à l'indice 138,01[272]. Le *Tableau 21* en montre l'évolution.

***Tableau 21 – Montant du bonus de pension***[273]

| Période de référence | Montant forfaitaire par jour de travail réellement presté | |
|---|---|---|
| | Indice-pivot 138,01 | À l'indice 1,6084 |
| Pendant les 12 premiers mois | 1,1191 EUR | 1,8000 EUR |
| Du 13ème au 24ème mois | 1,2683 EUR | 2,0399 EUR |
| Du 25ème au 36ème mois | 1,4176 EUR | 2,2801 EUR |
| Du 37ème au 48ème mois | 1,5668 EUR | 2,5200 EUR |
| Du 49ème au 60ème mois | 1,7160 EUR | 2,7600 EUR |
| Après le 60ème mois | 1,8652 EUR | 3,0000 EUR |

En cas de services à prestations complètes, tout mois civil de prolongation de la carrière est censé se composer de 22 jours de services réellement prestés[274]. De ces 22 jours sont déduits les jours d'absence non rémunérés, qu'ils soient assimilés ou non à de l'activité de service[275]. En cas de

265 Voy. titre 8, chapitre 2, de la loi-programme du 28 juin 2013 (bonus de pension dans les régimes de pension du secteur public) (*M.B.*, 1er juillet 2013 (éd. 2)).
266 Article 111 de la loi-programme du 28 juin 2013.
267 Voy. article 103 de la loi-programme du 28 juin 2013.
268 Article 105, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013.
269 Article 104, 1°, de la loi-programme du 28 juin 2013.
270 Article 104, 2°, de la loi-programme du 28 juin 2013.
271 Article 105, alinéa 2, de la loi-programme du 28 juin 2013.
272 Article 107 de la loi-programme du 28 juin 2013.
273 Article 106, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013.
274 Article 108, § 1er, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013.
275 Article 108, § 1er, alinéa 2, de la loi-programme du 28 juin 2013.

services à prestations incomplètes, la détermination du bonus de pension s'opère proportionnellement[276].

Le bonus de pension fait partie intégrante de la pension[277], sans que la pension ne puisse être supérieure à 9/10ème du traitement de référence[278]. Le montant du bonus de pension n'est toutefois pas péréquaté.
Le bonus de pension est un droit personnel non cessible au conjoint survivant sur la base des prestations du conjoint décédé lors du calcul de la pension de survie.

### *2.1.3.9. Analyse rudimentaire de la pension de retraite des fonctionnaires*

#### 2.1.3.9.1. Relation entre l'âge de départ à la pension et la durée de la carrière

Le *Tableau 22* établit un lien, pour les pensions de retraite des fonctionnaires qui ont pris cours pour la première fois en 2012, entre l'âge de départ à la pension et le nombre d'années de carrière à ce moment. Le *Tableau 23* fait le même exercice pour les pensions de retraite qui ont été octroyées pour la première fois en 2013.

***Tableau 22 – Pensions de retraite des fonctionnaires 2012 – Relation entre l'âge de départ à la pension et la durée de la carrière***[279]

| **2012** | **Nombre d'années de carrière** | | | | | | | | | | | | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Âge** | **< 35** | **35** | **36** | **37** | **38** | **39** | **40** | **41** | **42** | **43** | **44** | **45** | **> 45** | |
| < 55 | 1.332 | 19 | 14 | 7 | 6 | | | | | | | | | 1.378 |
| 55 | 173 | 21 | 28 | 29 | 15 | 11 | | | | | | | | 277 |
| 56 | 391 | 166 | 265 | 373 | 314 | 86 | 37 | | | | | | | 1.632 |
| 57 | 147 | 34 | 68 | 75 | 73 | 55 | 20 | 12 | 1 | | | | | 485 |
| 58 | 189 | 42 | 77 | 78 | 76 | 75 | 62 | 27 | 5 | | | | | 631 |
| 59 | 119 | 23 | 38 | 41 | 38 | 39 | 35 | 28 | 10 | 2 | | | | 373 |
| ***60*** | ***4.717*** | ***739*** | ***961*** | ***1.151*** | ***1.177*** | ***1.135*** | ***965*** | ***589*** | ***211*** | ***57*** | ***18*** | ***14*** | | ***11.734*** |
| 61 | 461 | 60 | 56 | 65 | 84 | 111 | 137 | 85 | 60 | 21 | 6 | 3 | 1 | 1.150 |
| 62 | 343 | 33 | 36 | 36 | 47 | 60 | 76 | 59 | 48 | 19 | 20 | 9 | 4 | 790 |
| 63 | 268 | 16 | 28 | 27 | 23 | 39 | 50 | 39 | 39 | 29 | 16 | 12 | 4 | 590 |
| 64 | 225 | 12 | 14 | 13 | 18 | 26 | 30 | 31 | 22 | 18 | 23 | 26 | 8 | 466 |
| 65 | 1.146 | 59 | 55 | 58 | 65 | 88 | 85 | 117 | 128 | 108 | 99 | 53 | 78 | 2.139 |
| > 65 | 164 | | 1 | | 2 | | 2 | 1 | 1 | | | | 2 | 173 |
| **Total** | **9.675** | **1.224** | **1.641** | **1.953** | **1.938** | **1.725** | **1.499** | **988** | **525** | **254** | **182** | **117** | **97** | **21.818** |

276 Article 108, § 2, de la loi-programme du 28 juin 2013.
277 Article 109, § 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013.
278 Article 109, § 2, de la loi-programme du 28 juin 2013.
279 Source : SdPSP.

***Tableau 23 – Pensions de retraite des fonctionnaires 2013 – Relation entre l'âge de départ à la pension et la durée de la carrière***[280]

| **2013** | **Nombre d'années de carrière** | | | | | | | | | | | | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Âge** | **< 35** | **35** | **36** | **37** | **38** | **39** | **40** | **41** | **42** | **43** | **44** | **45** | **>45** | |
| < 55 | 1.293 | 36 | 13 | 15 | 2 | | | | | | | | | 1.359 |
| 55 | 192 | 28 | 26 | 26 | 11 | 5 | | 1 | | | | | | 289 |
| 56 | 399 | 150 | 239 | 457 | 348 | 97 | 36 | | | | | | | 1.726 |
| 57 | 179 | 33 | 41 | 65 | 40 | 50 | 23 | 3 | 2 | | | | | 436 |
| 58 | 215 | 38 | 68 | 71 | 50 | 65 | 64 | 15 | 15 | | | | | 601 |
| 59 | 117 | 23 | 40 | 42 | 39 | 28 | 32 | 23 | 14 | 2 | | | | 360 |
| ***60*** | ***4.584*** | ***761*** | ***976*** | ***1.202*** | ***1.133*** | ***1.016*** | ***848*** | ***682*** | ***298*** | ***83*** | ***25*** | ***7*** | | ***11.615*** |
| 61 | 507 | 54 | 62 | 85 | 83 | 95 | 107 | 85 | 67 | 18 | 12 | 2 | | 1.177 |
| 62 | 419 | 27 | 44 | 48 | 54 | 68 | 70 | 72 | 65 | 37 | 16 | 8 | 2 | 930 |
| 63 | 297 | 19 | 15 | 26 | 38 | 37 | 51 | 49 | 60 | 33 | 24 | 14 | 8 | 671 |
| 64 | 215 | 14 | 14 | 17 | 22 | 15 | 35 | 36 | 42 | 35 | 22 | 18 | 21 | 506 |
| 65 | 1.273 | 52 | 50 | 60 | 77 | 63 | 97 | 109 | 104 | 107 | 85 | 71 | 66 | 2.214 |
| > 65 | 137 | 1 | 1 | | | | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 146 |
| **Total** | **9.827** | **1.236** | **1.589** | **2.114** | **1.897** | **1.539** | **1.364** | **1.077** | **668** | **316** | **185** | **121** | **97** | **22.030** |

Le plus frappant dans ces tableaux est le nombre important de départs à l'âge de 60 ans. Dans le régime des fonctionnaires, on constate même un nombre de départs relativement élevés de fonctionnaires n'ayant pas encore atteint l'âge de 60 ans.

Il est également frappant de constater que le nombre d'années de carrière en cas de départ à l'âge de 60 ans est nettement inférieur au seuil des 40 années de carrière fixé pour 2016 (*supra*, 2.1.2.2). Il convient toutefois de souligner à cet égard que le tableau reproduit ci-dessus n'indique que les années de carrière qui entrent en ligne de compte pour le calcul de la pension des fonctionnaires. Les années de carrière constituées dans les autres régimes légaux de pension, autrement dit en cas de carrière mixte[281], n'y sont pas exprimées.

Afin de bien comprendre ces tableaux, il importe aussi de tenir compte du fait que :

- Les pensions accordées avant l'âge de 60 ans sont généralement des pensions pour inaptitude physique ;
- Pour la plupart des militaires, l'âge normal de la pension est fixé à 56 ans (*supra*, 2.1.2.1.2.2) ;
- L'âge de 58 ans est l'âge préférentiel de mise à la pension anticipée pour le cadre opérationnel de la police (*supra*, 2.1.2.1.2.2) ;
- En 2012, les conditions de mise à la retraite dataient d'avant la réforme des pensions Di Rupo I ;
- En 2013, de nombreux pensionnés pouvaient encore bénéficier des dispositions transitoires dans le cadre de la réforme des pensions Di Rupo I ;
- Les pensions accordées après l'âge de 65 ans concernent les magistrats et les ministres des cultes (*supra*, 2.1.2.1.2.2).

280 Source : SdPSP.

281 Voy. pour un aperçu des carrières mixtes, OFFICE NATIONAL DES PENSIONS, *Statistique annuelle 2013*, pp. 175-177 (2.1.6 – Carrières mixtes de travailleur salarié et secteur public) et pp. 178-180 (2.1.7 – Carrières mixtes de travailleur salarié, indépendant et secteur public) – http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/legal/statistics/annual/pages/default.aspx.

### 2.1.3.9.2. Impact de la bonification au titre du diplôme et des services temporaires sur le montant de la pension

Le *Tableau 24* indique, pour les pensions de retraite des fonctionnaires qui ont pris cours pour la première fois entre les années 2008 et 2013, l'impact de la bonification de temps au titre du diplôme (*supra*, 2.1.3.4) et des services temporaires transférés (*supra*, 2.1.1.2) sur le montant moyen de la pension.

***Tableau 24 – Impact de la bonification au titre du diplôme et des services temporaires sur le montant mensuel moyen de la pension de retraite des fonctionnaires (2008-2013)***[282]

| Année | Nombre de pensions de retraite | Montant moyen | Durée moyenne carrière (mois) | % Diplôme | Durée moyenne diplôme (mois) | Montant moyen diplôme | % Services temporaires | Durée moyenne services temporaires (mois) | Montant moyen services temporaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2008** | 19.936 | 2.433,11 EUR | 432,23 | 3,44% | 14,89 | 83,81 EUR | 9,98% | 43,13 | 242,78 EUR |
| **2009** | 19.084 | 2.437,75 EUR | 433,76 | 3,39% | 14,71 | 82,65 EUR | 10,13% | 43,96 | 247,05 EUR |
| **2010** | 19.760 | 2.439,80 EUR | 431,65 | 3,22% | 13,91 | 78,64 EUR | 10,11% | 43,66 | 246,77 EUR |
| **2011** | 21.233 | 2.398,03 EUR | 431,14 | 2,96% | 12,78 | 71,08 EUR | 10,23% | 44,12 | 245,38 EUR |
| **2012** | 22.785 | 2.395,77 EUR | 426,59 | 3,02% | 12,88 | 72,35 EUR | 10,50% | 44,80 | 251,58 EUR |
| **2013** | 22.005 | 2.396,58 EUR | 433,47 | 3,02% | 13,11 | 72,47 EUR | 10,58% | 45,86 | 253,57 EUR |

Ce tableau fait apparaître que la bonification de temps d'étude donne lieu à une augmentation du montant mensuel moyen de la pension des fonctionnaires d'environ 75 EUR brut par mois depuis ces dernières années.

L'impact des services temporaires est nettement plus important et oscille aux alentours des 250 EUR brut. Cette somme peut paraître énorme, mais il convient de nuancer ce résultat. Étant donné que les services temporaires sont transférés du régime de pension des salariés vers le régime de pension des fonctionnaires (*supra*, 2.1.1.2), les droits à la pension constitués dans le régime des salariés s'éteignent naturellement pour ces années. L'impact de la prise en considération ou non des services temporaires dans le régime de pension des fonctionnaires ne peut en fait être correctement évalué que si une pension de salarié hypothétique est calculée pour ces mêmes services. Une comparaison de ces deux montants permettrait alors de déterminer le supplément lié aux services temporaires suite au transfert des années de carrière de salarié dans le régime des fonctionnaires.

[282] Source : SdPSP.

## 2.1.4. Pension de survie[283] et allocation de transition[284]

### *2.1.4.1. (Pas de) durée d'occupation minimum*

Aucune durée d'occupation minimum n'est requise pour faire valoir un droit à la pension de survie ou à l'allocation de transition dans le régime des fonctionnaires lorsque le défunt bénéficiait d'une pension de retraite ou était encore en service au moment de son décès.

Dans le cas contraire, le bénéficiaire potentiel d'une pension de survie ou d'une allocation de transition dans le régime de pension du secteur public doit justifier de 5 années de services admissibles[285]. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les années de services constituées par le fonctionnaire décédé entrent en ligne de compte pour le calcul de la pension de survie ou de l'allocation de transition dans le régime de pension des salariés (*supra*, 2.1.1.1).

### *2.1.4.2. Ayants droit*

Outre le conjoint survivant, le conjoint divorcé a lui aussi la qualité d'ayant droit potentiel à une pension de survie à condition qu'il n'ait pas contracté de nouveau mariage avant le décès de son ex-conjoint[286] (*infra*, 2.1.5.2).

Par ailleurs, les orphelins de père et/ou de mère ont également droit – plutôt exceptionnellement – à une telle pension lorsque leur parent survivant ne satisfait pas (plus) aux conditions pour obtenir une pension de survie[287]. Le *Tableau 25* donne un aperçu du nombre de nouvelles pensions d'orphelin et de pensions d'orphelin en cours de liquidation depuis les 10 dernières années, avec indication du montant moyen de la pension.

283 Voy. aussi http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm.

284 Voy. articles 91 à 101 de la loi du 15 mai 2014 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 21 juin 2014).

285 Article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi Mainil.

286 Article 6 de la loi Mainil.

287 Voy. livre Ier, titre Ier, chapitre IV de la loi Mainil. L'orphelin a droit quant à lui à une pension de survie jusqu'à l'âge de dix-huit ans, et au-delà de dix-huit ans aussi longtemps que l'orphelin donne droit à des allocations familiales.

***Tableau 25 – Nombre de pensions d'orphelin et montant moyen de la pension***[288]

| Année | Nouvelles pensions d'orphelin | Pensions d'orphelin en cours de liquidation | Montant moyen |
|---|---|---|---|
| 2004 | 29 | 475 | 698,93 euro |
| 2005 | 35 | 462 | 701,85 euro |
| 2006 | 38 | 459 | 702,45 euro |
| 2007 | 47 | 472 | 712,17 euro |
| 2008 | 47 | 479 | 734,59 euro |
| 2009 | 30 | 477 | 740,65 euro |
| 2010 | 18 | 453 | 740,91 euro |
| 2011 | 53 | 468 | 745,95 euro |
| 2012 | 45 | 478 | 767,22 euro |
| 2013 | 35 | 478 | 772,18 euro |

En cas de concours de plusieurs ayants droit, la pension de survie totale doit être partagée entre les différents ayants droit (*infra*, 2.1.4.4.2).

### *2.1.4.3. Conditions d'admissibilité*

#### 2.1.4.3.1. Durée du mariage

Tous les régimes de pension suivent la règle selon laquelle la pension de survie ou l'allocation de transition ne sont accordées que pour autant que le décès survienne au moins un an après le mariage[289].
Par dérogation à cette règle, un droit à une pension de survie ou à une allocation de survie naît en cas de décès au cours de la première année de mariage[290] :

- Lorsqu'un enfant est né du mariage ;
- Lorsque le décès est dû à un accident ou a été causé par une maladie professionnelle postérieur(e) à la date du mariage ;
- Lorsqu'au moment du décès, un enfant est à charge pour lequel un des conjoints percevait des allocations familiales.

Pour la détermination de la durée minimum d'un an de mariage, il est tenu compte le cas échéant de la durée de la cohabitation légale entre le conjoint survivant et le conjoint décédé précédant immédiatement leur mariage[291].

---

288 Source : SdPSP.

289 Voy. article 17, alinéa 1er, préambule, de la Loi des pensions des salariés ; article 4, § 1er, 1°, de la Loi des pensions des indépendants ; article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi Mainil.

290 Voy. article 17, alinéa 1er, de La loi des pensions des salariés ; article 4, § 1er, 1°, de la Loi des pensions des indépendants ; article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi Mainil.

291 L'article 2, § 1er, de la loi Mainil a été complété par l'article 90, 1°, de la loi du 22 avril 2014 portant des dispositions diverses afin de répondre à un arrêt de la Cour constitutionnelle. D'après la Cour constitutionnelle, le principe d'égalité ancré dans la Constitution est violé en ce que le conjoint survivant est privé d'une pension de survie dans le cas où il a été marié moins d'un an avec le travailleur décédé, avec lequel il avait antérieurement

Tant l'allocation de transition que la pension de survie ne peuvent être accordées qu'au conjoint survivant qui était marié avec le défunt. La réforme des pensions Di Rupo I n'a pas étendu ce droit aux cohabitants légaux. Le législateur a toutefois ouvert une porte en permettant d'étendre le bénéfice de l'allocation de transition aux cohabitants légaux par arrêté délibéré en Conseil des ministres[292].

### 2.1.4.3.2. Condition d'âge

#### *2.1.4.3.2.1. Régime applicable jusqu'à la fin de l'année 2014*

En outre, le conjoint survivant doit en principe au moins être âgé de 45 ans pour avoir droit à une pension de survie. Les mêmes exceptions à cette condition d'âge s'appliquent dans tous les régimes de pension, à savoir soit le conjoint survivant a au moins un enfant à charge, soit est atteint d'une incapacité de travail permanente d'au moins 66%[293].

Lorsque le conjoint survivant d'un fonctionnaire ne répond pas à cette condition d'âge ou à l'une des exceptions légalement prévues, il perçoit néanmoins – en cas de décès de son conjoint avant le 1er janvier 2015 – une pension de survie forfaitaire jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 45 ans[294]. Cette pension de survie forfaitaire correspond au montant de la pension de survie minimum (*infra*, 2.1.6). Ensuite, l'intéressé bénéficie d'une pension de survie à part entière en application des règles ordinaires de calcul (*infra*, 3.4.4).
Dans les mêmes circonstances, le conjoint survivant d'un salarié ne perçoit qu'une pension de survie temporaire pendant une période de 12 mois[295].

Le conjoint divorcé d'un fonctionnaire (*infra*, 2.1.5.2) doit en revanche avoir au moins 45 ans, à moins qu'il n'ait un enfant à charge ou qu'il ne justifie d'une incapacité de travail de 66%[296].

Cette dérogation au profit de la veuve ou du veuf d'un fonctionnaire, âgé(e) de moins de 45 ans, deviendra sans objet suite à l'introduction de l'allocation de transition (*infra*, 2.1.4.3.2.2). Le nombre de conjoints survivants âgés de moins de 45 ans qui réclament une pension de survie forfaitaire, est par ailleurs assez restreint. Les chiffres pour la période de 2006 à 2013 sont repris dans le ***Tableau 26***. Dans la tranche d'âge de 0 à 25 ans, il est d'ailleurs probablement plutôt question d'orphelins que de conjoints survivants.

---

fait une déclaration de cohabitation légale, lorsque la durée cumulée de la cohabitation légale et du mariage atteint au moins un an (C.C., 25 mars 2009, n° 60/2009 et C.C., 15 mars 2011, n° 39/2011).
Voy. dans un autre sens C.A., 12 juillet 2001, n° 94/2001, en tenant compte du fait qu'il était question dans cette affaire d'une cohabitation de fait.

292 Article 5/1er, § 3, de la loi Mainil.

293 Article 16, § 1er, alinéa 2, de la Loi des pensions des salariés ; article 4, § 1er, 2°, de la Loi des pensions des indépendants.

294 Article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi Mainil.

295 Article 21, § 1er, alinéa 1er, de la Loi des pensions des salariés.
À l'issue de celle-ci, le conjoint survivant a éventuellement droit à la pension de survie garantie (voy. article 54 du Règlement général des pensions des salariés en exécution de l'article 21, § 5, de la Loi des pensions des salariés).

296 Article 6, alinéa 1er, de la loi Mainil.

***Tableau 26 – Évolution des nouvelles pensions de survie par année et par tranche d'âge (2006-2013)***[297]

| | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 - 25 ans | 44 | 53 | 50 | 31 | 19 | 56 | 52 | 37 |
| **26 - 45 ans** | **135** | **141** | **98** | **91** | **91** | **95** | **63** | **67** |
| 46 - 65 ans | 1.223 | 1.097 | 1.242 | 1.239 | 1.149 | 1.133 | 1.103 | 1.035 |
| > 65 ans | 4.680 | 3.737 | 4.052 | 3.972 | 3.820 | 4.150 | 4.238 | 4.311 |
| Total | 6.082 | 5.028 | 5.442 | 5.333 | 5.079 | 5.434 | 5.456 | 5.450 |

### *2.1.4.3.2.2. Régime applicable à partir du 1er janvier 2015*

Un autre régime s'appliquera aux décès qui surviendront à partir du 1er janvier 2015, pour autant que le conjoint survivant soit âgé de moins de 45 ans au moment du décès[298]. Dans cette hypothèse, une allocation de transition temporaire, d'un montant égal à celui de la pension de survie[299], sera accordée au conjoint survivant, et ce pendant 12 mois. L'allocation sera accordée pendant 24 mois si, au moment du décès, un enfant est à charge pour lequel un des conjoints percevait des allocations familiales ou si un enfant posthume naît dans les trois cents jours qui suivent le décès[300]. Après cette période de 12 ou 24 mois, le paiement de la pension de survie sera suspendu[301] jusqu'au moment où le conjoint survivant obtiendra effectivement une pension de retraite[302].
Lorsque la veuve ou le veuf bénéficie, en sa qualité d'ancien fonctionnaire, d'une pension de fonctionnaire pour raisons médicales, une exception s'applique dans un certain sens à cette condition d'âge pour la pension de survie. Ce conjoint survivant perçoit alors une pension de survie à l'issue de l'allocation de transition, et ce quel que soit son âge[303].

Cette limite d'âge de 45 ans fait l'objet d'un rehaussement progressif de 6 mois par anné civile, pour atteindre 50 ans au 1er janvier 2025[304]. Autrement dit, le conjoint survivant devra être âgé d'au moins 50 ans à partir de 2025 pour percevoir une pension de survie avant l'âge fixé pour la pension de retraite.

297 Source : SdPSP.
298 Article 5/1er, § 1er, alinéa 1er, de la loi Mainil.
299 Article 5/3, alinéa 1er, de la loi Mainil.
300 Article 5/3, alinéa 2, de la loi Mainil.
301 À l'issue du droit à l'allocation de transition et à défaut d'emploi, un droit à une allocation de chômage est immédiatement ouvert au profit du conjoint survivant, sans stage d'attente et avec un accompagment adapté en vue de faciliter la recherche d'un emploi.
Afin d'inciter les bénéficiaires d'une allocation de transition à rester (devenir) actifs sur le marché du travail, l'allocation de transition est cumulable sans limite avec des revenus professionnels (voy. article 5/5, § 1er, de la loi Mainil).
302 Article 5/2, alinéa 1er, de la loi Mainil.
303 Article 5/2, alinéa 3, de la loi Mainil.
304 Article 5/1er, § 1er, alinéa 2, de la loi Mainil.

Si le conjoint survivant satisfait à la condition d'âge prévue au moment du décès, il continuera d'avoir droit à une pension de survie, quand-même en cas de décès après le 1er janvier 2015[305]. Pour cette personne, rien ne change par rapport à la législation actuelle relative à la pension de survie. Ceci vaut tant pour l'ouverture du droit que pour le calcul de la pension de survie et les conditions de paiement.

### *2.1.4.4. Calcul*

#### 2.1.4.4.1. Formule

Le calcul de la pension de survie est fortement comparable dans les différents régimes de pension. Cela étant, une série de différences continuent à sortir leurs effets dans le cadre de la détermination de la pension des fonctionnaires (*supra*, 2.1.3).

Dans le régime de pension des fonctionnaires, la pension de survie est le résultat de l'opération suivante[306]. L'on part de 60% du traitement de référence du défunt, autrement dit du traitement moyen des 5 ou 10 dernières années de services (*supra*, 2.1.3.6). Le résultat obtenu est ensuite multiplié par une fraction (N/D). Le numérateur (N) de cette fraction correspond au nombre total de mois de services admissibles. En principe, les services admissibles sont les mêmes que pour une pension de retraite qui prendrait cours à la même date. Le dénominateur (D) correspond quant à lui au nombre de mois entre le premier jour du mois qui suit le vingtième anniversaire et le dernier jour du mois au cours duquel le décès est survenu. Le dénominateur ne peut être supérieur à 480 et le résultat de la fraction ne peut être supérieur à 1[307].

L'allocation de transition se calcule de la même façon que la pension de survie[308]. La limitation au montant de la pension de survie minimum ne joue plus aucun rôle en la matière (*infra*, 2.1.6), comme c'était la règle jusque fin 2014 pour un ayant droit âgé de moins de 45 ans (*supra*, 2.1.4.3.2.1). Les plafonds relatif et absolu restent toutefois d'application[309] (*infra* 2.1.7.2.).

#### 2.1.4.4.2. Concours d'ayants droit

Lorsque le conjoint survivant est l'unique ayant droit, la pension de survie est calculée conformément à la formule du calcul de base, telle qu'exposée ci-dessus (*supra*, 2.1.4.4.1).

En cas de coexistence d'un conjoint survivant et un conjoint divorcé ayant droit, la pension de survie est partagée. La part à laquelle le conjoint divorcé a droit vient en déduction de la pension de survie

---

305 Un arrêté délibéré en Conseil des ministres peut fixer les conditions dans lesquelles le conjoint survivant qui atteint l'âge visé pour obtenir une pension de survie, est autorisé à opter pour le bénéfice de l'allocation de transition (voy. article 5/1er, § 2, de la loi Mainil).

306 Article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi Mainil.

307 Article 4, § 1er, alinéa 4, de la loi Mainil.

308 Voy. article 5/3, alinéa 1er, de la loi Mainil.

309 Article 5/2, § 2, de la loi Mainil.

du conjoint survivant. Le conjoint survivant perçoit donc la part résiduelle, sans toutefois que celle-ci ne puisse être inférieure à la moitié de la pension de survie normale.

Cette disposition n'est pas d'application lorsque le conjoint survivant a droit à une allocation de transition alors que le conjoint divorcé perçoit une pension de survie. Dans cette hypothèse, le conjoint survivant a droit à une allocations de transition, comme s'il était le seul ayant droit.

### 2.1.5. Pension en cas de séparation de fait et de divorce

#### *2.1.5.1. Séparation de fait*

Le principe selon lequel la pension des fonctionnaires est une pension individuelle sort ses effets en cas de séparation de fait des conjoints.
Dans le régime des salariés, le conjoint séparé de fait d'un contractuel peut prétendre directement jusqu'à la moitié de la pension de retraite du contractuel dont il est séparé[310].
Ceci n'est pas possible en cas de séparation de fait d'un fonctionnaire. Dans cette hypothèse, il n'y a rien d'autre à faire qu'à invoquer le régime civil classique de la pension alimentaire.

#### *2.1.5.2. Divorce*

##### 2.1.5.2.1. Principe

Outre le conjoint, le conjoint divorcé – non remarié – d'un fonctionnaire a lui aussi la qualité d'ayant droit potentiel à une pension de survie (*supra*, 2.1.4.2)[311]. Ce n'est pas le cas après le divorce d'un salarié.

##### 2.1.5.2.2. Impact de l'âge sur le droit à l'allocation

Les nouvelles dispositions relatives à la condition d'âge et au droit à une couverture décès qui sont applicables au conjoint survivant en cas de décès survenu à compter du 1er janvier 2015 (*supra*, 2.1.4.3.2.2), ont également une incidence sur les droits du conjoint divorcé d'un fonctionnaire décédé.
Un conjoint divorcé d'un fonctionnaire n'entre jamais en ligne de compte pour l'obtention d'une allocation de transition après le décès du fonctionnaire.
Si le conjoint divorcé a moins de 45 ans au moment du décès de son ex-conjoint, le paiement de la pension de survie est suspendu jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la pension de retraite[312]. En

310 Voy. article 74 du Règlement général des pensions des salariés en exécution de l'article 31, 3°, de la Loi des pensions des salariés.

311 Article 6 de la loi Mainil.

312 Article 6/1er, alinéa 1er, de la loi Mainil.
Si le conjoint divorcé survivant est lui-même un fonctionnaire qui bénéficie d'une pension de retraite pour raisons médicales avant l'âge de 45 ans, alors le paiement de la pension de survie est suspendu jusqu'à ce qu'il ait atteint

guise d'exception, l'ex-conjoint qui n'a pas encore 45 ans a immédiatement droit à une pension de survie s'il est atteint d'une incapacité de travail permanente d'au moins 66% ou s'il prouve qu'il a un enfant à charge[313].
Lorsque le conjoint divorcé d'un fonctionnaire décédé est âgé de plus de 45 ans au moment du décès de son ex-conjoint, il peut également faire immédiatement valoir son droit à une pension de survie.

Les choses se compliquent lorsque tant le conjoint divorcé que le conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé sont ayants droit. Dans ce cas, l'âge du conjoint survivant est prépondérant pour déterminer le régime applicable[314].
Si le conjoint survivant a moins de 45 ans, le conjoint divorcé – même s'il est âgé de 45 ans ou plus – n'aura droit à une pension de survie qu'au moment de l'entrée en vigueur de sa propre pension de retraite.

L'âge de 45 ans mentionné ci-dessus augmente chaque année de 6 mois et passera à 50 ans à partir du 1er janvier 2025.[315]

#### 2.1.5.2.3. Calcul

Le calcul de la pension de survie au profit de l'ex-conjoint d'un fonctionnaire s'opère d'après les mêmes règles que pour le conjoint survivant (*supra*, 2.1.4.4.1), proportionnellement à la durée du mariage. Il importe peu à cet égard que l'ex-conjoint ait exercé ou non une activité professionnelle durant les années de mariage. Lorsque l'ex-conjoint survivant peut prétendre à une pension de retraite propre, les règles relatives au cumul d'une pension de retraite avec une pension de survie (*infra*, 2.1.8.3.2) aboutissent le cas échéant à un plafond.

En revanche, le conjoint divorcé d'un fonctionnaire ne bénéficie pas de la moindre garantie tant que le conjoint duquel il est divorcé est encore en vie.
La situation est totalement différente dans le régime de pension des salariés. Dans ce régime, les années non (ou insuffisamment) prestées au cours desquelles une personne était mariée avec un salarié, sont prises en considération pour le calcul de la pension de retraite propre à cette personne, et ce à concurrence de 62,50% du salaire de l'ex-conjoint pendant chaque année (de mariage) concernée[316].

Le *Tableau 27* indique le nombre de nouvelles pensions de survie sollicitées par an au profit d'un conjoint divorcé d'un fonctionnaire et le nombre de ces pensions effectivement octroyées, et ce pour les années 2004 à 2013.

---

l'âge de 45 ans, à moins que le conjoint survivant, divorcé du fonctionnaire, apporte la preuve d'une incapacité de travail permanente d'au moins 66% ou s'il a un enfant à charge.

313 Voy. article 6/1er, alinéa 4, de la loi Mainil.

314 Article 6/1er, alinéa 2, de la loi Mainil.

315 Article 6/1er, alinéa 3, de la loi Mainil.

316 Voy. articles 75 à 79 du règlement général des pensions des salariés.

***Tableau 27 – Pensions de divorce sollicitées et octroyées dans le secteur public (2004-2013)***[317]

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sollicitées** | 232 | 234 | 282 | 333 | 381 | 373 | 450 | 425 | 420 | 480 |
| **Octroyées** | 215 | 221 | 254 | 299 | 337 | 322 | 406 | 369 | 356 | 331 |

## 2.1.6. Minima[318]

### *2.1.6.1. Conditions d'accès*

Les conditions d'accès et les règles de calcul des différents régimes minimums varient selon le régime de pension applicable. Concernant les fonctionnaires, il n'existe qu'un seul système minimum sous la forme du supplément[319] minimum garanti.

Le supplément minimum garanti dans le cadre du régime de pension du secteur public n'est pas accordé aux bénéficiaires d'une pension du chef de l'exercice d'une fonction accessoire[320]. La législation des pensions considère qu'une fonction est une fonction principale lorsque les prestations correspondent au minimum à 50% d'une fonction à temps plein[321].
Les personnes qui bénéficient d'une pension différée, c'est-à-dire les anciens fonctionnaires qui n'étaient plus au service du pouvoir public au moment de leur départ à la pension ou de leur décès, ne peuvent faire valoir un droit au supplément minimum garanti de la pension[322].

Par ailleurs, l'intéressé ayant droit à une pension immédiate doit justifier de vingt années de services admissibles pour la pension[323] afin de pouvoir prétendre au montant complet du supplément minimum garanti. Il s'agit de vingt années de service avant l'ouverture du droit à une pension, à l'exclusion de la bonification au titre du diplôme et des autres périodes bonifiées au titre de services considérés comme de l'expérience utile pour la fixation du traitement[324]. Cette condition de carrière ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'une pension pour inaptitude physique.

317 Source : SdPSP.

318 Voy. aussi à cet égard COUR DES COMPTES, *Octroi et gestion du minimum garanti dans les pensions publiques*, 15 p. Ce rapport a été approuvé par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 31 octobre 2013 avant d'être transmis à la Chambre des Représentants. Il est uniquement disponible sous format électronique sur https://www.ccrek.be/FR/.

319 Par « supplément », il faut entendre le montant qui est ajouté au taux nominal de la pension pour atteindre le montant minimum garanti (article 119, § 3, alinéa 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses).

320 Article 118, § 2, 1°, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.*, 30 juin 1992).

321 Voy. article 119, § 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

322 Article 118, § 2, 4°, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

323 Dans le cadre de l'appréciation de ce seuil de vingt années de carrière, il est fait application de la règle de proportionnalité au sens de l'arrêté royal n° 206 du 9 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes. Les personnes qui ont travaillé à mi-temps pendant 40 ans justifient de vingt années civiles et entrent en ligne de compte pour l'intégralité du montant minimum. Lorsqu'un travailleur justifie par exemple de 39 années civiles à mi-temps, son compteur est bloqué à 19,5 années. Il n'atteint dès lors pas le seuil de vingt années équivalentes à un temps plein pour le calcul. Le cas échéant, le montant minimum ne sera octroyé que dans une proportion de 19,5/39 (voy. article 128, § 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

324 Article 118, § 2, 2°, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

Lorsque le bénéficiaire d'une pension immédiate du chef d'une fonction principale n'atteint pas ce seuil de vingt années de services admissibles, le montant minimum est adapté proportionnellement[325].

Les conditions d'accès au supplément minimum garanti de la pension dans le régime de pension des fonctionnaires sont difficilement comparables à celles des autres régimes. Elles sont d'une certaine manière plus strictes, comme la condition aux termes de laquelle le fonctionnaire doit encore travailler pour le pouvoir public au moment où s'ouvre le droit à la pension. Toutefois, sur d'autres plans, ces conditions sont moins strictes, notamment quant au fait que le fonctionnaire accède au supplément complet du minimum garanti de la pension après vingt années de carrière[326]. Les minima applicables aux pensions de retraite pour inaptitude physique sont quant à eux bien entendu inexistants dans les autres régimes de pension.

### *2.1.6.2. Pensions de retraite*

#### 2.1.6.2.1. Principes

Il existe deux régimes minimums pour les pensions de retraite. D'une part, il existe un minimum en cas de départ à la pension en raison de l'âge ou de l'ancienneté, qui consiste en un montant forfaitaire[327]. D'autre part, un minimum est aussi garanti en cas de départ à la pension anticipée pour raisons médicales, lequel correspond à un pourcentage déterminé du traitement de référence[328], compris – il est vrai – dans certaines fourchettes[329]. Par dérogation au principe selon lequel la pension des fonctionnaires est une pension liée à la personne, le montant de ces minima varie dans les deux cas selon la situation familiale, à savoir pour les pensionnés isolés[330] d'une part, les pensionnés mariés d'autre part.

#### 2.1.6.2.2. Montants[331]

Le minimum garantie de la pension en raison de l'âge ou de l'ancienneté s'élève, pour les pensionnés mariés, à 1.608,53 EUR brut par mois. Pour les pensionnés isolés, il s'agit de 1.286,85 EUR brut par mois.

---

325 Concernant les personnes qui n'ont pas toujours travaillé à temps plein, les différents montants minimums garantis, les pourcentages et les limitations sont adaptés proportionnellement, en tenant compte des services réellement prestés (voy. article 128 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses).

326 Ces années de carrière en qualité de fonctionnaire ne comptent que dans le régime de pension des fonctionnaires. Elles ne sont pas prises en compte pour accéder au faible minimum du régime de pension des salariés ou à la pension minimum garantie des indépendants.

327 Article 120 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

328 Article 121, § 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

329 Article 121, § 3, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

330 Voy. article 119, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

331 Ces montants suivent l'évolution de l'indice des prix à la consommation (voy. article 132, § 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses). Les montants les plus récents sont énumérés dans une note d'indexation du Service des Pensions du Secteur public. Cette note peut être consultée sur http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/pay/fr/publications/default.htm. Les montants mentionnés ici sont applicables depuis le 1er décembre 2012.

La pension minimum garantie pour inaptitude physique correspond à 50% du traitement de référence pour un isolé, et à 62,50% pour un fonctionnaire marié. Le montant mensuel brut pour un isolé s'élève entre 1.286,85 EUR et 1.809,32 EUR brut, et pour un fonctionnaire marié entre 1.608,53 EUR et 2.261,65 EUR brut[332].

#### 2.1.6.2.3. Imputation d'autres revenus

Lorsque la pension de retraite nominale d'un fonctionnaire n'atteint pas le montant minimum visé ci-dessus[333] (*supra*, 2.1.6.2.2), l'intéressé perçoit un supplément jusqu'à atteindre le niveau des pensions minimums garanties[334].
Le supplément cesse d'être payé durant les années civiles au cours desquelles le pensionné exerce une activité lucrative quelconque qui lui procure un revenu annuel[335] égal ou supérieur à 607,59 EUR[336].
Lorsque le fonctionnaire bénéficie d'autres pensions ou rentes, celles-ci sont déduites du supplément[337]. Les rentes octroyées en réparation d'un accident du travail et autres avantages similaires accordés en réparation d'un dommage[338], ne sont déduits qu'à concurrence de la moitié de leur montant[339]. Les revenus de remplacement étrangers sont imputés jusqu'à concurrence de 80%[340].

S'agissant d'un pensionné marié, les revenus professionnels et de remplacement du conjoint sont également imputés partiellement[341] sur le supplément minimum garanti[342], sans que la pension pour inaptitude physique ne puisse être inférieure au supplément minimum de base de 723,73 EUR brut par an[343].

#### 2.1.6.2.4. Supplément en cas de handicap lourd

Les fonctionnaires qui ont été mis à la retraite pour cause d'incapacité définitive faisant suite à un handicap lourd subi pendant la carrière active, peuvent en outre prétendre à un autre supplément forfaitaire[344], à condition d'obtenir au moins 12 points sur 18 sur une échelle d'appréciation de la perte d'autonomie. Le supplément en question s'élève – au 1er décembre 2012 – à 162,88 EUR brut par mois.

---

332 Voy. en ce qui concerne le maximum du montant minimum garanti pour inaptitude physique, article 121, § 4, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
333 Voy. article 119, § 3, alinéa 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
334 Voy. http://www.ap.fgov.be/sdpsp/faq/faq_1898.htm. D'après l'article 133 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, le supplément est accordé à la demande de l'intéressé; mais ceci n'est que la théorie étant donné que le SdPSP l'octroie d'office.
335 Voy. article 126, § 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
336 Voy. article 123 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
337 Voy. article 125, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
338 Voy. article 125, § 1er, alinéa 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
339 Voy. article 126, § 2, alinéa 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
340 Voy. article 126, § 2, alinéa 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
341 Voy. article 126, § 3, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
342 Voy. article 125, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
343 Voy. article 127 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
344 Voy. plus particulièrement articles 134 à 138 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

### *2.1.6.3. Pension de survie et allocation de transition*

Le conjoint survivant a droit quant à lui à une pension de survie ou à une allocation de transition de minimum 1.099,77 EUR brut[345].

Les autres ayants droit potentiels à une pension de survie – notamment le conjoint divorcé et les ophelins (*supra*, 2.1.4.2) – n'entrent pas en ligne de compte pour une pension minimum garantie.

### *2.1.6.4. Données chiffrées*

Le *Tableau 28* donne un aperçu du nombre de pensions minimums garanties dans le régime de pension des fonctionnaires en cours de paiement au 1er janvier 2013, avec indication de leur montant mensuel moyen, et subdivisé selon le type de pension minimum garantie.

***Tableau 28 – Nombre de minima garantis et montant moyen de ces minima dans le régime de pension des fonctionnaires au 1er janvier 2013***[346]

| **Type** | **Nombre** | **Montant moyen** |
|---|---|---|
| Pension de retraite en raison de l'âge ou de l'ancienneté – Isolé | 1.302 | 1.051,40 EUR |
| Pension de retraite en raison de l'âge ou de l'ancienneté – Marié | 2.115 | 1.178,50 EUR |
| Pension pour inaptitude physique – Isolé | 9.236 | 1.254,95 EUR |
| Pension pour inaptitude physique – Marié | 6.688 | 1.123,59 EUR |
| Pension de survie | 3.698 | 865,60 EUR |
| **Base mensuelle** | **23.039** | **1.135,80 EUR** |

Il s'agit de moyennes des pensions réellement versées, majorées d'un supplément pour les personnes qui font appel au minimum garanti. Ces montants sont logiquement inférieurs aux montants légaux à deux raisons. Le minimum garanti est octroyé sous la forme d'un supplément ajouté à la pension de retraite. D'autres revenus de pension ou revenus professionnels sont déduits de ce supplément, également ceux du conjoint marié (*supra*, 2.1.6.2.3).

## 2.1.7. Maxima

### *2.1.7.1. Pension de retraite*

Tel qu'indiqué ci-dessus (*supra*, 2.1.3.6), les pensions de retraite dans le régime des fonctionnaires sont tout d'abord soumises à un plafond **relatif**. Autrement dit, la pension de retraite ne peut être supérieure à trois quarts du traitement de référence sur lequel la pension est calculée.
Lorsque l'intéressé peut prétendre à un bonus de pension (*supra*, 2.1.3.8.2), le plafond relatif est relevé à 9/10ème du traitement de référence.

345 Art. 122, alinéa 1er, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses.
346 Source : SdPSP.

En termes **absolus**, la pension de retraite des fonctionnaires est plafonnée à 46.882,74 EUR (indice 138,01) x 1,6084, ce qui donne – au 1er décembre 2012 – 75.406,20 EUR brut par an ou 6.283,85 EUR brut par mois.

### *2.1.7.2. Pension de survie et allocation de transition*

Concernant la pension de survie et l'allocation de transition dans le régime des fonctionnaires, le maximum **relatif** est fixé à 50% du traitement maximum dans l'échelle de traitement du dernier grade du conjoint décédé, ou à la moitié de son traitement de référence lorsque c'est plus avantageux, multiplié par la fraction de carrière visée ci-dessus[347] (*supra*, 2.1.4.4.1).
Lorsque la pension de survie résulte de l'exercice d'une fonction principale, cette fraction est portée à l'unité ou, en cas de prestations incomplètes, au rapport y correspondant.

Le *Tableau 29* démontre clairement, pour les années 2004 à 2013, que le plafond relatif est appliqué dans pratiquement tous les cas d'octroi de la pension de survie et que ce n'est qu'assez exceptionnellement que la formule classique – qui retient une base de 60% du traitement de référence – est appliquée (*supra*, 2.1.4.4.1).

***Tableau 29 – Application du plafond relatif et du plafond absolu lors de la fixation des pensions de survie dans le régime des fonctionnaires***[348]

| Année | Pensions de survie calculées | 50% du traitement maximum | 60% du traitement de référence | Plafond absolu | Fréquence du plafond relatif |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 5.867 | 5.668 | 199 | 14 | 96,61% |
| 2005 | 5.697 | 5.523 | 174 | 27 | 96,95% |
| 2006 | 5.629 | 5.483 | 146 | 31 | 97,41% |
| 2007 | 5.474 | 5.316 | 158 | 33 | 97,11% |
| 2008 | 5.787 | 5.619 | 168 | 26 | 97,10% |
| 2009 | 5.880 | 5.697 | 183 | 35 | 96,89% |
| 2010 | 5.951 | 5.796 | 155 | 36 | 97,40% |
| 2011 | 6.013 | 5.843 | 170 | 42 | 97,17% |
| 2012 | 6.114 | 5.914 | 200 | 42 | 96,73% |
| 2013 | 6.028 | 5.844 | 184 | 47 | 96,95% |

Le plafond **absolu** de la pension de survie dans le secteur public s'élève à 33.390,00 EUR (indice 138,01) x 1,6084. Ceci donne – au 1er décembre 2012 – un résultat de 54.126,99 EUR brut par an ou 4.510,58 EUR brut par mois.

347 Article 4, § 2, alinéa 1er, de la loi Mainil.
348 Source : SdPSP.

## 2.1.8. Cumul

### *2.1.8.1. Cumul avec une activité professionnelle*[349]

Les revenus tirés de l'exercice d'une activité professionnelle sont comparés annuellement à des plafonds de revenus bien déterminés[350]. Le plafond applicable dépend de plusieurs critères :

- La nature de l'activité professionnelle : salariée, indépendante ou autre, comme l'exercice d'un mandat politique ;
- La qualité du pensionné : droit à une pension de retraite et/ou une pension de survie ;
- L'âge du pensionné : âge de moins de 65 ans ou âgé de 65 ans ou plus ;
- La charge principale d'un ou plusieurs enfants.

Le *Tableau 30* renseigne, pour l'année 2014, les plafonds applicables aux revenus professionnels admis pour les pensionnés, une distinction étant opérée selon que le pensionné est âgé de plus ou moins de 65 ans. Les différents régimes légaux de pension retiennent les mêmes plafonds de revenus (*supra*, 1.4).

***Tableau 30 – Revenus professionnels admis pour les pensionnés (2014)***[351]

| | **REVENUS PROFESSIONNELS ADMIS $<$ 65 ANS (2014)** | | |
|---|---|---|---|
| | **Enfants à charge** | **Salarié**[352] (brut) | **Indépendant**[353] (net) |
| **Généralités** | Non | 7.718 EUR | 6.175 EUR |
| | Oui | 11.577 EUR | 9.262 EUR |
| **Uniquement pension de survie** | Non | 17.971 EUR | 14.377 EUR |
| | Oui | 22.464 EUR | 17.791 EUR |
| | **REVENUS PROFESSIONNELS ADMIS $\geq$ 65 ANS (2014)** | | |
| | **Enfants à charge** | **Salarié** (brut) | **Indépendant** (net) |
| **Âge normal de la pension** | Non | 22.293 EUR | 17.835 EUR |
| | Oui | 27.117 EUR | 21.694 EUR |
| **65 ans avec une carrière ≥ 42 ans** | Non | Pas de limite | Pas de limite |
| | Oui | | |

349 Titre 8, chapitre 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 (cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement) (*M.B.*, 1er juillet 2013 (éd. 2)).
Voy. aussi article 25 de la Loi des pensions des salariés, et articles 64 et 64*bis* du Règlement général des pensions des salariés ; article 30*bis* de la Loi des pensions des indépendants, et articles 107 et 107*bis* du Règlement général des pensions des indépendants.

350 Voor het ingangsjaar van het pensioen gelden bijzondere regels.

351 SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL SÉCURITÉ SOCIALE, *Avis du 31 janvier 2014 concernant l'indexation des montants annuels visés aux articles 78, 80, 82, 85 et 86 de la loi-programme du 28 juin 2013*, *M.B.*, 7 février 2014, p. 11068.

352 Les autres activités qui ne sont pas exercées en qualité de salarié ni d'indépendant, sont soumises au même plafond de revenus que les activités exercées en qualité de salarié. Sont ici notamment visés les mandats politiques et autres.

353 Lorsque le pensionné exerce consécutivement ou concomitamment une activité mixte en qualité de salarié, d'indépendant ou en toute autre qualité, les revenus sont additionnés afin de déterminer si le plafond annuel a été ou non dépassé. L'on part alors des plafonds de revenus d'une activité indépendante, étant entendu que les revenus professionnels bruts perçus en qualité de salarié ou y assimilés n'entrent en ligne de compte qu'à concurrence de 80%.

Lorsque les plafonds applicables aux revenus professionnels admis ont été dépassés de plus de 25%, la pension du bénéficiaire est suspendue. En cas de dépassement limité de moins de 25%, une réduction proportionnelle est appliquée.

### *2.1.8.2. Cumul avec des revenus de remplacement*[354]

Le paiement de la pension est *normalement*[355] suspendu lorsque le bénéficiaire perçoit des revenus de remplacement de la sécurité sociale belge ou un avantage analogue en vertu d'une législation étrangère[356], à moins que l'intéressé ne renonce au paiement de son revenu de remplacement.

### *2.1.8.3. Cumul de pensions*

#### 2.1.8.3.1. Cumul de plusieurs pensions de retraite[357]

Les pensions de retraite du secteur public, du régime des salariés ou des indépendants, ou de travailleur bénéficiant de la Sécurité sociale d'Outre-mer, ne sont cumulables entre elles que jusqu'à un montant de 46.882,74 EUR par an d'après l'indice-pivot 138,01 ou, d'après l'indice actuellement en vigueur, de 75.406,20 EUR brut. Le plafond mensuel s'élève donc à 6.283,85 EUR brut. Ce montant correspond au plafond absolu d'une pension de retraite (*supra*, 2.1.7.1).

#### 2.1.8.3.2. Cumul de plusieurs pensions de survie[358]

Le cumul de pensions de survie suite au décès de plusieurs conjoints n'est pas autorisé. Seule la pension de survie la plus avantageuse est accordée.

#### 2.1.8.3.3. Cumul d'une ou plusieurs pensions de retraite avec une pension de survie[359]

Le plafond applicable au cumul d'une pension de survie avec une ou plusieurs pensions de retraite, quel que soit le régime de pension, correspond à 110% d'une pension de survie fictive. Ceci signifie concrètement que le total des deux types de pensions ne peut être supérieur à un montant

354 Titre 8, chapitre 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 (cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement).
Voy. aussi article 25 de la Loi des pensions des salariés et article 64*bis* du Règlement général des pensions des salariés ; article 30*bis* de la Loi des pensions des indépendants.

355 Pour les exceptions à la règle, voy. article 64*quinquies* et article 64*sexies* du Règlement général des pensions des salariés, et article 107*quater* du Règlement général des pensions des indépendants.

356 En ce qui concerne l'allocation d'invalidité, seules les différentes allocations accordées en vertu d'une législation belge sont visées. L'allocation d'invalidité, la pension d'invalidité ou tout autre avantage applicable attribué en tant que tel en vertu d'une législation étrangère ou par une institution de droit international public, est considéré(e) comme une pension de retraite.

357 Article 40 de la loi du 5 août 1978.

358 Voy. article 20, alinéa 2, de la Loi des pensions des salariés ; article 6, § 1er, de la Loi des pensions des indépendants ; article 44*bis* de la loi du 5 août 1978 (fonctionnaires).

359 Voy. article 20, alinéa 1er, de la Loi des pensions des salariés et article 52 du Règlement général des pensions des salariés ; article 19 de la Loi des pensions des indépendants et article 108 du Règlement général des pensions des indépendants ; article 40*bis* de la loi du 5 août 1978 (fonctionnaires).

déterminé. Cette règle de cumul s'applique dans chacun des trois régimes légaux de pension. La fixation de ce montant varie toutefois d'un régime à l'autre. Cette forme de cumul est très fréquemment appliquée et a pour conséquence que la pension de survie des hommes constitue un droit davantage virtuel qu'effectif. La participation croissante des femmes au marché du travail donne lieu de plus en plus souvent à un phénomène similaire dans leur chef.

En application du régime de pension des salariés et des indépendants, la pension de survie fictive correspondant à 110% de la pension de survie est convertie en une carrière complète.

Dans le régime de pension des fonctionnaires, le plafond relatif de la pension de survie correspond à 50% du traitement maximum lié à l'échelle de traitement du dernier grade du conjoint décédé (*supra*, 2.1.7.2). Par analogie à la règle des 110% dans le régime de pension des salariés et des indépendants, le plafond de cumul s'élève à 55% du maximum de l'échelle de traitement ayant servi de point de départ lors du calcul de la pension de survie.

En cas de dépassement de ce plafond, la pension de survie est réduite de la partie qui excède le plafond autorisé, étant donné que le droit à la pension de retraite est inviolable.
S'applique enfin, en cas de cumul d'une ou plusieurs pensions de retraite avec une pension de survie, le plafond absolu de 74.406,20 EUR brut par an ou de 6.283,85 EUR brut par mois[360] (*supra*, 2.1.8.3.1).

### 2.1.9. Péréquation automatique

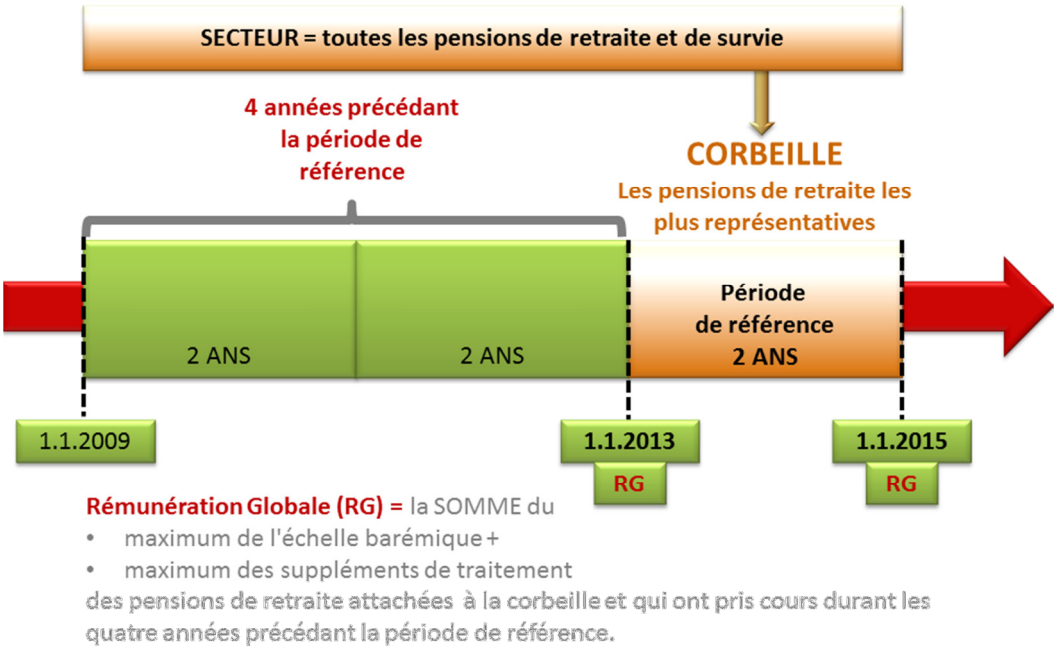
Une des caractéristiques du régime de pension des fonctionnaires est la péréquation automatique[361], dont il n'existe pas de pendant pour les salariés ou les indépendants sous forme d'une liaison automatique au bien-être des pensions en allocations.

La loi du 25 avril 2007, également appelée Loi relative à la péréquation, a introduit un nouveau système de péréquation, dans lequel le pourcentage de péréquation correspond au rapport entre deux rémunérations globales calculées à un intervalle de 2 ans. Schématiquement, le coefficient de péréquation correspond à la rémunération globale de l'année T, divisée par la rémunération globale de l'année T-2, tel qu'indiqué dans le *Schéma 3*.

[360] Art. 40 Wet 5 augustus 1978.

[361] Voy. article 12, § 1er, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public (*M.B.*, 20 août 1969). La loi du 25 avril 2007 relative aux pensions du secteur public (*M.B.,* 11 mai 2007) a profondément modifié les règles relatives à la péréquation automatique.

***Schéma 3 – Présentation schématique du mécanisme de péréquation***[362]




Cette mesure n'est pas effectuée auprès des membres du personnel actifs de la fonction publique, mais bien auprès des fonctionnaires pensionnés. Depuis lors, l'introduction de la banque de données Capelo (*infra*, 2.1.11.1) offre des instruments pour mesurer les augmentations salariales dans le secteur public auprès des membres du personnel actifs. Par ailleurs, ce n'est pas une seule mesure qui est effectuée pour l'ensemble du secteur public. Il existe en effet 15 corbeilles de péréquation[363].

La rémunération globale susmentionnée correspond à la somme d'un nombre représentatif d'échelles de traitement utilisées dans le cadre des pensions les plus récentes et des suppléments de traitement qui y sont liés, de diverses allocations et de primes, telles que la prime de fin d'année et le pécule de vacances. Tous ces éléments du calcul sont fixés dans la Loi relative à la péréquation. L'évolution de ces échelles de traitement et des autres composants est suivie de près pendant ledit intervalle de deux ans. Après une période de référence de deux ans, une rémunération globale est à nouveau fixée pour les mêmes pensions. Le pourcentage de péréquation correspond au rapport entre les deux rémunérations globales pour les mêmes pensions. Afin de neutraliser les effets indésirables, c'est à chaque fois le maximum de l'échelle de traitement, de la prime de fin d'année, du pécule de vacances, etc. liés à un grade, qui est retenu.

Pour exposer les choses simplement, ceci revient à ce que les pensions des anciens fonctionnaires soient automatiquement revalorisées – sous certaines conditions – tous les deux ans à concurrence du même pourcentage d'augmentation que la rémunération *sensu lato* des membres du personnel en service actif au sein du secteur dans lequel le pensionné était précédemment actif.

362 Source : SdPSP.

363 Une seizième corbeille sera introduite dans le cadre de la création actuelle de zones de secours, autrement dit de la réforme des services d'incendie.

Le *Tableau 31* donne un aperçu de l'évolution des pourcentages de péréquation par corbeille depuis 2007. Exception faite de l'enseignement de la Communauté française (corbeille 8), les coefficients d'augmentation semblent plutôt limités.

***Tableau 31 – Évolution des pourcentages de péréquation selon la corbeille de péréquation***[364]

| | **Corbeille** | **2009** | **2011** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| **1** | Fonction publique administrative fédérale, en ce compris l'ancienne gendarmerie | 1,0895% | 0,7618% | 0,0102% |
| **2** | Région de Bruxelles-Capitale | 1,3391% | 1,0352% | 0,0133% |
| **3** | Communauté flamande et Commission communautaire flamande, à l'exception de l'enseignement | 0,1045% | 1,3520% | 0,0055% |
| **4** | Région wallonne | 0,4789% | 0,0007% | 0,2321% |
| **5** | Communauté française, à l'exception de l'enseignement | 0,3753% | 1,1908% | 0,6691% |
| **6** | Communauté germanophone, en ce compris l'enseignement | 0,0000% | 0,2980% | -0,0867% |
| **7** | Enseignement de la Communauté flamande | 0,0876% | 0,3619% | 0,3540% |
| **8** | Enseignement de la Communauté française | 0,7942% | 1,0896% | 2,3686% |
| **9** | Pouvoirs locaux de la Région flamande | 0,7159% | 0,3864% | 0,4080% |
| **10** | Pouvoirs locaux de la Région wallonne | 0,0166% | 0,2491% | 0,1936% |
| **11** | Pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale | 0,9227% | 0,6594% | 0,0141% |
| **12** | Armée | 0,7598% | 0,4905% | 0,0000% |
| **13** | Police intégrée | 0,6890% | 0,5039% | 0,0000% |
| **14** | Entreprises publiques économiques (Belgacom, bpost, Belgocontrol) | 0,3294% | 0,3062% | 0,1128% |
| **15** | SNCB Holding, Infrabel et SNCB | 0,9374% | 1,7274% | 0,0000% |

## 2.1.10. Résultat final

### *2.1.10.1. Montant des pensions des fonctionnaires*

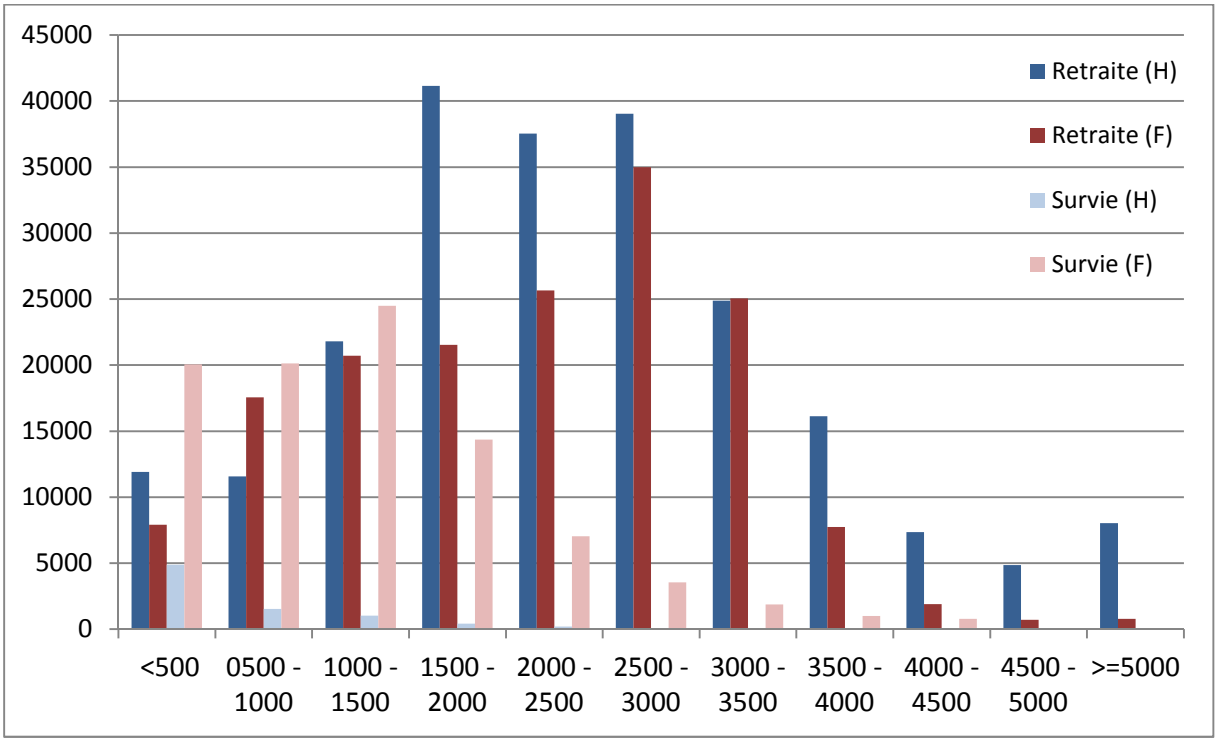
La différence finale entre la pension de fonctionnaire et la pension de salarié varie bien entendu selon la carrière individuelle. Il est néanmoins possible d'effectuer quelques exercices afin d'illustrer cet arc de tension entre les deux régimes légaux de pension. C'est ainsi que l'étude Exsyspen de 2007[365] fait état d'une différence de plus de 700 EUR brut par mois.

Le *Graphique 1* présente la répartition d'après le montant mensuel brut des pensions de retraite et de survie dans le secteur public, une subdivision étant opérée entre les hommes et les femmes.

364 Source : SdPSP.

365 COMMISSION SPÉCIALE POUR LES PENSIONS DES ADMINISTRATIONS LOCALES, *Évolution de la charge des pensions des administrations locales de 2004 à 2050*, août 2007, p. 9, tableau 6.
Voy. aussi SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL SÉCURITÉ SOCIALE, *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 – Belgique*, pp. 7-8 (http://socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm) et CONFÉRENCE NATIONALE DES PENSIONS, *Livre vert – Consolider l'avenir des pensions*, 2010, 209 p.

***Graphique 1 – Pensions des fonctionnaires selon le montant mensuel brut (1er juillet 2013)***[366]




### *2.1.10.2. Ratio de remplacement*

Le ratio de remplacement[367] – dans le contexte des pensions – est une notion particulièrement difficile à saisir. En effet, les paramètres par rapport auxquels la pension est comparée ne sont pas toujours clairs.
Il importe en outre de tenir compte, pour déterminer le ratio de remplacement, non seulement des pensions légales, mais aussi de la constitution de pensions complémentaires. Lors de la comparaison des revenus de pension entre les fonctionnaires et les salariés, il convient logiquement de tenir compte aussi du pilier de pension complémentaire, toute imparfaite qu'une telle comparaison puisse se révéler.
Enfin, le recours à un ratio de remplacement brut donne une image quelque peu faussée. Il serait davantage correct de prendre le ratio de remplacement net comme point de départ, eu égard à la différence de traitement fiscal des pensions dans les différents piliers de pension.

En 2009, le Service des Pensions du Secteur public a calculé le ratio de remplacement de la pension des fonctionnaires pour la Conférence nationale des Pensions. La population considérée se composait des bénéficiaires d'une nouvelle pension de retraite en raison de l'âge ayant pris cours

366 Source : SdPSP.
Voy. pour un commentaire plus détaillé de l'évolution du nombre de pensions entre le 1er juillet 2008 et le 1er juillet 2012, COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Évolution des pensions 2008-2012 », dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 207.

367 Le ratio de remplacement d'une allocation sociale correspond, au sens macroéconomique, au rapport entre l'allocation moyenne et le salaire brut moyen. Au sens microéconomique, il s'agit du montant de l'allocation par rapport au dernier salaire gagné.

respectivement en 2004 et 2008. Cet exercice ne concerne que les fonctionnaires ayant une carrière minimum de 25 années, exclusivement dans le secteur public. Il s'agit d'environ 45% du nombre total des nouveaux pensionnés de cettes années 2004 et 2008. Lors du calcul du ratio de remplacement, le montant brut de la pension a été comparé au traitement moyen des 5 dernières années de carrière, en ce compris le pécule de vacances et la prime de fin d'année de la fonction publique fédérale. Le résultat de ce calcul est reproduit dans le *Tableau 32*.

***Tableau 32 – Ratio de remplacement moyen des pensions de retraite dans le secteur public (2004 et 2008)***[368]

| **Ratio de remplacement** | | **Avec complément pour âge**[369] | | | **Sans complément pour âge** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | Âge | H | F | **H + F** | H | F | **H + F** |
| **2004** | **60** | 0,64 | 0,64 | **0,64** | 0,64 | 0,64 | **0,64** |
| | **61** | 0,65 | 0,64 | **0,65** | 0,63 | 0,63 | **0,63** |
| | **62** | 0,65 | 0,65 | **0,65** | 0,63 | 0,62 | **0,63** |
| | **63** | 0,66 | 0,63 | **0,65** | 0,63 | 0,60 | **0,62** |
| | **64** | 0,66 | 0,64 | **0,66** | 0,62 | 0,59 | **0,62** |
| | **65** | 0,65 | 0,64 | **0,65** | 0,62 | 0,60 | **0,61** |
| **2008** | **60** | 0,63 | 0,62 | **0,62** | 0,63 | 0,62 | **0,62** |
| | **61** | 0,64 | 0,62 | **0,63** | 0,63 | 0,61 | **0,62** |
| | **62** | 0,66 | 0,63 | **0,65** | 0,63 | 0,61 | **0,63** |
| | **63** | 0,66 | 0,67 | **0,66** | 0,63 | 0,63 | **0,63** |
| | **64** | 0,67 | 0,64 | **0,66** | 0,63 | 0,60 | **0,62** |
| | **65** | 0,66 | 0,67 | **0,66** | 0,61 | 0,61 | **0,61** |

Le ratio de remplacement moyen pour le secteur public s'élevait à 0,63 en 2008. Selon l'âge du départ à la pension et le genre, le ratio de remplacement se situe en moyenne entre 0,62 et 0,67.

L'étude de BERGHMAN et PEETERS démontre quant à elle qu'en termes nets, la pension moyenne des fonctionnaires n'est pas plus élevée que la pension légale des salariés majorée d'un second pilier de pension. Il convient toutefois de noter que cette comparaison se limite aux travailleurs masculins bénéficiant d'un second pilier de pension[370]. Une autre approche consiste à partir des montants de pension moyens. Le *Tableau 33* fait apparaître que le second pilier se traduit par une augmentation minime de la pension dans le chef des femmes, tandis que l'importance du second pilier pour les hommes est de taille et progresse de manière stable. Lorsque l'on compare la pension moyenne des

368 Source : SdPSP.

369 La comparaison est effectuée entre les ratios de remplacement avec et sans complément pour âge. Le complément pour âge devait servir d'incitant financier pour maintenir les fonctionnaires plus longtemps au travail (voy. article 5 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses). Les personnes qui travaillaient jusqu'à 65 ans pouvaient compter sur une augmentation de leur pension de 9%.
Depuis lors, cette réglementation relative au complément pour âge au titre des services effectivement prestés est remplacée depuis le 1er janvier 2014 par le nouveau régime du bonus de pension, lequel est conçu de manière analogue dans les trois régimes légaux de pension.

370 Voy. J. BERGHMAN et H. PEETERS, « Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis », *R.B.S.S.*, 2012/1, pp. 41-42, et graphique 17 en particulier.

salariés masculins dans les premier et second piliers avec la pension moyenne des fonctionnaires masculins[371], il semble que pour la cohorte la plus jeune des pensionnés, la différence en termes de montant moyen de la pension est inférieure à 100 EUR brut par mois.

***Tableau 33 – Pension nette moyenne de tous les pensionnés et des pensionnés de moins de 70 ans selon le régime de pension (2008)***[372]

| | **Tous les pensionnés** | | **Pensionnés < 70 ans** | |
|---|---|---|---|---|
| | **Hommes** | Femmes | **Hommes** | Femmes |
| **Salariés** (exclusivement premier pilier) | 1.205 EUR | 639 EUR | 1.265 EUR | 796 EUR |
| **Salariés** (avec second pilier) | 1.447 EUR | 679 EUR | **1.577 EUR** | 858 EUR |
| **Fonctionnaires** | 1.730 EUR | | **1.663 EUR** | |

Vous trouverez ci-dessous la comparaison avec le ratio de remplacement lorsque les premier et second piliers sont pris en considération pour les salariés du secteur privé. Le ***Tableau 34*** indique le ratio de remplacement brut moyen. Le ***Tableau 35*** montre quant à lui le ratio de remplacement net moyen.

371 Ce type de comparaison n'est que peu pertinent pour les femmes étant donné que la différence en termes de revenus de pension des salariées et fonctionnaires féminines reflète davantage la différence sur le plan de la durée de la carrière que les différences selon le régime de pension.

372 Source : Datawarehouse Labour Market and Social Protection. Ce tableau a été fourni par Hans Peeters.

***Tableau 34 – Ratio de remplacement brut moyen des pensions légales et complémentaires des salariés***[373]

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SALAIRE** | **< 30.000** | **> 30.000 <** | **> 40.000 <** | **> 50.000 <** | **> 65.000 <** | **100.000 >** |
| | Ratio de remplacement brut moyen – pension légale[374] | | | | | |
| | 0,55 | 0,50 | 0,50 | 0,45 | 0,33 | 0,19 |
| | Ratio de remplacement brut moyen – pension complémentaire – « defined contribution »[375] (DC) | | | | | |
| | 0,05 | 0,06 | 0,07 | 0,08 | 0,11 | 0,15 |
| | ***Ratio de remplacement brut moyen – pensions légale et complémentaire (DC)*** | | | | | |
| | **0,60** | **0,56** | **0,57** | **0,53** | **0,44** | **0,34** |
| | Ratio de remplacement brut moyen – pension complémentaire – « defined benefit »[376] (DB) | | | | | |
| | 0,05 | 0,07 | 0,08 | 0,11 | 0,17 | 0,21 |
| | ***Ratio de remplacement brut moyen – pensions légale et complémentaire (DB)*** | | | | | |
| | **0,60** | **0,57** | **0,58** | **0,56** | **0,50** | **0,40** |

***Tableau 35 – Ratio de remplacement net moyen des pensions légales et complémentaires des salariés***[377]

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SALAIRE** | **< 30.000** | **> 30.000 <** | **> 40.000 <** | **> 50.000 <** | **> 65.000 <** | **100.000 >** |
| | Ratio de remplacement net moyen – pension légale | | | | | |
| | 0,71 | 0,69 | 0,67 | 0,60 | 0,47 | 0,30 |
| | Ratio de remplacement net moyen – pension complémentaire – « defined contribution » (DC) | | | | | |
| | 0,05 | 0,07 | 0,09 | 0,12 | 0,17 | 0,26 |
| | ***Ratio de remplacement net moyen – pensions légale et complémentaire (DC)*** | | | | | |
| | **0,76** | **0,76** | **0,76** | **0,72** | **0,64** | **0,56** |
| | Ratio de remplacement net moyen – pension complémentaire – « defined benefit » (DB) | | | | | |
| | 0,06 | 0,9 | 0,11 | 0,17 | 0,26 | 0,38 |
| | ***Ratio de remplacement net moyen – pensions légale et complémentaire (DB)*** | | | | | |
| | **0,77** | **0,78** | **0,78** | **0,77** | **0,73** | **0,68** |

Ces chiffres ne concernent bien entendu que les salariés qui peuvent effectivement prétendre à une pension complémentaire. Dans le cas contraire, les salariés pensionnés – particulièrement ceux qui

373 Source : ASSURALIA, *Statistiques pensions complémentaires*, 2 décembre 2013, pp. 12 et 17.

374 La pension de retraite légale des salariés est estimée à 50% du dernier salaire limité au plafond salarial (51.092 EUR). Concernant la tranche salariale de moins de 30.000 EUR, l'on part de la pension de retraite minimum.

375 Pour le calcul du ratio de remplacement de la pension complémentaire (DC), l'on part d'une carrière de 40 années, d'une inflation de 2%, d'une augmentation barémique de 1,5%, d'un coefficient de rente de 19,4, d'un rendement de 3,25% et du salaire moyen de chaque tranche salariale. Dans ce cadre, une cotisation de 1% en DC donne un ratio de remplacement de 2%.

376 Lors du calcul du ratio de remplacement de la pension complémentaire (DB), l'on part d'une carrière de 40 années et d'un coefficient de rente de 19,4. Le ratio de remplacement correspond au résultat de l'opération suivante : (objectif / coefficient de conversion de la rente) / salaire.

377 Source : ASSURALIA, *Statistiques pensions complémentaires*, 20 décembre 2013, pp. 10 et 12.

perçoivent un salaire élevé dépassant le plafond salarial applicable au calcul de la pension – bénéficient d'un ratio de remplacement plus faible.
Il convient en outre de souligner à cet égard que les différences en termes de constitution de la pension complémentaire sont importantes. Pour les travailleurs percevant les salaires les plus élevés, des cotisations élevées sur leur salaire sont versées au régime de pension complémentaire, ce qui favorise principalement ceux qui perçoivent les meilleurs salaires. A ce propos, des différences existent également en fonction du genre. Les femmes ont en effet moins d'années de service effectivement prestées, années qui constituent l'assiette de la pension complémentaire ; dans le régime de pension complémentaire, il y a peu de périodes non-prestées qui entrent en ligne de compte pour la constitution de la pension ; Il y a toujours plus de femmes que d'hommes qui travaillent à temps partie. En outre, les femmes sont toujours moins représentées dans les fonctions supérieurs, avec pour conséquence qu'elles gagnent encore un salaire inférieur ; or, sur des salaires plus faibles sont calculées des cotisations plus faibles, ce qui conduit, logiquement, à des pensions complémentaires plus basses.

En tout état de cause, cette comparaison donne une image davantage nuancée que lorsque seule la pension légale est prise comme référence pour la fixation du ratio de remplacement. À première vue, c'est principalement pour les travailleurs dont le salaire dépasse 100.000 EUR que le ratio de remplacement semble plus faible. Tout d'abord, ce constat est en soi relatif étant donné que la pension totale se calcule par comparaison avec un salaire déjà élevé. Par ailleurs, il n'en va pas autrement dans le secteur public en raison de l'application du plafond absolu (*supra*, 2.1.7.1).

## 2.1.11. Banque des données de carrière électroniques et dossier électronique de pension

### *2.1.11.1. Capelo*

La loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I)[378] constitue le socle légal de la tenue d'une banque des données de carrière électroniques et d'un dossier électronique de pension pour le personnel du secteur public[379]. Ce projet est mieux connu sous le nom de **Capelo**[380], qui signifie *Carrière publique électronique – Elektronische loopbaan overheid*[381]. Le Service des Pensions du Secteur public en est la force motrice.

378 *M.B.*, 31 décembre 2010 (éd. 3).

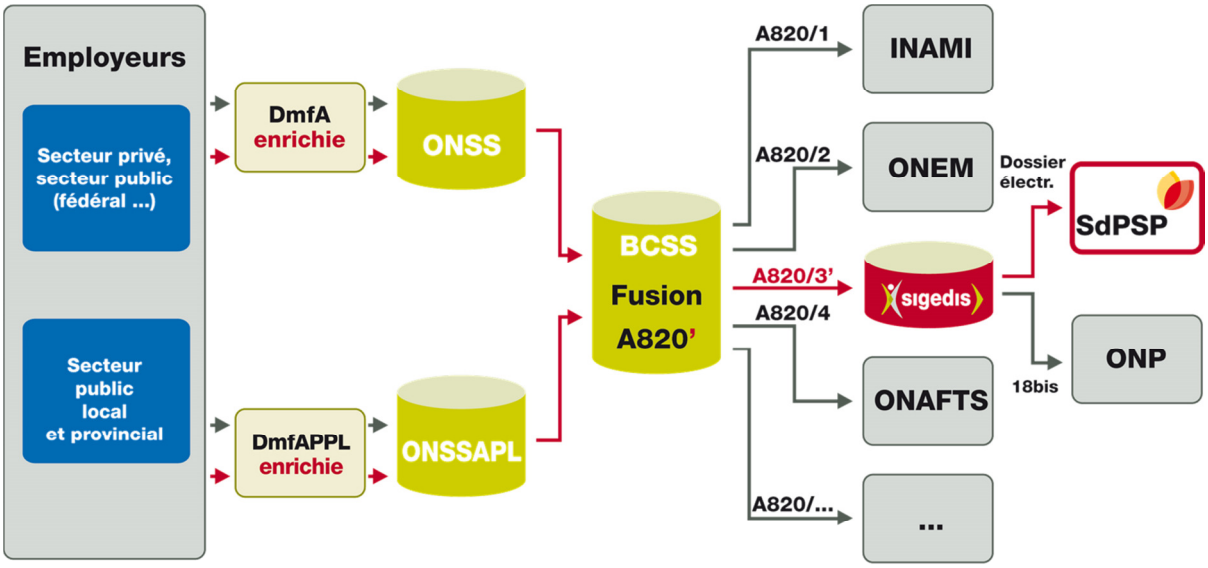
379 Titre 13, chapitre unique, de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

380 Voy. http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/capelo.be/fr/home_fr.html.

381 Le déroulement du projet Capelo est suivi de près par la Cour des comptes (voy. COUR DES COMPTES, « Pensions publiques 2010 », dans *168ème cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, novembre 2011, pp. 380-404 – https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=b6c3052e-56b4-4930-90d9-f77561c4d384 ; COUR DES COMPTES, « Capelo » , dans *169ème cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, décembre 2012, pp. 551-562 – https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=9d5c12e7-49ed-49e5-afc3-c5a2974e3add ;COUR DES COMPTES, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques – Évaluation intermédiaire*, Chapitre 3 – Suivi du projet Capelo, pp. 18-41 – https://www.ccrek.be/FR/.

Les différents employeurs publics affiliés à l'Office National de Sécurité Sociale ou à l'Office Nationale de Sécurité Sociale des administrations provinciales et locales[382] sont soumis à l'obligation, depuis le 1er janvier 2011, de déclarer les données de carrière et de rémunération des membres de leur personnel[383] au moyen de la déclaration multifonctionnelle DmfA ou DmfAppl[384]. Il s'agit des données nécessaires à la constitution et au suivi des droits à la pension dans un régime de pension du secteur public. D'autres données ponctuelles doivent aussi être fournies, à savoir le diplôme s'il constitue une condition pour le recrutement ou une nomination ultérieure[385], tout comme l'attestation de cessation de la relation de travail[386]. Les employeurs publics sont également tenus de délivrer électroniquement, via le site portail de la sécurité sociale, les données historiques relatives aux services prestés avant le 1er janvier 2011[387]. Le *Schéma 4* illustre ce flux de données.

***Schéma 4 – Flux de données***[388]




### *2.1.11.2. Moteur de pension*

Initialement, l'objectif consistait à lier cette banque de données au logiciel de calcul automatisé des pensions, appelé **Pencalc**[389]. Cet objectif sera toutefois atteint via le **moteur de pension** coupole[390].

382 À partir du 1er janvier 2015 l'Office Nationale de Sécurité Sociale des administrations provinciales et locales et l'Office de sécurité sociale d'outre-mer seront intégrés dans une nouvelle institution publique de sécurité sociale, nommée l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (voy. loi du 12 mai 2014 portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale, *M.B.,* 10 juin 2014).

383 Article 163, § 1er, de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

384 Article 140 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

385 Article 141 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

386 Article 142 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

387 Voy. articles 143 à 153 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

388 Voy. http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/capelo.be/fr/docs_fr.html.

389 Voy. à cet égard COUR DES COMPTES, *La gestion automatisée des pensions par le biais du logiciel de calcul Pencalc*, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2006, 32 p. – https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=aacb1a77-97c2-4edd-a731-dd72e292f42e.

390 Voy. aussi SERVICE DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC, « 14 – Annexe 1: business case Moteur de pension » , dans *Le plan de management 2013-2019*, pp. 81-88 – http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/about/about_1914.htm.

La note de politique générale « Pensions » du 21 décembre 2012 précise ce qui suit à ce sujet : « *Un moteur de pension sera conçu : il s'agira d'une plateforme informatique commune pour les trois administrations des pensions : l'Office national des Pensions (ONP), l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) et le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP). Le moteur de pension comprendra : une banque de données communes avec la carrière de pension et l'estimation des droits à la pension personnalisées pour chaque citoyen, un « orchestrateur » qui assure l'interaction entre les moteurs de calculs actuels des trois administrations légales des pensions et la mise en place conjointe d'un dossier de pension unique et consolidé* »[391].

## 2.2. Financement

### 2.2.1. Cotisation de pension personnelle

La cotisation personnelle du fonctionnaire destinée au financement de la pension (de survie) à concurrence de 7,50%[392], est identique à la cotisation du salarié destinée au financement de la pension de salarié[393].

La cotisation de pension personnelle du fonctionnaire est uniquement retenue sur les composants du traitement qui sont également pris en considération pour la fixation de la pension (*supra*, 3.3.6), autrement dit uniquement sur le traitement qui résulte de l'application des échelles de traitement, et sur une série de suppléments de traitement inscrits sur une liste exhaustive de la loi de base, mais à l'exclusion des allocations.
Du côté des salariés, la cotisation personnelle destinée au financement des pensions est retenue sur le salaire brut total au sens le plus large du terme.

Par ailleurs, la cotisation spéciale de 13,07% sur le pécule de vacances, la cotisation de solidarité des fonctionnaires pensionnés et les excédents de retenue de 0,5% sur les pensions pour l'indemnité de funérailles, sont également affectés au financement de la pension des fonctionnaires.

391 *Doc. Parl.,* Chambre, 2012-2013, n° 2586/019, pp. 21-22.

392 Article 60 de la loi Mainil, faisant référence aux pouvoirs publics visés à l'article 59 de la même loi. Conformément à l'article 62 de la loi Mainil, la retenue de 7,50% est un minimum pour les autres membres du personnel de la fonction publique qui ont droit à une pension de fonctionnaire.

393 Article 38, § 2, 1°, de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

## 2.2.2. Intervention patronale

### *2.2.2.1. Trésor public*

#### 2.2.2.1.1. Généralités

De très nombreuses pensions de fonctionnaire – plus précisément **87,24%** des dépenses totales de pension, telles qu'illustrées au *Tableau 36* – sont à charge du Trésor public (fédéral) (lire : le budget des pensions). Ceci implique que les pouvoirs publics, en leur qualité d'employeurs, ne sont pas redevables en tant que tel de cotisations.
C'est le cas pour les fonctionnaires de la fonction publique fédérale, mais aussi et toujours pour les fonctionnaires au service des ministères des différentes communautés et régions.
De même, le personnel nommé à titre définitif au sein de l'enseignement communautaire et de l'enseignement subventionné – aussi bien officiel que libre – a droit à une pension de fonctionnaire à charge du Trésor public.

***Tableau 36 – Dépenses de pension en EUR – Trésor public (2013)***[394]

| **DÉPENSES DE PENSION – TRÉSOR PUBLIC (2013)** | | | |
|---|---|---|---|
| **Fédéral** | 4.366.241.368 | 40,58% | |
| **Communautés et régions** | | | |
| *Communauté flamande (enseignement)* | *3.421.264.813* | | |
| *Communauté flamande (autres)* | *204.256.306* | | |
| **Communauté flamande (total)** | **3.625.521.119** | **33,69%** | **56,70%** |
| *Communauté française (enseignement)* | *2.563.591.665* | | |
| *Communauté française (autres)* | *54.715.571* | | |
| **Communauté française (total)** | **2.618.307.236** | **24,33%** | 40,95% |
| *Communauté germanophone (enseignement)* | *28.301.727* | | |
| *Communauté germanophone (autres)* | *983.821* | | |
| **Communauté germanophone (total)** | **29.285.548** | **0,27%** | 0,46% |
| Région wallonne | 101.905.908 | 0,95% | 1,59% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 19.149.757 | 0,18% | 0,30% |
| Total communautés et régions (59,42%) | 6.394.169.568 | | 100% |
| Total – Trésor public | 10.760.410.935 | 100% | |
| ***% dépenses totales de pension (12.334.291.702)*** | ***87,24%*** | | |

[394] Source : SdPSP.

### 2.2.2.1.2. Responsabilisation des communautés et des régions

#### *2.2.2.1.2.1. Jusqu'en 2013*

Les communautés et les régions étaient redevables, jusqu'en 2013, d'une contribution de responsabilisation très modeste. Initialement, le montant de cette contribution de responsabilisation était déterminé par l'importance relative de la masse des traitements des différentes communautés et régions. Il s'agissait d'une sorte de compensation pour les charges supplémentaires que leur politique de rémunération plus avantageuse – par comparaison avec le niveau fédéral – occasionnait dans la mesure où cette politique de rémunération avait également un impact sur le montant de la pension et, partant, sur la charge connexe des pensions.
La loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public[395] disposait que ladite loi spéciale ferait l'objet d'une évaluation dans le courant de l'année 2003 par l'État fédéral et les différents pouvoirs publics concernés par la contribution de responsabilisation[396]. Il est apparu impossible dans le cadre de cette évaluation de parvenir soit à un accord en vue de conserver le mode de calcul visé dans la loi spéciale, soit à un consensus sur les modifications devant être apportées à certains éléments du calcul de la contribution de responsabilisation. Cette impossibilité s'est perpétuée pendant plus de 10 années consécutives, ce qui explique pourquoi les contributions de responsabilisation dues pour l'année 2013 – telles qu'indiquées au *Tableau 37* – correspondaient toujours aux faibles montants dus pour l'année 2002[397].

***Tableau 37 – Contributions de responsabilisation des communautés et des régions (2013)***[398]

| **Communautés et régions** | **Contribution de responsabilisation** |
|---|---|
| Communauté flamande | 7.104.687 EUR |
| Communauté française | 8.427.913 EUR |
| Communauté germanophone | 108.347 EUR |
| Région wallonne | 518.918 EUR |
| Région de Bruxelles-Capitale | 75.528 EUR |
| Commission communautaire commune | 5.439 EUR |
| Commission communautaire française | 1.836 EUR |

395 *M.B.*, 15 mai 2003. La loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public a entre-temps été abrogée par l'article 80 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (*M.B.*, 31 janvier 2014 (éd. 1)).

396 Article 10 de la loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public.

397 Voy. rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 novembre 2013 fixant les montants des contributions de responsabilisation pour l'année 2013, *M.B.,* 2 décembre 2013, p. 94528.

398 Arrêté royal du 22 novembre 2013 fixant les montants des contributions de responsabilisation pour l'année 2013 (*M.B.,* 2 décembre 2013).

### *2.2.2.1.2.2. À partir de la sixième réforme de l'État*

La loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences[399], fixe jusqu'à l'exercice budgétaire 2020 le montant exact de la contribution de responsabilisation à charge des communautés et des régions[400]. Du point de vue des finances publiques au niveau macro, cet accord sur la contribution de responsabilisation est une bonne chose. Ce faisant a été résolu le problème persistant de l'exécution de la loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public (*supra*, 2.2.2.1.2.1).

L'objectif consistait à faire évoluer progressivement cette contribution de responsabilisation entre 2021 et 2027, jusqu'à ce qu'elle atteigne le niveau de la cotisation patronale pour le secteur des pensions des salariés[401]. Lors de l'exercice budgétaire 2028[402], cette évolution atteindra son point final[403].
Il s'agit en fait d'un accord entre l'une et l'autre entité administrative dans le cadre du règlement des dotations que les autorités fédérales doivent encore payer aux communautés et aux régions[404]. Le lien avec les pensions (et leur coût réel) n'est dès lors que très vague.
Cette contribution de responsabilisation n'est pas une véritable cotisation de pension retenue de manière contrôlée sur le salaire et mise à la disposition, en tant que recette propre, de l'institution de retraite en vue de la participation au financement des pensions. En effet, la contribution de responsabilisation n'est pas soumise à ce procédé de perception malgré le lien avec les traitements[405], et les recettes qu'elle génère ne sont pas attribuées à l'institution de retraite. Ceci

399 *M.B.*, 31 janvier 2014 (éd. 1).

400 Article 65*quinquies*, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

401 Voy. pour l'exercice budgétaire 2021 et la période comprise entre 2022 et 2027, article 65*quinquies*, § 1er, alinéa 3, 1° et 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

402 Article 65*quinquies*, § 1er, alinéa 3°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

403 À partir de l'exercice budgétaire 2021, un arrêté royal fixera annuellement le montant de la contribution de responsabilisation due par chaque entité pour l'exercice budgétaire courant (voy. article 65*quinquies*, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences).

404 Lors des débats sur la nouvelle loi de financement, l'occasion de mener une discussion fondamentale sur le financement des pensions publiques n'a pas été mise à profit. Un obstacle de taille à cette discussion tenait à l'exigence des communautés et des régions de pouvoir introduire des règles de pension propres en échange des contributions. Ce faisant, le débat des pensions s'est directement invité dans les réformes institutionnelles. Le seul compromis envisageable était que la contribution de responsabilisation en matière de pensions soit un moyen de parvenir à un accord sur la manière dont chaque entité participerait au remboursement de la dette publique.

405 Voy. article 65*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'introduit par l'article 69 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

implique dans la pratique que la dotation de pension du Service des Pensions du Secteur public devra continuer à augmenter en fonction de la croissance réelle du coût des pensions. Il va de soi que le taux de cotisation réel est un multiple élevé de la contribution de responsabilisation, tant aujourd'hui (*infra*, 3.3.2) qu'à l'avenir (*infra*, 3.3.3). Cette technique n'évacue par ailleurs pas le risque de décisions statutaires ayant un impact sur la facture des pensions[406].

### *2.2.2.2. Organismes publics*

#### 2.2.2.2.1. Pool des Parastataux

Une majorité des organismes publics – aussi bien les organismes publics fédéraux que ceux qui dépendent d'une communauté ou d'une région[407] – relève du régime de pension au sens de la loi du 28 avril 1958[408]. Tous les organismes affiliés constituent ensemble: le Pool des Parastataux. Il s'agit d'un système de répartition organisé solidairement, dans le cadre duquel le coût des pensions de retraite courantes des fonctionnaires se traduit par un pourcentage de cotisation dont chaque organisme public, en sa qualité d'employeur, est redevable sur la masse des traitements des agents statutaires actifs nommés définitivement qu'il occupe[409]. La part du Pool des Parastataux dans les dépenses totales de pension du secteur public s'élève à un peu plus de **4%**, comme le montre en détail le *Tableau 38***.**

406 À présent, les communautés et les régions sont presque totalement libres dans le cadre de l'élaboration de leur régime relatif aux congés et absences, ainsi que de leur qualification en activité de service, disponibilité ou non-activité. Ceci a néanmoins un impact substantiel sur la pension des fonctionnaires eu égard aux principes relatifs à l'assimilation aux services effectivement prestés. Mais ces volets sont désormais réglés de manière plus stricte (*supra*, 3.3.3.6).
Un autre exemple touche à la pension pour inaptitude physique dans le secteur de l'enseignement. Tant l'employeur public que le membre du personnel sont souvent demandeurs d'un départ anticipé sous la forme d'une pension pour inaptitude physique. En effet, le fonctionnaire bénéficie déjà généralement d'une pension complète à ce moment. L'employeur public peut alors remplacer ce fonctionnaire âgé par un jeune collègue nettement meilleur marché, sans que cela ne coûte le moindre centime supplémentaire au secteur de l'enseignement, en sa qualité d'employeur, en termes de financement des pensions.

407 La Société flamande de Distribution d'eau (VMW) est débitrice pleine et unique, sans faire partie d'un pool de solidarité, et doit donc en d'autres termes supporter elle-même l'intégralité de la charge des pensions de ses anciens fonctionnaires (voy. article 5 du décret du Parlement flamand du 17 décembre 1997 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs et admis au stage de la « Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening » (Société flamande de Distribution d'Eau) et aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces membres du personnel (*M.B.*, 25 février 1998)).

408 Il s'agit de la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit déclarée applicable aux organismes publics suivants (*M.B.*, 30 mai 1958).

409 Article 12, (§ 2), de la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit déclarée applicable aux organismes publics suivants.
Concernant la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), les traitements sur lesquels est calculée la cotisation de répartition sont majorés de 9% en raison du calcul de la pension de retraite de ses anciens fonctionnaires en cinquante-cinquièmes (voy. article 76, § 3, de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public (*M.B.,* 13 mars 2003 (éd. 1)).

***Tableau 38 – Dépenses de pension en EUR – Pool des Parastataux (2013)***[410]

| **DÉPENSES DE PENSION – POOL DES PARASTATAUX (2013)** | | | |
|---|---|---|---|
| **Organismes publics fédéraux** | 268.819.510 | 52,38% | |
| **Institutions communautaires et régionales** | | | |
| Communauté flamande | 124.030.716 | 24,17% | 50,74% |
| Communauté française | 81.736.428 | 15,93% | 33,44% |
| Communauté germanophone | 155.743 | 0,03% | 0,06% |
| Région wallonne | 25.950.218 | 5,06% | 10,62% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 12.553.963 | 2,45% | 5,14% |
| Total institutions communautaires et régionales (47,62%) | 244.427.068 | | 100% |
| Total – Pool des Parastataux | 513.246.578 | 100% | |
| ***% dépenses totales de pension (12.334.291.702)*** | ***4,16%*** | | |

Ce système de répartition concerne, en principe, uniquement le financement des **pensions de retraite** : le coût des pensions de retraite correspond dans le tableau ci-dessus à un montant de 402.300.000 EUR. Les pensions de survie sont en revanche entièrement à charge du Trésor public. Les cotisations personnelles des fonctionnaires relevant de ce régime sont affectées par le SdPSP au financement des pensions de survie à charge du Trésor public. Il en va de même d'un éventuel excédent (modeste) lorsque la recette des cotisations personnelles des fonctionnaires au service des organismes publics concernés est supérieure au coût des pensions de survie.

Le *Tableau 39* donne un aperçu de l'évolution des taux de cotisation en vigueur au sein du Pool des Parastataux entre 2001 et 2014, lequel s'accompagne d'une prévision des pourcentages de cotisation nécessaires au cours de la période comprise entre 2015 et 2050.

410 Source : SdPSP.

***Tableau 39 – Évolution (prévision) des taux de cotisation en % – Pool des Parastataux (2001-2050)***[411]

| **Année** | Réalité | *Prévision* | **Année** | *Prévision* |
|---|---|---|---|---|
| **2001** | 23,50 | *23,00* | **2015** | *39,00* |
| **2002** | 24,00 | *24,00* | **2016** | *41,00* |
| **2003** | 24,50 | *24,00* | **2017** | *44,00* |
| **2004** | 24,50 | *25,00* | **2018** | *46,00* |
| **2005** | 25,00 | *25,00* | **2019** | *48,00* |
| **2006** | 25,00 | *26,00* | **2020** | *50,00* |
| **2007** | 25,00 | *27,00* | **2025** | *61,00* |
| **2008** | 27,00 | *28,00* | **2030** | *66,00* |
| **2009** | 29,50 | *29,00* | **2035** | *70,00* |
| **2010** | 30,00 | *30,00* | **2040** | *73,00* |
| **2011** | 31,50 | *32,00* | **2045** | *76,00* |
| **2012** | 34,50 | *33,00* | **2050** | *79,00* |
| **2013** | 36,00 | *35,00* | | |
| **2014** | 36,00 | *37,00*[412] | | |

### 2.2.2.2.2. Entreprises publiques

Les pensions de retraite octroyées aux anciens membres du personnel des entreprises publiques économiques instituées par l'État et celles visées dans l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935[413], étaient intégralement à charge de ces entreprises[414].
C'était le cas de grandes entreprises publiques telles que bpost[415], Belgacom[416], Belgocontrol et « Brussels International Airport Company » (BIAC)[417]. Ces entreprises ont été systématiquement privatisées. Les charges de pension élevées de leur personnel statutaire grevaient leurs comptes d'exploitation, ce qui risquait de causer de graves problèmes de financement. Dans tous ces cas, le Trésor public a repris les charges de pension tant courantes que futures, ainsi que les réserves de pension existantes, dans le cadre d'une opération unique. La dernière en date est la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB). Nombre de ces reprises se sont accompagnées de règles particulières de reprise et de paiements de compensation.

411 Source : SdPSP.

412 Les prévisions pour 2014 ne tenaient pas compte des nouvelles affiliations, ni de la réforme des pensions Di Rupo I.

413 Il s'agit de l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935 établissant le statut des pensions du personnel des établissements publics autonomes et des régies institués par l'État (*M.B.*, 1er mars 1935).

414 Voy. article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935 établissant le statut des pensions du personnel des établissements publics autonomes et des régies institués par l'État.
Actuellement, seul le Service pour la navigation relève encore du champ d'application de l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935, ce qui implique que celui-ci est encore responsable du financement des pensions de retraite.

415 Précédemment la Régie des Postes, puis La Poste et actuellement bpost.

416 Précédemment la Régie des Télégraphes et des Téléphones.

417 Belgocontrol et BIAC ont chacune repris une partie des activités de l'ancienne Régie des Voies Aériennes.

Le *Tableau 40* reflète l'intervention actuelle des employeurs des différentes entreprises publiques. Ces cotisations doivent être versées au Service des Pensions du Secteur public.

***Tableau 40 – Cotisations de pension des entreprises publiques***

| **ENTREPRISE PUBLIQUE** | ***Cotisations personnelles*** | **Cotisations patronales** | *Date de début* |
|---|---|---|---|
| Bpost | *7,50%* | **8,86%**[418] | *1er février 1998* |
| Belgacom | *7,50%* | **10,00%**[419] | *1er janvier 2004* |
| Belgocontrol | *7,50%* | **35,00%**[420] | *1er janvier 2005* |
| BIAC | *7,50%* | **12,48%**[421] | *1er janvier 2005* |
| SNCB | *7,50%* | **8,86%**[422] | *1er janvier 2007* |

Il convient de souligner que le **taux de cotisation théorique** destiné au financement de la pension des fonctionnaires de la **SNCB** en **2013** s'élevait à **78,82%** (*infra*, 3.3.2). Ce taux correspond au rapport entre la masse des pensions de 1.008.630.000 EUR et la masse salariale de 1.279.640.000 EUR[423]. Il contraste très fortement avec la cotisation réellement due de 8,86% (plus 7,50%) par le groupe SNCB.

### *2.2.2.3. Pouvoirs locaux*[424]

Le régime de financement des pouvoirs provinciaux et locaux – qui représentent **8,60%** de la charge totale des pensions octroyées par le **Service des Pensions du Secteur public**, tel que présenté dans le *Tableau 41* – est relativement compliqué[425]. Il s'agit essentiellement, pour ce groupe d'employeurs publics, d'un ***système de solidarité corrigé***. Il existait autrefois cinq pools de pension, qui ont depuis

418 Article 21, alinéa 2, de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de LA POSTE (*M.B.,* 14 août 1971).

419 Article 9, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 2003 concernant la prise par l'État belge des obligations de pension légales de société anonyme de droit public Belgacom vis-à-vis de son personnel statutaire (*M.B.,* 15 décembre 2013 (éd. 2)).

420 Article 176, § 4, alinéa 1er, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (*M.B.*, 27 mars 1991).

421 Article 7, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 décembre 2004 de reprise des obligations légales de pension de Brussels International Airport Company (*M.B.*, 27 décembre 2004 (éd. 2)).

422 Article 5, § 1er, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la S.N.C.B. Holding par l'État belge (*M.B.*, 30 décembre 2005 (éd. 2), *erratum M.B.*, 20 février 2006 (éd. 2)).

423 Source : SdPSP.

424 Voy. loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives (*M.B.*, 3 novembre 2011).

425 Voy. à cet égard J. Gysen en R. Janvier, "(On)betaalbaarheid van de ambtenarenpensioenen" in R. Janvier, A. Van Regenmortel en V. Vervliet (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Recht en sociale zekerheid 12, Brugge, die Keure, 2007, 1-94 ; R. Janvier, J. Gysen en M. Suykens, *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2009, 138 p. ; J. Gysen et R. Janvier, *Payabilité des pensions des fonctionnaires (locaux)*, Bruxelles, Politeia, 2009, 108 p. Il existe depuis lors une nouvelle version entièrement actualisée de ce carnet : M. De Lange, *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2012, 141 p. Un autre ouvrage récent qu'il convient assurément de recommander est celui de P. Nys, *Les pensions des agents nommés des administrations provinciales et locales*, Waterloo, Kluwer, 2013, 310 p.

lors été fusionnés en un seul Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales[426].

À partir de 2016, tous les services publics provinciaux et locaux paieront, en leur qualité d'employeurs, une **cotisation de pension de base légale** uniforme de 34,00% (= 41,50% - 7,50%) sur la masse des traitements de leurs membres du personnel statutaire actifs.

***Tableau 41 – Dépenses de pension en EUR – Pouvoirs locaux – SdPSP (2013)***[427]

| **DÉPENSES DE PENSION – POUVOIRS LOCAUX (SdPSP) (2013)** | | |
|---|---|---|
| Région flamande | 556.000.570 | 52,42% |
| Région wallonne | 309.444.316 | 29,18% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 191.641.829 | 18,07% |
| Communauté germanophone | 3.547.474 | 0,33% |
| Total – Pouvoirs locaux (SdPSP) | **1.060.634.189** | 100% |
| ***% dépenses totales de pension (12.334.291.702)*** | ***8,60%*** | |

Pour être tout à fait exhaustif, on doit tenir compte du fait qu'il y a d'autres prestataires de services que le SdPSP qui payent des pensions publiques légales. **Ethias** est le joueur le plus important sur ce plan.

Le *Tableau 42* illustre le total des allocations de pension du premier pilier à charge des pouvoirs locaux qui sont payées par l'intermédiaire d'Ethias. Sont également comprises les pensions qu'Ethias liquide à charge du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales[428], les anciens pool 1 et pool 2.

426 Les membres du personnel de la police locale nommés définitivement sont également compris. Le corps des fonctionnaires de la police fédérale et de l'inspection générale de la police est en revanche affilié de plein droit – depuis le 1er janvier 2012 – au Fonds de Pension de la Police Fédérale. De même, les pensions en cours qui étaient à charge du Fonds de Pension de la Police Intégrée jusqu'au 31 décembre 2011, ont été transférées à ce nouveau régime de pension. Il en va de même des pensions en cours des anciens gendarmes et des membres du personnel de l'ancienne police judiciaire. Le financement de ce régime de pension vient principalement d'une cotisation patronale issue de recettes TVA dépendant du montant des dépenses de pension et des recettes des cotisations personnelles de 7,50% sur le traitement du personnel nommé définitivement. Ces cotisations sont directement versées au SdPSP par l'employeur.

427 Source : SdPSP.

428 Sur un total de 1.138.635.789 EUR de dépenses de pension qu'Ethias a payé en 2013 à charge des pouvoirs locaux, un montant de 600.666.532,87 EUR concernait les allocations de pension à charge du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, soit 57,61%.

***Tableau 42 – Dépenses de pension en EUR – Pensions légales – Pouvoirs locaux – Ethias (2013)***[429]

| **DÉPENSES DE PENSION – POUVOIRS LOCAUX (ETHIAS) (2013)** | | |
|---|---|---|
| Région flamande | 447.172.707,38 | 42,89% |
| Région wallonne | 465.378.054,83 | 44,64% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 130.002.121,05 | 12,47% |
| Communauté germanophone | - | 0,00% |
| Total – Pouvoirs locaux (Ethias) | **1.042.552.883,26** | 100% |

Le *Tableau 43* procède à l'addition des pensions du premier pilier liquidées par Ethias et le Service des Pensions du Secteur public. Chacune de ces deux institutions est en charge d'environ la moitié du paiement des pensions des fonctionnaires au niveau des pouvoirs locaux. Lorsque ces dépenses de pension sont additionnées, il apparaît clairement que la part des pouvoirs locaux dans la charge totale des pensions des fonctionnaires augmente substantiellement[430].

***Tableau 43 – Dépenses de pension en EUR – Pensions légales – Pouvoirs locaux – Ethias et SdPSP (2013)***[431]

| **DÉPENSES DE PENSION – POUVOIRS LOCAUX (ETHIAS + SdPSP)** | | |
|---|---|---|
| Région flamande | 1.003.173.277,38 | 47,70% |
| Région wallonne | 774.822.370,83 | 36,84% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 321.643.950,05 | 15,29% |
| Communauté germanophone | 3.547.474,00 | 0,17% |
| Total – Pouvoirs locaux (Ethias + SdPSP) | **2.103.187.072,26** | 100% |
| ***% dépenses totales de pension (13.472.927.491,27)*** | ***15,61%*** | |

Les pouvoirs et organismes provinciaux et locaux dont la part de membres du personnel statutaire a baissé (*supra*, 1.6), se verront présenter une partie de la note. En effet, l'ONSSAPL calcule d'une part par pouvoir la charge de pension du passé, autrement dit le coût des pensions courantes octroyées aux fonctionnaires pensionnés qui étaient précédemment au service de ces pouvoirs. Il calcule d'autre part la recette des cotisations de pension de base légales évoquées ci-dessus. Chaque pouvoir paye ensuite une contribution de **responsabilisation individualisée** qui correspond à la moitié de la différence entre ces deux calculs.

Dans ce contexte, Ethias a développé un ***outil de simulation intégré***– appelé Publi-Plan[432] – afin de soutenir les pouvoirs locaux lorsqu'ils opèrent des choix stratégiques dans le cadre de leur politique de nomination et du budget (du personnel) y afférent[433]. Publi-Plan a pour objectif d'intégrer les

429 Source : Ethias.

430 Ne sont pas comprises : les pensions du pool 4, lequel se compose des pouvoirs locaux qui paient encore eux-mêmes leurs pensions (par exemple les « *Antwerpse Waterwerken* »), ni les pensions des mandataires locaux qui ne sont pas liquidées par Ethias ou le SdPSP.

431 Source : SdPSP et Ethias.

432 Voy. http://www.ethiasservices.be/.

433 La variante de Belfius est plus restreinte en termes d'objectif. Il s'agit d'un logiciel classique de calcul actuariel. L'évolution de la masse future des salaires et des pensions des agents nommés définitivement fait l'objet d'un calcul. Sur cette base est effectuée une estimation des contributions de base et de responsabilisation futures.

différents flux relatifs à la population des agents statutaires et contractuels afin de projeter les coûts salariaux et les obligations de pension à moyen et long termes. Ces simulations permettent de connaître l'impact financier de certains choix stratégiques opérés par le pouvoir public concerné, tant sur le plan de la contribution de responsabilisation que de l'éventuelle cotisation de régularisation (*infra*, 5.4.2.2), ainsi que sur le plan de la pension complémentaire des contractuels.

### 2.2.3. Comparaison avec le financement des autres régimes légaux de pension

Les mécanismes de financement des pensions des fonctionnaires diffèrent dans une large mesure de ceux applicables dans le cadre de la sécurité sociale des salariés. Dans ce dernier régime, il est en effet question *grosso modo* de cotisations de pension fixes du travailleur et de l'employeur, lesquelles sont calculées sur le salaire brut total du travailleur[434]. *In casu*, il n'existe aucun lien avec les droits à la pension constitués auprès de l'employeur redevable des cotisations. La cotisation personnelle au régime de pension est fixée à 7,50%[435]. Les cotisations patronales dues à ce secteur de la sécurité sociale s'élèvent à 8,86%[436]. Depuis la Gestion Globale de l'ONSS instaurée en 1995, le niveau de ces taux de cotisation n'a plus beaucoup d'importance étant donné que ceux-ci – contrairement au passé – ne sont plus utilisés comme clé de répartition en vue du versement aux différents secteurs de la sécurité sociale.
La recette des cotisations de pension du travailleur et de l'employeur fait l'objet de la gestion globale[437], tout comme notamment la recette des cotisations de crise, des cotisations de solidarité, des subventions publiques fixes et des ressources du circuit de financement alternatif. Les pensions courantes des salariés sont financées à partir de cette grande tirelire, en tenant compte des besoins de trésorerie à financer du secteur concerné[438].

Le financement des pensions des indépendants suit une voie analogue, tout comme les pensions des salariés. Les indépendants et aidants versent au statut social des indépendants une sorte de cotisation unitaire dégressive sur leurs revenus professionnels nets imposables et plafonnés. Il appartient à l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants (INASTI) de mettre les fonds nécessaires à la disposition de l'Office national des Pensions en vue du paiement des pensions des indépendants. Outre les recettes provenant des cotisations versées par les indépendants, la gestion globale – dans le cadre du statut social des indépendants – peut également compter sur d'autres revenus, en ce compris les subventions publiques fixes et une partie du financement alternatif.

---

Cette estimation est ensuite coulée dans un plan financier en vue de rechercher la manière dont le pouvoir peut respecter cette obligation de contribution sur la base d'un financement qu'il choisit lui-même.

434 Article 23 de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

435 Article 38, § 2, 1°, de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

436 Article 38, § 3, 1°, de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

437 Article 22, § 2, a), de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

438 Article 24, § 1er, de la Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale.

## 2.2.4. Aperçu des cotisations dues[439]

Vous trouverez ci-dessous un aperçu rudimentaire des cotisations dues par les employeurs publics, une ligne de démarcation étant tracée entre d'une part les administrations fédérales, communautaires et régionales (AFCR) et d'autre part les administrations provinciales et locales (APL). Il est parallèlement fait mention des taux de cotisation correspondants que les employeurs du secteur privé doivent payer, étant toutefois entendu que l'importance de ces différents pourcentages de cotisation est très relative à la lumière du contexte de la gestion globale de l'ONSS (*supra*, 2.2.3).

La comparaison opérée entre le *Tableau 44* relatif aux fonctionnaires statutaires nommés définitivement et le *Tableau 45* relatif aux agents contractuels fait apparaître que les différences sont relativement importantes selon le mode d'occupation. Le montant de cotisations dues explique en bonne partie les différences entre les pouvoirs publics en termes de proportion des agents contractuels (*supra*, 1.6.3.2). Ces tableaux expliquent notamment pourquoi les pouvoirs locaux optent depuis longtemps, pour des motifs d'efficacité budgétaire, davantage pour le mode d'occupation contractuelle.

***Tableau 44 – Cotisations dues en cas d'occupation de fonctionnaires statutaires nommés définitivement***

| **FONCTIONNAIRES** | **Administrations fédérales, communautaires et régionales (AFCR)** | | **Administrations provinciales et locales (APL)** | |
|---|---|---|---|---|
| **Secteur** | ***Travailleur*** | ***Employeur*** | ***Travailleur*** | ***Employeur*** |
| [Notion de salaire] | Salaire *sensu stricto* | | | |
| Soins de santé | 3,55% | 3,80% | 3,55% | 3,80% |
| Indemnités AMI | Aucune, sauf en cas de résiliation unilatérale de la charge | | | |
| Chômage | Aucune, sauf en cas de résiliation unilatérale de la charge | | | |
| Pensions | [7,50%] | Aucune (2.2.2.1)<br>***Répartition*** (2013) = 36% | [7,50%] | Répartition (2016) = 34,00% +<br>*Contribution de responsabilisation* |
| Allocations familiales | Directement à charge de l'employeur | | / | 5,25% |
| Accidents du travail | / | Aucune | / | Aucune |
| Maladies professionnelles | Propre assureur | | / | 0,17% |
| Total sans cotisation de pension | 3,55% | 3,80% | 3,55% | 9,22% |
| Total avec cotisation de pension | 11,05% | 3,80% ***(39,80%)*** | 11,05% | **43,22%** |

[439] Voy. aussi R. JANVIER, "Gezocht: overheidswerkgever die een duit in het zakje wil doen" in D. SIMOENS, D. PIETERS, J. PUT, P. SCHOUKENS en Y. STEVENS, *Sociale zekerheden in vraagvorm – Liber Amicorum Jef Van Langendonck*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 161-182.

### *Tableau 45 – Cotisations dues en cas d'occupation d'agents contractuels*

| **CONTRACTUELS** | **AFCR** | | **APL** | | ***Cf.* secteur privé** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Secteur** | ***Travailleur*** | ***Employeur*** | ***Travailleur*** | ***Employeur*** | ***Travailleur*** | ***Employeur*** |
| Soins de santé | 3,55% | 3,80% | 3,55% | 3,80% | 3,55% | 3,80% |
| Indemnités AMI | 1,15% | 2,35% | 1,15% | 2,35% | 1,15% | 2,35% |
| Chômage | 0,87% | 1,46% | 0,87% | 1,46% | 0,87% | 1,46% |
| Pensions | 7,50% | 8,86% | 7,50% | 8,86% | 7,50% | 8,86% |
| Allocations familiales | / | 7,00% | / | 5,25% | / | 7,00% |
| Accidents du travail | / | Aucune | / | Aucune | / | 0,30% |
| Maladies professionnelles | Propre assureur | | / | 0,17% | / | 1,00% |
| Total | 13,07% | 23,47% | 13,07% | **21,89%** | 13,07% | 24,79% |

# 3. Défis des pensions des fonctionnaires

## 3.1. Vieillissement

### 3.1.1. Vieillissement davantage marqué que dans le secteur privé

Un premier défi – si pas l'un des plus grands défis – est le vieillissement marqué dans le secteur public. Dans une perspective comparative internationale, le vieillissement semble davantage marqué dans le secteur public que sur le marché général du travail, tel qu'illustré au *Schéma 5*. C'est par excellence le cas de la Belgique[440], aussi bien en termes absolus que relatifs.

***Schéma 5 – Vieillissement dans le secteur public par comparaison avec le marché général du travail dans une perspective internationale (2009)***[441]

440 Ce phénomène est lié à et constitue une conséquence logique de la politique de recrutement mise en œuvre par les pouvoirs publics au fil des ans. En effet, les pouvoirs publics représentent souvent en temps de crise une bouée de sauvetage permettant de maintenir l'emploi à un certain niveau. Cela a indiscutablement été le cas de la fin des années septante au milieu des années quatre-vingts du siècle précédent, sous la forme de toute une série de « statuts précaires ».

441 A. REILLY, *Civil Service Pensions*, Présentation au Comité de la Protection Sociale, Bruxelles, 28 octobre 2013. Cet aperçu repose sur des sources nationales et le EU Aging Report.

Une étude du « *Steunpunt Werk en Sociale Economie* » démontre que le secteur des services publics se caractérise par une forte concentration de travailleurs de plus de 55 ans, c'est-à-dire le contingent de membres du personnel qui quittera le marché du travail au cours de la prochaine décennie[442].

De même, la Cour des comptes belge est parvenue à la conclusion, dans son 170ème Cahier d'octobre 2013, que la fonction publique administrative fédérale, par exemple, vieillit dans une importante mesure : *« Si la proportion des agents de 30 ans et moins est de l'ordre de 10 % des effectifs depuis 2006, les agents de 56 ans et plus représentent 22,4 % en 2012 contre 15,75 % en 2006. Les personnes de cette tranche d'âge sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la pension dans les 10 années à venir »*[443].

Cette tendance se confirme naturellement lorsqu'on prend en considération les statistiques relatives à (l'augmentation du) nombre de nouveaux pensionnés dans le régime des fonctionnaires (*infra*, 3.1.2).

### 3.1.2. Augmentation du nombre de pensions[444]

Le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite dans le régime des fonctionnaires connaît une croissance de 3,39% par an. Le taux de croissance annuelle du nombre de bénéficiaires d'une pension de survie s'élève à 1,14%[445]. Le *Tableau 46* montre le nombre de bénéficiaires d'une pension du secteur public, en chiffres absolus, pour la période comprise entre 1980 et 2013.

442 Voy. B. NEEFS, W. HERREMANS en L. SELS, *Vergrijzing in de sectoren. Waar is de nood aan vervanging het hoogst?,* WSE Report 8-2013. Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, 29 p.

443 COUR DES COMPTES, « Chapitre 6 – Évolution des effectifs et des dépenses de personnel dans la fonction publique fédérale » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 190.

444 Voy. aussi COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Évolution des pensions 2008-2012 » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, pp. 201-203, tableau 2.

445 Voy. pour des commentaires plus détaillés concernant l'évolution du nombre des pensions entre le 1er juillet 2008 et le 1er juillet 2012 : COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Évolution des pensions 2008-2012 » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 204.

***Tableau 46 – Évolution du nombre de bénéficiaires d'une pension dans le régime des fonctionnaires (1980-2013)***[446]

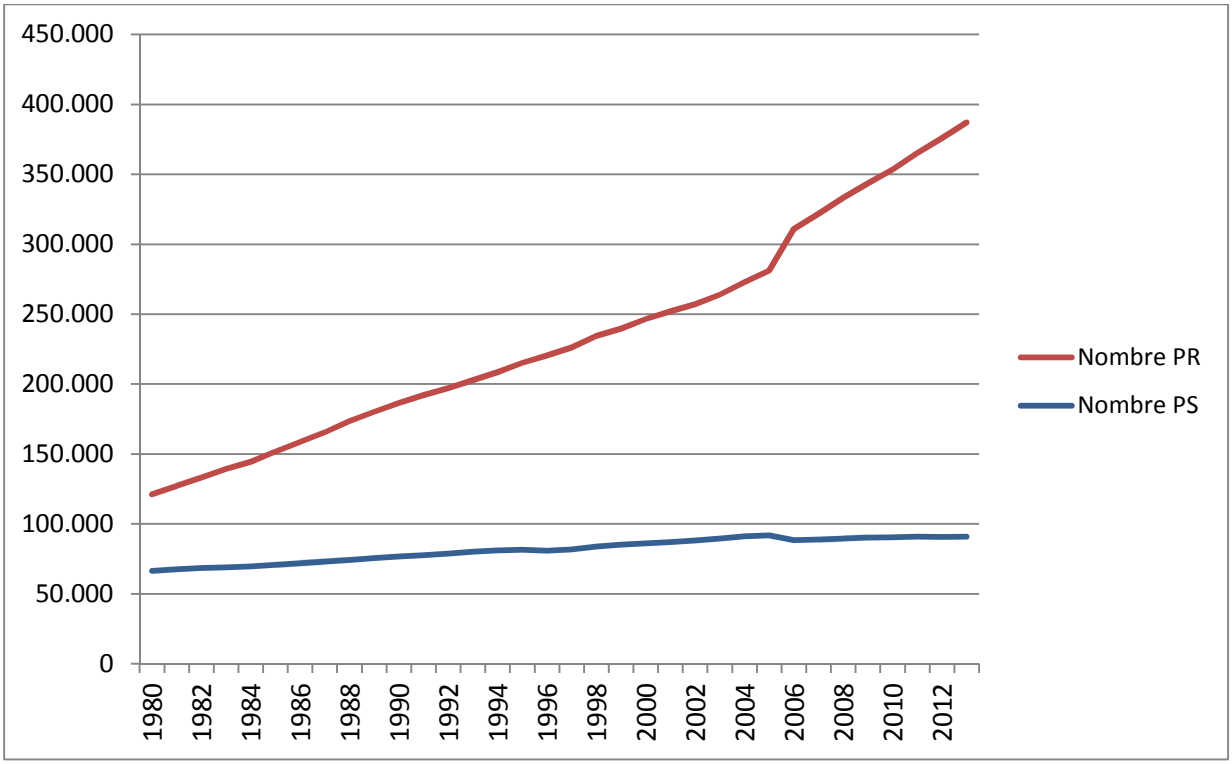
| Année | Pensions de retraite | Pensions de survie | Total |
|---|---|---|---|
| **1980** | 121.146 | 66.416 | 187.562 |
| **1985** | 151.865 | 70.737 | 222.602 |
| **1990** | 186.476 | 76.786 | 263.262 |
| **1995** | 215.235 | 81.553 | 296.788 |
| **2000** | 246.480 | 86.146 | 332.626 |
| **2005** | 281.218 | 91.865 | 373.083 |
| **2010** | 353.551 | 90.442 | 443.993 |
| **2011** | 365.121 | 90.945 | 456.066 |
| **2012** | 375.866 | 90.705 | 466.571 |
| **2013** | 387.186 | 90.899 | **478.085** |

Entre 1980 et 2013, le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite a plus que triplé. Le nombre de pensions de survie a progressé dans une mesure nettement moindre, et s'est même pratiquement stabilisé au cours de la dernière décennie, comme le montre le *Graphique 2*. Les deux types de pensions confondus, on constate entre 1980 et 2013 une augmentation d'un facteur 2,55[447].

[446] Source : SdPSP.

[447] Compte tenu de ce que le nombre total de bénéficiaires d'une pension a progressé de 187.562 en 1980 à 478.085 en 2013.

***Graphique 2 – Évolution du nombre de bénéficiaires d'une pension dans le régime des fonctionnaires (1980-2013)***[448]




Le *Tableau 47* scinde les pensions de retraite et de survie liquidées en 2013 dans le régime des fonctionnaires par niveau des pouvoirs publics.

[448] Source : SdPSP.
Depuis 2006, le datawarehouse est utilisé à des fins de statistiques. Jusqu'en 2005, les statistiques étaient réalisées d'après la philosophie des exercices budgétaires, ce qui signifie que les paiements *a posteriori* de décembre comptaient pour l'année suivante. Le datawarehouse retient la naissance du droit. Ce faisant, un glissement d'un mois et demi est observé en 2006 pour les pensions de retraite. Du côté des pensions de survie, il n'est pas tenu compte des pensions de survie qui ne seront jamais payées pour des motifs de cumul.

***Tableau 47 – Nombre et répartition (en %) de pensions par niveau des pouvoirs publics (2013)***[449]

| **NOMBRE DE PENSIONS (2013)** | | | |
|---|---|---|---|
| **TRÉSOR PUBLIC** | | | |
| **Fédéral** | 184.336 | 45,95% | |
| **Communautés et régions** | | | |
| *Communauté flamande (enseignement)* | *114.961* | | |
| *Communauté flamande (autres)* | *7.522* | | |
| Communauté flamande (total) | 122.483 | 30,53% | 56,49% |
| *Communauté française (enseignement)* | *86.334* | | |
| *Communauté française (autres)* | *2.133* | | |
| Communauté française (total) | 88.467 | 22,05% | 40,80% |
| *Communauté germanophone (enseignement)* | *1.048* | | |
| *Communauté germanophone (autres)* | *31* | | |
| Communauté germanophone (total) | 1.079 | 0,27% | 0,50% |
| Région wallonne | 4.112 | 1,03% | 1,90% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 668 | 0,17% | 0,31% |
| Total communautés et régions (54,05%) | 216.809 | | |
| Total intermédiaire – Trésor public | 401.145 | 100,00% | 100,00% |
| (**POOL DES) PARASTATAUX** | | | |
| **Organismes publics fédéraux** | 11.618 | 57,09% | |
| **Institutions communautaires et régionales** | | | |
| Communauté flamande | 4.680 | 23,00% | 53,60% |
| Communauté française | 2.545 | 12,51% | 29,15% |
| Communauté germanophone | 7 | 0,03% | 0,08% |
| Région wallonne | 991 | 4,87% | 11,35% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 508 | 2,50% | 5,82% |
| Total institutions communautaires et régionales (42,91%) | 8.731 | | |
| Total intermédiaire – Parastataux | 20.349 | 100,00% | 100,00% |
| **POUVOIRS LOCAUX** (dont le SdPSP est le prestataire de services) | | | |
| Région flamande | 30.645 | | 54,15% |
| Région wallonne | 17.109 | | 30,23% |
| Région de Bruxelles-Capitale | 8.633 | | 15,26% |
| Communauté germanophone | 204 | | 0,36% |
| Total intermédiaire – Pouvoirs locaux | 56.591 | | 100,00% |
| **Nombre total des pensions** | **478.085** | | |

Au sein du groupe des pensions à charge du Trésor public en 2013, une part de 45,95% revient aux autorités fédérales, contre 54,05% aux communautés et régions. En ce qui concerne les rapports sous-jacents, la part des pensions des fonctionnaires de la Communauté flamande arrive en première position, avec un score de 56,49%.

[449] Source : SdPSP.

Au sein du Pool des Parastataux, ce sont les pensions des organismes publics fédéraux qui prédominent.
Les chiffres des pouvoirs locaux concernent uniquement les pensions liquidées par le SdPSP en qualité de prestataire de services. Pour être tout à fait complets, ils doivent être lus en combinaison notamment avec les chiffres d'Ethias (*supra*, 2.2.2.3).

### 3.1.3. Pyramides des âges

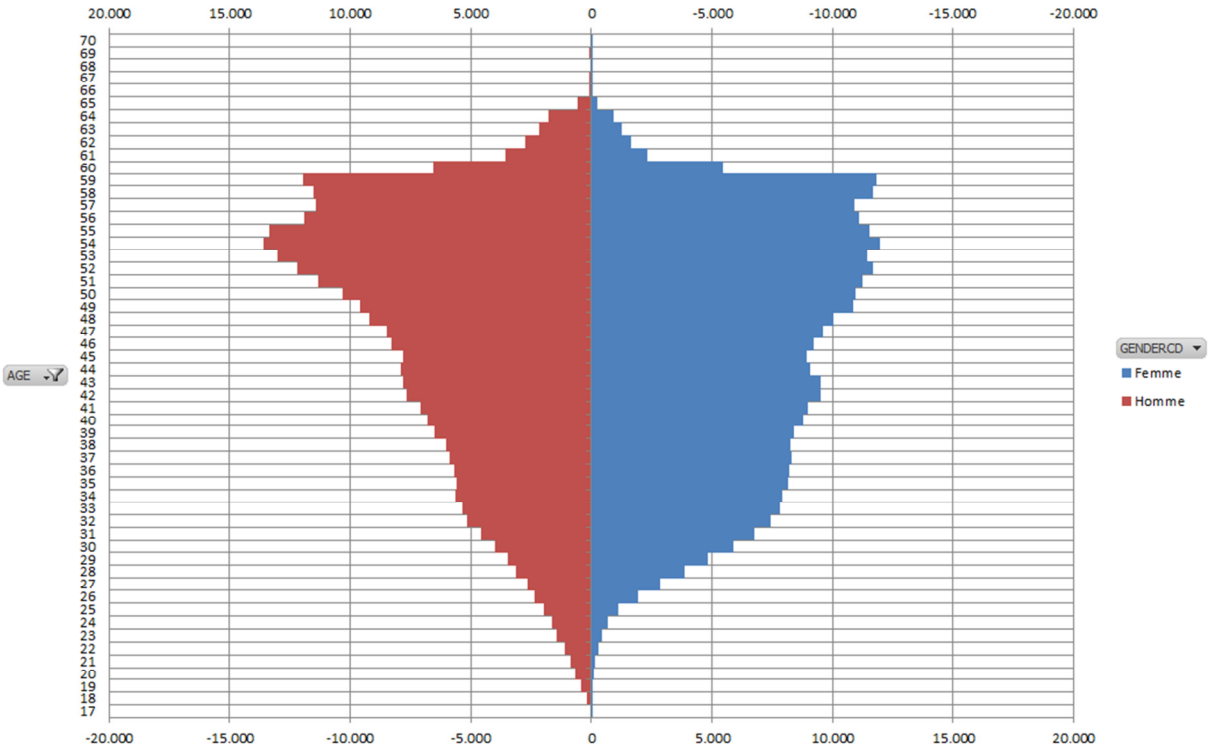
Le *Tableau 48* donne un aperçu du nombre de membres actifs du personnel de la fonction publique d'après les déclarations DmfA(ppl) de Capelo pour le quatrième trimestre de 2013.

***Tableau 48 – Nombre et répartition (en %) des membres actifs du personnel de la fonction publique (2013)***[450]

| | Hommes | | Femmes | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nommés à titre définitif | 293.389 | 48,30% | 314.097 | 51,70% | 607.486 | 100% |
| Contractuels | 151.309 | 35,04% | 280.568 | 64,96% | 431.877 | 100% |
| Total général | **444.698** | **42,79%** | **594.665** | **57,21%** | **1.039.363** | **100%** |

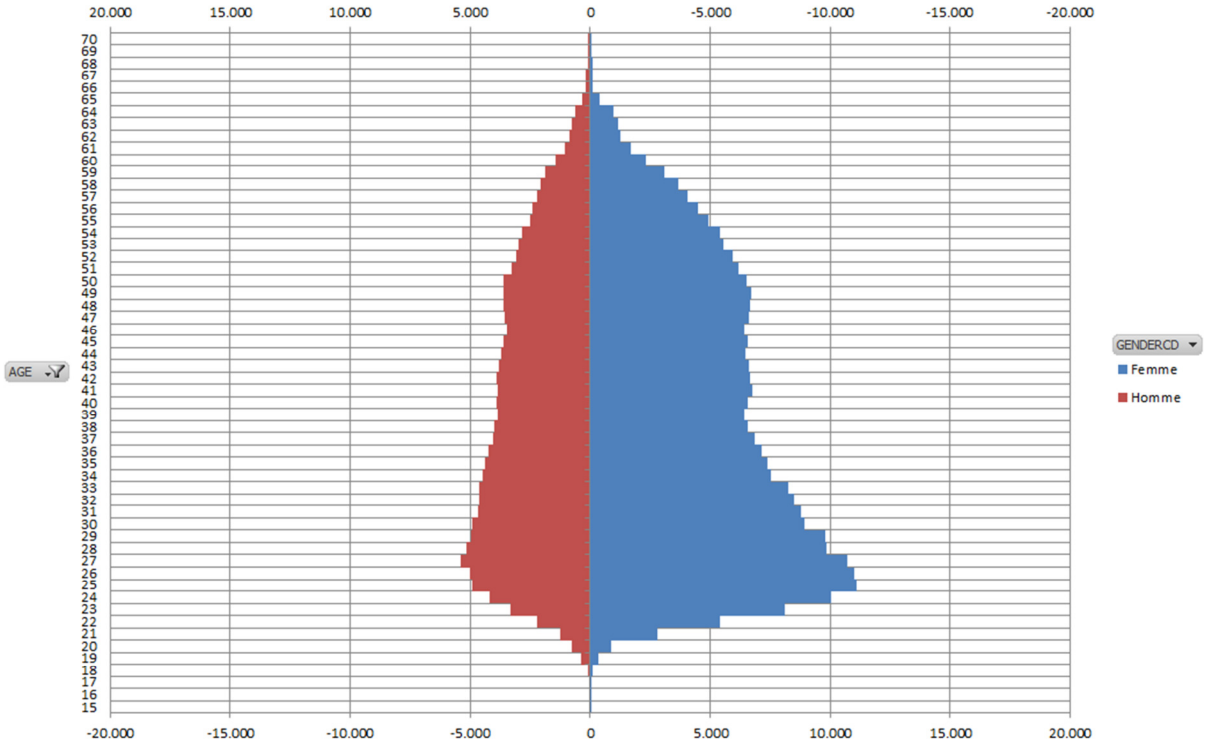
Sur la base de ces données, les *Graphique 3*, *Graphique 4* et *Graphique 5* montrent les pyramides des âges des agents nommés à titre définitf, des contactuels et des deux catégories confondues.

***Graphique 3 – Pyramide des âges – Agents nommés à titre définitif (2013)***[451]

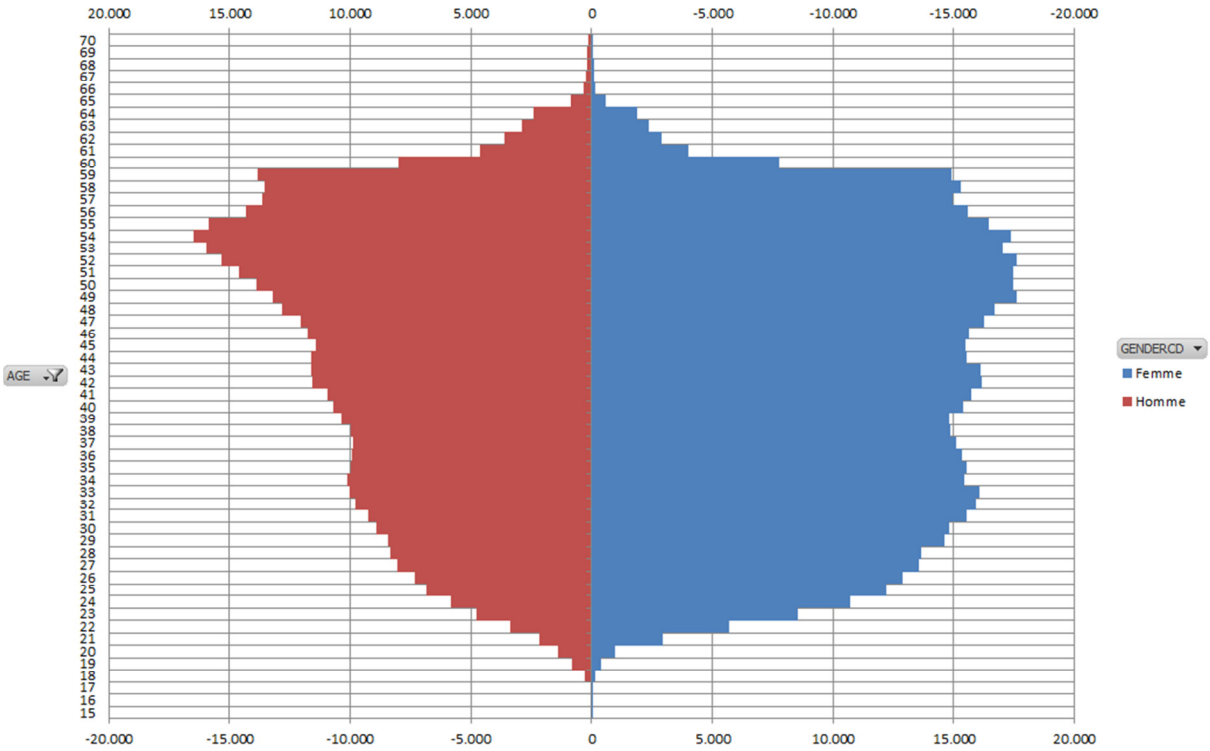



450 Source: SdPSP – Capelo – Déclarations DmfA(ppl) (quatrième trimestre 2013).
451 Source: SdPSP – Capelo – Déclarations DmfA(ppl) (quatrième trimestre 2013).

### *Graphique 4 – Pyramide des âges – Contractuels (2013)*[452]




### *Graphique 5 – Pyramide des âges – Agents nommés à titre définitif et contractuels (2013)*[453]




452 Source: SdPSP – Capelo – Déclarations DmfA(ppl) (quatrième trimestre 2013).

453 Source: SdPSP – Capelo – Déclarations DmfA(ppl) (quatrième trimestre 2013).

Tandis que le *Graphique 4* concernant les contractuels fait apparaître une pyramide des âges normale avec une base relativement large et un sommet plus étroit, les agents nommés à titre définitif du *Graphique 3* donnent plutôt une pyramide des âges renversée. Les pics se situent entre 50 et 59 ans, tant chez les fonctionnaires masculins que féminins Ce sont ces cohortes qui, à politique inchangée, partiront à la pension au cours des 10 prochaines années et feront augmenter de manière encore plus drastique le nombre de pensions dans le régime des fonctionnaires.

## 3.2. Départ anticipé

### 3.2.1. Motifs de mise à la pension

Outre le vieillissement (*supra*, 3.1), l'âge de la pension est un point important qui mérite toute notre attention. L'âge auquel les fonctionnaires partent à la pension se situe à un niveau relativement bas. Par ailleurs, de nombreux fonctionnaires cessent dans les faits de travailler jusqu'à 5 ans plus tôt en utilisant le régime de congé statutaire préalablement au départ à la pension (*supra*, 2.1.2.2.6)[454].

Les *Tableau 49* et *Tableau 50* reflètent l'évolution des motifs de mise à la pension entre 2006 et 2013, aussi bien en nombre qu'en pour cent, pour les pensions qui ont pris cours pour la première fois pendant les années concernées.

[454] Voy. plus généralement pour la tendance du taux d'occupation (20-64 ans) (Régions, Belgique, UE ; données trimestrielles 2001-2013) : http://www.steunpuntwse.be/node/2900.

### *Tableau 49 – Motifs de mise à la pension dans le régime des fonctionnaires – en nombre (2006-2013)*[455]

| Année | Limite d'âge | D'office[456] | Inaptitude physique[457] | Anticipée | Différée[458] | Autres[459] | Total | Croissance |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 1.596 | 39 | 3.150 | 14.274 | 984 | 825 | **20.868** | |
| 2007 | 1.682 | 74 | 3.013 | 14.434 | 1.149 | 891 | **21.243** | 1,8% |
| 2008 | 1.928 | 54 | 3.098 | 14.180 | 1.203 | 494 | **20.957** | -1,3% |
| 2009 | 1.876 | 44 | 2.850 | 13.864 | 1.127 | 497 | **20.258** | -3,3% |
| 2010 | 1.917 | 28 | 2.906 | 14.195 | 1.262 | 588 | **20.896** | 3,1% |
| 2011 | 2.469 | 16 | 3.526 | 14.342 | 1.406 | 590 | **22.349** | 7,0% |
| 2012 | 2.810 | 9 | 3.191 | 15.794 | 1.614 | 726 | **24.144** | 8,0% |
| 2013 | 2.915 | 4 | 2.497 | 15.116 | 1.272 | 1.198 | **23.002** | -4,7% |
| **Total** | **17.193** | **268** | **24.231** | **116.199** | **10.017** | **5.809** | **173.717** | |

### *Tableau 50 – Motifs de mise à la pension dans le régime des fonctionnaires – en pour cent (2006-2013)*[460]

| Année | Limite d'âge | D'office | Inaptitude physique | Anticipée | Différée | Autres | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 7,65% | 0,19% | 15,09% | **68,40%** | 4,72% | 3,95% | 100,00% |
| 2007 | 7,92% | 0,35% | 14,18% | **67,95%** | 5,41% | 4,19% | 100,00% |
| 2008 | 9,20% | 0,26% | 14,78% | **67,66%** | 5,74% | 2,36% | 100,00% |
| 2009 | 9,26% | 0,22% | 14,07% | **68,44%** | 5,56% | 2,45% | 100,00% |
| 2010 | 9,17% | 0,13% | 13,91% | **67,93%** | 6,04% | 2,81% | 100,00% |
| 2011 | 11,05% | 0,07% | 15,78% | **64,17%** | 6,29% | 2,64% | 100,00% |
| 2012 | 11,64% | 0,04% | 13,22% | **65,42%** | 6,68% | 3,01% | 100,00% |
| 2013 | 12,67% | 0,02% | 10,86% | **65,72%** | 5,53% | 5,21% | 100,00% |
| **Total** | **9,90%** | **0,15%** | **13,95%** | **66,89%** | **5,77%** | **3,34%** | **100,00%** |

Deux tiers des fonctionnaires partent anticipativement à la pension, autrement dit avant d'avoir atteint l'âge légal normal de la pension.

455 Source : SdPSP.
Voy. aussi COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Évolution des pensions 2008-2012 » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 205, tableau 3.

456 Ce terme englobe les pensions octroyées d'office dans le cadre de régimes généralement en voie d'extinction, comme les sauveteurs volontaires, les ouvriers de l'État, certains magistrats, professeurs d'université, …

457 Les pensions pour inaptitude physique comprennent tant les pensions anticipées pour motifs de santé (*supra*, 2.1.3.2) que la mise à la retraite d'office après l'âge de 60 ans (*supra*, 2.1.2.2.5).

458 La pension différée est octroyée lorsque l'ancien fonctionnaire a mis un terme à sa carrière avant l'âge de 60 ans. Il peut néanmoins percevoir une pension différée à partir de l'âge de 60 ans. Autrement dit, la pension différée est octroyée à l'ancien fonctionnaire qui n'était plus actif dans la fonction publique au moment où il atteint l'âge de 60 ans.

459 La catégorie « autres » implique que le SdPSP ne connaît pas le motif de la mise à la pension. C'est principalement le cas des reprises de pensions locales, provinciales ou autres qui, jusqu'au moment du départ à la pension, étaient gérées par une caisse de prévoyance ou de manière autonome.

460 Source : SdPSP.

En ce qui concerne les pensions de retraite qui ont pris cours pour la première fois pendant l'année 2013, le *Tableau 51* indique, par secteur, le motif de mise à la pension, à savoir l'atteinte de l'âge légal de la pension, la pension anticipée sur demande ou la pension pour inaptitude définitive.[461]

***Tableau 51 – Motifs de mise à la pension dans le régime des fonctionnaires – par secteur (2013)***[462]

| | Limite d'âge | Anticipée | Inaptitude | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Administration** | **728** | **5.550** | **1.259** | **7.537** |
| *Région de Bruxelles-Capitale* | *25* | *59* | *8* | *92* |
| *Communauté germanophone* | *3* | *13* | *2* | *18* |
| *Fédéral* | *457* | *4.398* | *1.086* | *5.941* |
| *Communauté française / Région wallonne* | *161* | *446* | *69* | *676* |
| *Communauté / Région flamande* | *82* | *634* | *94* | *810* |
| **Défense** | **1.248** | **134** | **187** | **1.569** |
| **Pouvoirs locaux** | **247** | **2.411** | **457** | **3.115** |
| *Région de Bruxelles-Capitale* | *40* | *326* | *56* | *422* |
| *Région flamande* | *107* | *1.326* | *251* | *1.684* |
| *Région wallonne* | *100* | *759* | *150* | *1009* |
| **Enseignement** | **533** | **7.248** | **887** | **8.668** |
| *Communauté germanophone* | *2* | *48* | *2* | *52* |
| *Communauté française* | *343* | *2.893* | *383* | *3.619* |
| *Communauté flamande* | *188* | *4.307* | *502* | *4.997* |
| **Police** | **54** | **1056** | **172** | **1.282** |
| **Total** | **2.810** | **16.399** | **2.962** | **22.171** |

## 3.2.2. Âge moyen de la pension

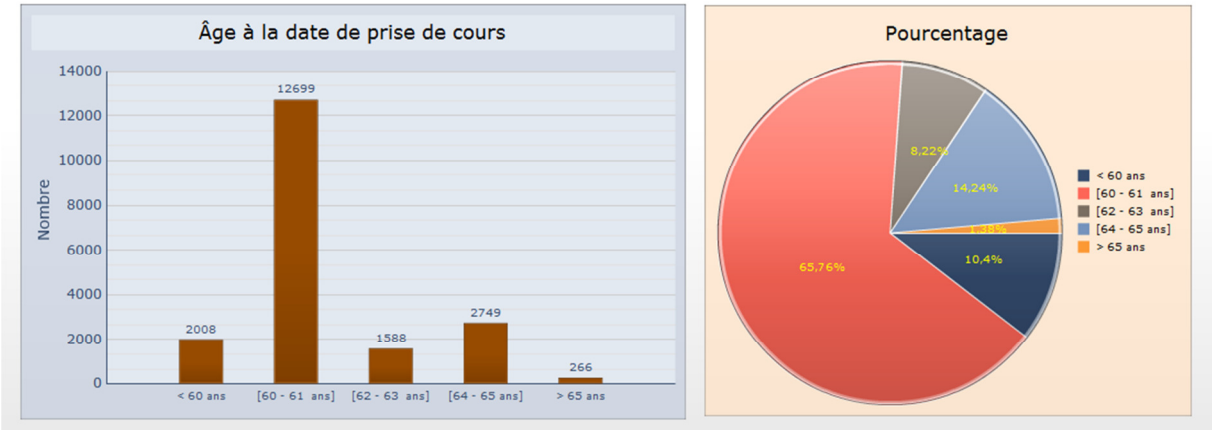
Le *Schéma 6* ci-dessous, reproduit du tableau de bord 2013 du SdPSP[463], illustre la préférence de la majorité des fonctionnaires pour un départ à la pension anticipée. Ces nombres ne tiennent pas compte des pensions pour inaptitude physique. Les mises à la pension à un âge inférieur à 60 ans sont liées à l'âge préférentiel de la pension dans l'armée et la police (*supra*, 2.1.2.1.2.2).

461 Le lecteur attentif remarquera que le nombre total repris dans ce tableau ne correspond pas aux chiffres de l'année 2013 qui apparaissent dans le *Tableau 49*. Ce dernier tableau présente l'évolution au fil des ans et prend comme point de départ la situation des différentes années au 1er juillet. Le *Tableau 51* illustre la situation fin 2013. Des reprises peuvent également jouer un rôle. Ainsi, le SdPSP a par exemple repris, le 1er octobre 2013, les pensions en cours de la VRT.

462 Source : SdPSP.

463 http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/pdos/statistics/statistics_1988.htm#page_bottom.

***Schéma 6 – Répartition de l'âge moyen de la pension***




Le *Tableau 52* donne un aperçu de l'âge moyen des fonctionnaires lors de leur départ à la pension entre 2008 et 2013, sans tenir compte des pensions pour inaptitude physique. Une subdivision est opérée entre les différents groupes de pouvoirs. Le *Tableau 53* fait le même exercice, mais en tenant compte des pensions pour inaptitude physique définitive.

***Tableau 52 – Âge moyen des fonctionnaires lors de leur départ à la pension, hors pensions pour inaptitude physique (2008-2013)***[464]

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pouvoirs locaux bruxellois | 61,08 | 61,13 | 61,03 | 61,40 | 61,36 | 61,54 |
| Région de Bruxelles-Capitale | 61,94 | 61,47 | 61,74 | 61,77 | 61,94 | 62,10 |
| Communauté germanophone | 60,50 | 61,10 | 61,67 | 61,36 | 61,73 | 61,44 |
| Enseignement germanophone | 60,58 | 60,50 | 60,33 | 60,67 | 60,62 | 60,56 |
| Fédéral | 60,68 | 60,78 | 60,87 | 60,91 | 60,96 | 61,00 |
| Communauté française | 61,19 | 61,36 | 61,60 | 61,70 | 61,92 | 61,69 |
| Enseignement francophone | 60,70 | 60,78 | 60,83 | 60,98 | 61,05 | 61,07 |
| Enseignement néerlandophone | 60,49 | 60,49 | 60,56 | 60,65 | 60,67 | 60,72 |
| Communauté / Région flamande | 60,99 | 61,00 | 61,12 | 61,20 | 61,19 | 61,48 |
| Pouvoirs locaux flamands | 60,74 | 60,77 | 63,08 | 61,01 | 61,04 | 61,23 |
| Pouvoirs locaux wallons | 61,13 | 61,11 | 61,22 | 61,54 | 61,61 | 62,15 |
| Région wallonne | 62,03 | 62,17 | 62,09 | 62,26 | 62,64 | 62,75 |

464 Source : SdPSP. Sans l'armée, la police et les cultes reconnus.

***Tableau 53 – Âge moyen des fonctionnaires lors de leur départ à la pension, en ce compris les pensions pour inaptitude physique (2008-2013)***[465]

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pouvoirs locaux bruxellois | 60,24 | 60,04 | 59,97 | 60,17 | 60,20 | 60,60 | **60,21** |
| Région de Bruxelles-Capitale | 60,43 | 59,46 | 60,91 | 60,87 | 60,42 | 61,30 | **60,64** |
| Communauté germanophone | 58,15 | 61,10 | 59,47 | 60,58 | 60,77 | 61,28 | **60,23** |
| Enseignement germanophone | 60,43 | 60,42 | 59,54 | 60,33 | 59,89 | 60,15 | **60,10** |
| Fédéral | 59,08 | 59,25 | 59,50 | 59,49 | 59,59 | 59,82 | **59,47** |
| Communauté française | 60,21 | 60,64 | 61,01 | 61,06 | 61,07 | 61,07 | **60,85** |
| Enseignement francophone | 59,78 | 59,97 | 59,86 | 60,18 | 60,26 | 60,21 | **60,03** |
| Enseignement néerlandophone | 59,77 | 59,83 | 59,92 | 60,00 | 59,95 | 60,01 | **59,91** |
| Communauté / Région flamande | 59,86 | 60,24 | 60,46 | 60,60 | 60,57 | 60,58 | **60,41** |
| Pouvoirs locaux flamands | 59,31 | 59,65 | 61,71 | 59,97 | 59,92 | 60,19 | **60,14** |
| Pouvoirs locaux wallons | 59,84 | 59,80 | 59,56 | 60,40 | 60,66 | 61,27 | **60,32** |
| Région wallonne | 60,77 | 61,58 | 61,31 | 61,69 | 61,86 | 62,20 | **61,63** |
| **Moyenne** | **59,59** | **59,75** | **59,99** | **59,98** | **60,01** | **60,18** | **59,92** |

Que nous enseigne le *Tableau 53* ci-dessus ? L'âge du départ anticipé moyen est nettement inférieur à la limite d'âge de 65 ans, et ce dans tous les pouvoirs publics. Les différences entre pouvoirs publics ne sont toutefois pas très marquées.

L'âge du départ anticipé est le plus bas du côté des autorités fédérales. Les autorités fédérales se composent d'un amalgame de différentes catégories de fonctionnaires, de sorte qu'il est difficile d'y associer une conclusion.

Comme nous pouvions nous y attendre, l'âge de départ dans le secteur de l'enseignement est légèrement plus faible que dans la plupart des autres sous-secteurs de la fonction publique. Grâce à la bonification au titre du diplôme et au tantième plus favorable, les membres du personnel de l'enseignement se constituent en effet plus rapidement une pension de fonctionnaire complète, ce qui ne les incite plus du tout sur le plan financier à continuer de travailler. Par ailleurs, de très nombreux enseignants ont déjà opté pour un régime de départ avant d'avoir atteint l'âge de la pension, avec mise obligatoire à la pension à 60 ans.

Au niveau des pouvoirs locaux, pratiquement tous les fonctionnaires relèvent du tantième classique de 1/60. Les fonctionnaires locaux ne justifieront probablement pas encore de 45 années de pension lorsqu'ils atteindront l'âge de 60 ans, et n'atteindront donc pas le maximum relatif de trois quarts du traitement de référence. Ces fonctionnaires ont donc bel et bien un intérêt pécuniaire à poursuivre leur activité professionnelle pour constituer davantage leur pension. Mais cela n'empêche apparemment pas les fonctionnaires locaux de partir à la pension anticipée dès qu'ils en ont la possibilité. Dès lors, un changement d'attitude en la matière ne sera probablement pas une mince affaire.

Des communautés et des régions, c'est la Région wallonne qui obtient le meilleur score dans le domaine du maintien sur le circuit du travail.

L'année 2013, qui annonçait pour la première fois le renforcement des conditions d'accès au droit à la pension suite à la réforme des pensions Di Rupo I, n'a pas encore fait apparaître une véritable

[465] Source : SdPSP. Sans l'armée, la police et les cultes reconnus.

rupture de la tendance. En effet, de trop nombreuses mesures transitoires perpétuent les attitudes vis-à-vis de la pension nées avant la réforme.

En mettant en lien les *Tableau 52* et *Tableau 53*, il est possible de calculer l'impact de la pension pour inaptitude physique sur l'âge du départ prématuré. Le *Tableau 54* ci-dessous établit cette comparaison pour l'année 2013.

***Tableau 54 – Différences en termes d'âge de départ à la pension moyen, sans et avec les pensions pour inaptitude physique (2013)***

| 2013 | Sans les pensions pour inaptitude physique | Avec les pensions pour inaptitude physique | Différence |
|---|---|---|---|
| Fédéral | 61,00 | 59,82 | 1,18 |
| Pouvoirs locaux de la Région flamande | 61,23 | 60,19 | 1,04 |
| Pouvoirs locaux bruxellois | 61,54 | 60,60 | 0,94 |
| Communauté / Région flamande | 61,48 | 60,58 | 0,90 |
| Pouvoirs locaux de la Région wallonne | 62,15 | 61,27 | 0,88 |
| Enseignement francophone | 61,07 | 60,21 | 0,86 |
| Région de Bruxelles-Capitale | 62,10 | 61,30 | 0,80 |
| Enseignement néerlandophone | 60,72 | 60,01 | 0,71 |
| Communauté française | 61,69 | 61,07 | 0,62 |
| Région wallonne | 62,75 | 62,20 | 0,55 |
| Enseignement germanophone | 60,56 | 60,15 | 0,41 |
| Communauté germanophone | 61,44 | 61,28 | 0,16 |

Ces chiffres indiquent que c'est principalement au niveau de la fonction publique fédérale que la pension pour inaptitude physique a un impact certain sur l'âge de départ. Un examen détaillé montre que ce phénomène est en grande partie imputable à une seule entreprise publique qui – outre le risque professionnel accru qui la caractérise – a accéléré les mises à la pension pour inaptitude physique en rachetant les jours de congé de maladie.
Il est ensuite singulier de constater que les pouvoirs locaux sont, dans les trois régions, tous dans le top 5 des pouvoirs au sein desquels la pension pour inaptitude physique a le plus grand impact sur l'âge de départ à la pension.
Le secteur de l'enseignement occupe une position intermédiaire sur ce plan. Ceci est peut-être dû au fait que le personnel de l'enseignement quitte ses fonctions à la première date possible de départ à la pension via les congés préalables au départ à la pension, et dans une moindre mesure via la mise à la retraite d'office pour motifs de santé à partir de l'âge de 60 ans.
Dans le groupe des communautés et des régions, c'est l'autorité flamande qui obtient le plus mauvais score et la Région wallonne qui obtient le meilleur.
En raison du nombre très restreint de personnes concernées, les chiffres de l'enseignement germanophone et de la Communauté germanophone ne sont pas représentatifs (*infra*).

Le *Tableau 55* fait une analyse plus détaillée, pour les pensions qui ont pris cours pour la première fois pendant l'année 2013, de l'âge du départ à la pension par sous-secteur. Le *Tableau 56* qui suit affine un peu plus encore cette analyse selon le motif de mise à la pension : limite d'âge, pension anticipée et inaptitude.

***Tableau 55 – Âge des fonctionnaires lors de leur départ à la pension – par secteur (2013)***[466]

| | ÂGE | | | | | | | | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SECTEUR** | **<55** | **55** | **56** | **57** | **58** | **59** | **60** | **61** | **62** | **63** | **64** | **65** | **>65** | |
| **Administration** | **418** | **98** | **132** | **186** | **190** | **152** | **3.945** | **497** | **404** | **300** | **226** | **871** | **119** | **7.538** |
| *Région de Bruxelles-Capitale* | *4* | *1* | *1* | | *2* | | *37* | *7* | *9* | *1* | *2* | *28* | | *92* |
| *Communauté germanophone* | | | | | | *1* | *7* | *4* | *2* | *2* | | *2* | | *18* |
| *Fédéral* | *356* | *89* | *123* | *169* | *173* | *137* | *3.303* | *333* | *258* | *187* | *141* | *555* | *118* | *5.942* |
| *Communauté française / Région wallonne* | *19* | *5* | *3* | *6* | *5* | *7* | *213* | *76* | *68* | *53* | *39* | *181* | *1* | *676* |
| *Communauté / Région flamande* | *39* | *3* | *5* | *11* | *10* | *7* | *385* | *77* | *67* | *57* | *44* | *105* | | *810* |
| **Défense** | **256** | **35** | **1151** | | | **1** | **79** | **10** | **6** | **4** | **5** | **33** | | **1.580** |
| **Pouvoirs locaux** | **169** | **36** | **45** | **42** | **65** | **38** | **1.575** | **283** | **189** | **133** | **103** | **420** | **84** | **3.182** |
| *Région de Bruxelles-Capitale* | *21* | *7* | *4* | *7* | *8* | *3* | *224* | *23* | *20* | *19* | *12* | *78* | *2* | *428* |
| *Région wallonne* | *44* | *10* | *12* | *16* | *19* | *12* | *452* | *117* | *61* | *60* | *48* | *162* | *56* | *1069* |
| *Région flamande* | *104* | *19* | *29* | *19* | *38* | *23* | *899* | *143* | *108* | *54* | *43* | *180* | *26* | *1.685* |
| **Enseignement** | **417** | **93** | **68** | **118** | **78** | **80** | **5.882** | **359** | **309** | **222** | **164** | **860** | **20** | **8.670** |
| *Communauté germanophone* | *1* | | *1* | | | | *41* | *3* | | *2* | *1* | *3* | | *52* |
| *Communauté française* | *203* | *56* | *31* | *21* | *24* | *35* | *2.331* | *118* | *127* | *97* | *94* | *474* | *8* | *3.619* |
| *Communauté flamande* | *213* | *37* | *36* | *97* | *54* | *45* | *3.510* | *238* | *182* | *123* | *69* | *383* | *12* | *4.999* |
| **Police** | **99** | **27** | **332** | **91** | **268** | **89** | **169** | **50** | **34** | **33** | **27** | **61** | **2** | **1.282** |
| **Total** | **1.359** | **289** | **1.728** | **437** | **601** | **360** | **11.650** | **1.199** | **942** | **692** | **525** | **2.245** | **225** | **22.252** |

[466] Source : SdPSP.

***Tableau 56 – Âge des fonctionnaires lors de leur départ à la pension – par secteur et selon le motif (2013)***[467]

| | ÂGE | | | | | | | | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SECTEUR** | **<55** | **55** | **56** | **57** | **58** | **59** | **60** | **61** | **62** | **63** | **64** | **65** | **>65** | |
| **Administration** | **418** | **98** | **132** | **186** | **190** | **152** | **3.945** | **497** | **404** | **300** | **226** | **871** | **119** | **7.538** |
| *Limite d'âge* | | | *1* | | | | *4* | | | *1* | *1* | *650* | *72* | *729* |
| *Pension anticipée* | | *1* | *11* | *1* | *4* | *1* | *3.912* | *460* | *388* | *290* | *214* | *221* | *47* | *5.550* |
| *Inaptitude* | *418* | *97* | *120* | *185* | *186* | *151* | *29* | *37* | *16* | *9* | *11* | | | *1.259* |
| **Défense** | **256** | **35** | **1151** | | | **1** | **79** | **10** | **6** | **4** | **5** | **33** | | **1.580** |
| *Limite d'âge* | *79* | *25* | *1151* | | | *1* | | *3* | | | | | | *1.259* |
| *Pension anticipée* | | | | | | | *79* | *7* | *6* | *4* | *5* | *33* | | *134* |
| *Inaptitude* | *177* | *10* | | | | | | | | | | | | *187* |
| **Pouvoirs locaux** | **169** | **36** | **45** | **42** | **65** | **38** | **1.575** | **283** | **189** | **133** | **103** | **420** | **84** | **3.182** |
| *Limite d'âge* | | | | | | | *6* | *6* | *5* | *6* | *10* | *254* | *28* | *315* |
| *Pension anticipée* | *1* | *1* | | | | *1* | *1.556* | *244* | *176* | *124* | *88* | *164* | *56* | *2.411* |
| *Inaptitude* | *168* | *35* | *45* | *42* | *65* | *37* | *13* | *33* | *8* | *3* | *5* | *2* | | *456* |
| **Enseignement** | **417** | **93** | **68** | **118** | **78** | **80** | **5.882** | **359** | **309** | **222** | **164** | **860** | **20** | **8.670** |
| *Limite d'âge* | | | | | | | *2* | | *2* | | *1* | *527* | *3* | *535* |
| *Pension anticipée* | | *1* | | *3* | *1* | *4* | *5.870* | *343* | *301* | *217* | *159* | *332* | *17* | *7.248* |
| *Inaptitude* | *417* | *92* | *68* | *115* | *77* | *76* | *10* | *16* | *6* | *5* | *4* | *1* | | *887* |
| **Police** | **99** | **27** | **332** | **91** | **268** | **89** | **169** | **50** | **34** | **33** | **27** | **61** | **2** | **1.282** |
| *Limite d'âge* | | | *5* | | | | | | | | | *49* | | *54* |
| *Pension anticipée* | *2* | *3* | *313* | *79* | *261* | *82* | *165* | *48* | *33* | *31* | *26* | *12* | *1* | *1056* |
| *Inaptitude* | *97* | *24* | *14* | *12* | *7* | *7* | *4* | *2* | *1* | *2* | *1* | | *1* | *172* |
| **Total** | **1.359** | **289** | **1.728** | **437** | **601** | **360** | **11.650** | **1.199** | **942** | **692** | **525** | **2.245** | **225** | **22.252** |

### 3.2.3. Pensions pour inaptitude physique

Vous trouverez ci-dessous, plus spécifiquement en ce qui concerne les pensions pour inaptitude physique, une répartition de leur fréquence selon l'âge, avec indication du montant moyen de la pension. Une subdivision est en outre opérée entre l'administration en général, l'armée, la police et l'enseignement.

Le *Tableau 57* présente les nouvelles pensions pour inaptitude physique qui ont pris cours lors des six premiers mois de l'année 2013. Le *Tableau 58* donne un aperçu de toutes les pensions pour inaptitude physique liquidées, avec indication de leur répartition et de leur montant moyen, en date du 1er juillet 2013.

[467] Source : SdPSP.

***Tableau 57 – Répartition de la fréquence des pensions pour inaptitude physique et montant moyen de la pension – Nouvelles pensions pour inaptitude physique – Six premiers mois de l'année 2013***[468]

| | NOMBRE DE PENSIONS POUR INAPTITUDE PHYSIQUE | | | | MONTANT MOYEN | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Âge** | Administration | Armée | Police | Enseignement | Administration | Armée | Police | Enseignement |
| **23** | | 1 | | | | 723,72 | | |
| **24** | 1 | | | | 1.286,85 | | | |
| **25** | 1 | 2 | 1 | | 639,15 | 1.368,29 | 723,72 | |
| **26** | | 3 | | | | 1.112,49 | | |
| **27** | | 1 | 1 | | | 303,53 | 1.286,85 | |
| **28** | | 4 | | | | 1.286,85 | | |
| **29** | | 3 | 2 | 1 | | 1.015,22 | 1.330,82 | 248,05 |
| **30** | 2 | 2 | | 1 | 1.286,94 | 1.005,29 | | 1.286,85 |
| **31** | 1 | 2 | 1 | | 1.286,85 | 1.286,85 | 1.286,85 | |
| **32** | 1 | 4 | | 4 | 723,72 | 1.146,07 | | 861,73 |
| **33** | 2 | 1 | 1 | 2 | 840,81 | 1.286,85 | 610,58 | 1.026,89 |
| **34** | 3 | 2 | 3 | 5 | 891,48 | 1.155,23 | 1.313,37 | 1.082,98 |
| **35** | 3 | 6 | 1 | 2 | 1.089,15 | 1.284,15 | 1.331,06 | 1.240,05 |
| **36** | 4 | 1 | 4 | 5 | 956,73 | 1.286,85 | 1.257,33 | 1.033,63 |
| **37** | 6 | | 4 | 4 | 1.365,15 | | 1.303,27 | 1.006,29 |
| **38** | 6 | 1 | 2 | 8 | 1.162,94 | 723,72 | 1.005,29 | 1.051,25 |
| **39** | 9 | 4 | 2 | 4 | 964,91 | 1.421,13 | 1.016,20 | 1.511,67 |
| **40** | 8 | 2 | 3 | 4 | 1.190,65 | 1.778,56 | 1.198,91 | 1.400,88 |
| **41** | 16 | 5 | 3 | 6 | 1.004,43 | 1.500,30 | 1.295,49 | 1.248,45 |
| **42** | 10 | 6 | 7 | 5 | 1.128,94 | 1.378,22 | 1.114,61 | 1.274,92 |
| **43** | 9 | 4 | 8 | 10 | 1.090,45 | 1.502,22 | 1.193,46 | 1.318,85 |
| **44** | 23 | 2 | | 15 | 1.268,63 | 1.573,05 | | 1.539,67 |
| **45** | 25 | 10 | 5 | 18 | 1.271,45 | 1.497,64 | 1.374,66 | 1.297,37 |
| **46** | 23 | 7 | 2 | 9 | 1.050,85 | 1.512,50 | 1.716,06 | 1.344,60 |
| **47** | 27 | 16 | 4 | 24 | 1.239,94 | 1.896,00 | 1.797,60 | 1.527,60 |
| **48** | 35 | 14 | 1 | 23 | 1.233,92 | 1.828,84 | 1.828,23 | 1.581,33 |
| **49** | 46 | 15 | 2 | 28 | 1.224,88 | 1.868,21 | 919,87 | 1.756,48 |
| **50** | 53 | 17 | 6 | 28 | 1.416,04 | 1.975,93 | 1.930,52 | 1.679,79 |
| **51** | 35 | 22 | 10 | 39 | 1.365,47 | 2.194,29 | 2.119,52 | 1.827,06 |
| **52** | 65 | 5 | 5 | 44 | 1.487,27 | 1.946,71 | 2.386,18 | 2.065,88 |
| **53** | 76 | 10 | 6 | 66 | 1.547,81 | 2.308,60 | 2.201,09 | 2.112,09 |
| **54** | 96 | 5 | 13 | 62 | 1.730,18 | 2.712,24 | 2.411,17 | 2.316,84 |
| **55** | 133 | 10 | 24 | 91 | 1.719,92 | 2.256,86 | 2.739,35 | 2.369,46 |
| **56** | 166 | | 14 | 67 | 1.731,11 | | 2.805,80 | 2.370,03 |
| **57** | 227 | | 12 | 115 | 1.831,25 | | 2.781,28 | 2.583,76 |
| **58** | 251 | | 7 | 77 | 1.889,02 | | 2.471,54 | 2.607,45 |
| **59** | 188 | | 7 | 76 | 1.897,11 | | 2.941,49 | 2.501,95 |
| **60** | 42 | | 4 | 10 | 1.995,80 | | 2.512,33 | 2.028,51 |
| **61** | 70 | | 2 | 16 | 2.056,98 | | 2.605,21 | 1.558,41 |

[468] Source : SdPSP.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **62** | 25 | | 1 | 6 | 2.066,86 | | 3.046,06 | 2.461,30 |
| **63** | 12 | | 2 | 5 | 2.110,63 | | 2.873,33 | 1.880,11 |
| **64** | 16 | | 1 | 4 | 2.132,70 | | 3.470,86 | 1.121,12 |
| **65** | 2 | | | 1 | 1.849,41 | | | 3.558,97 |
| **66** | | | 1 | | | | 4.693,30 | |

### *Tableau 58 – Répartition de la fréquence des pensions pour inaptitude physique et montant moyen de la pension – Nombre de pensions pour inaptitude physique (situation au 1er juillet 2013)*[469]

| | **NOMBRE DE PENSIONS POUR INAPTITUDE PHYSIQUE (au 1er juillet 2013)** | | | | | **MONTANT MOYEN (au 1er juillet 2013)** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Âge | Administration | Armée | Enseignement | Police | Total | Administration | Armée | Enseignement | Police | Total |
| **17** | | 4 | | | 4 | | 334,42 | | | 334,42 |
| **18** | | 22 | | 1 | 23 | | 385,77 | | 1.286,85 | 424,95 |
| **19** | | 81 | | 7 | 88 | | 421,82 | | 624,70 | 437,95 |
| **20** | 1 | 118 | | 15 | 134 | 781,76 | 440,96 | | 361,98 | 434,66 |
| **21** | 1 | 119 | | 19 | 139 | 1.409,92 | 493,48 | | 384,52 | 485,18 |
| **22** | 6 | 122 | | 16 | 144 | 816,14 | 454,07 | | 624,34 | 488,08 |
| **23** | 12 | 81 | 1 | 17 | 111 | 952,56 | 583,82 | 764,77 | 678,44 | 639,81 |
| **24** | 27 | 74 | | 19 | 120 | 785,10 | 633,80 | | 509,55 | 648,17 |
| **25** | 44 | 85 | 5 | 17 | 151 | 689,75 | 784,04 | 436,51 | 705,32 | 736,20 |
| **26** | 53 | 81 | 5 | 11 | 150 | 630,95 | 832,57 | 671,46 | 1.081,82 | 774,24 |
| **27** | 83 | 54 | 10 | 10 | 157 | 620,91 | 733,35 | 744,22 | 979,53 | 690,28 |
| **28** | 95 | 67 | 16 | 11 | 189 | 503,06 | 985,66 | 676,11 | 478,56 | 687,36 |
| **29** | 154 | 81 | 27 | 19 | 281 | 565,78 | 926,60 | 862,83 | 970,38 | 725,69 |
| **30** | 171 | 66 | 31 | 9 | 277 | 637,70 | 1.060,78 | 962,09 | 1.116,65 | 790,37 |
| **31** | 227 | 61 | 41 | 16 | 345 | 564,96 | 982,98 | 901,30 | 882,66 | 693,57 |
| **32** | 255 | 72 | 59 | 11 | 397 | 598,41 | 1.030,80 | 874,59 | 1.147,44 | 733,08 |
| **33** | 274 | 68 | 75 | 19 | 436 | 620,06 | 1.038,06 | 1.009,76 | 1.102,13 | 773,30 |
| **34** | 345 | 63 | 113 | 23 | 544 | 551,91 | 968,33 | 1.041,71 | 1.053,25 | 723,07 |
| **35** | 371 | 92 | 126 | 21 | 610 | 607,39 | 1.101,11 | 1.086,27 | 1.184,51 | 800,64 |
| **36** | 415 | 90 | 140 | 36 | 681 | 662,31 | 1.153,21 | 1.090,83 | 1.120,94 | 839,53 |
| **37** | 440 | 100 | 154 | 23 | 717 | 677,87 | 1.102,54 | 1.084,65 | 1.287,13 | 844,01 |
| **38** | 468 | 94 | 208 | 35 | 805 | 703,58 | 1.174,93 | 1.061,03 | 1.198,31 | 872,49 |
| **39** | 545 | 100 | 254 | 38 | 937 | 703,29 | 1.184,79 | 1.159,73 | 1.233,50 | 899,91 |
| **40** | 652 | 103 | 280 | 42 | 1.077 | 714,90 | 1.291,25 | 1.175,73 | 1.187,75 | 908,26 |
| **41** | 710 | 129 | 327 | 39 | 1.205 | 741,89 | 1.279,97 | 1.177,22 | 1.140,49 | 930,53 |
| **42** | 791 | 140 | 391 | 55 | 1.377 | 772,51 | 1.296,93 | 1.285,00 | 1.341,76 | 994,09 |
| **43** | 815 | 128 | 466 | 55 | 1.464 | 775,38 | 1.377,32 | 1.336,11 | 1.369,60 | 1.028,82 |
| **44** | 986 | 122 | 514 | 50 | 1.672 | 809,42 | 1.463,00 | 1.427,14 | 1.487,51 | 1.067,29 |
| **45** | 1.043 | 173 | 633 | 57 | 1.906 | 809,01 | 1.445,38 | 1.380,76 | 1.500,97 | 1.077,35 |
| **46** | 1.116 | 166 | 680 | 59 | 2.021 | 857,43 | 1.566,21 | 1.509,05 | 1.633,27 | 1.157,55 |
| **47** | 1.203 | 176 | 863 | 67 | 2.309 | 836,76 | 1.674,11 | 1.572,53 | 1.692,81 | 1.200,42 |
| **48** | 1.367 | 204 | 998 | 80 | 2.649 | 898,09 | 1.736,38 | 1.658,44 | 1.904,86 | 1.279,51 |
| **49** | 1.513 | 210 | 1.209 | 94 | 3.026 | 927,33 | 1.837,84 | 1.804,24 | 1.807,46 | 1.368,22 |

469 Source : SdPSP.

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **50** | 1.826 | 220 | 1.528 | 116 | 3.690 | 934,15 | 1.853,25 | 1.873,85 | 1.993,01 | 1.411,36 |
| **51** | 1.939 | 191 | 1.772 | 107 | 4.009 | 935,58 | 1.875,98 | 2.004,36 | 2.212,76 | 1.486,88 |
| **52** | 2.153 | 178 | 2.152 | 141 | 4.624 | 957,11 | 1.877,10 | 2.120,37 | 2.231,47 | 1.572,76 |
| **53** | 2.370 | 196 | 2.597 | 147 | 5.310 | 1.037,38 | 1.940,84 | 2.230,45 | 2.209,92 | 1.686,69 |
| **54** | 2.511 | 179 | 2.794 | 170 | 5.654 | 1.113,30 | 1.988,68 | 2.343,33 | 2.385,51 | 1.787,10 |
| **55** | 2.929 | 173 | 2.916 | 214 | 6.232 | 1.154,26 | 1.986,92 | 2.396,04 | 2.509,61 | 1.804,96 |
| **56** | 3.017 | 38 | 2.371 | 144 | 5.570 | 1.256,19 | 2.114,21 | 2.370,16 | 2.501,87 | 1.768,43 |
| **57** | 3.096 | 16 | 2.152 | 116 | 5.380 | 1.337,52 | 1.978,80 | 2.350,03 | 2.477,19 | 1.769,00 |
| **58** | 2.796 | 14 | 1.908 | 78 | 4.796 | 1.368,11 | 1.968,90 | 2.372,84 | 2.692,91 | 1.791,12 |
| **59** | 2.184 | 10 | 1.759 | 106 | 4.059 | 1.384,53 | 2.055,74 | 2.416,56 | 2.728,10 | 1.868,51 |
| **60** | 853 | 23 | 342 | 18 | 1.236 | 1.320,53 | 385,23 | 1.799,56 | 2.525,19 | 1.453,22 |
| **61** | 1.819 | 11 | 405 | 31 | 2.266 | 1.921,05 | 159,28 | 1.717,85 | 2.925,46 | 1.889,92 |
| **62** | 534 | 7 | 123 | 15 | 679 | 1.597,47 | 419,83 | 1.708,51 | 3.111,48 | 1.638,89 |
| **63** | 461 | 4 | 99 | 12 | 576 | 1.541,33 | 64,24 | 1.714,05 | 2.939,72 | 1.589,89 |
| **64** | 377 | 1 | 85 | 6 | 469 | 1.589,46 | 189,09 | 1.839,61 | 2.346,38 | 1.641,50 |
| **65** | 147 | 90 | 8 | 5 | 250 | 812,73 | 166,51 | 2.561,47 | 2.231,34 | 664,42 |
| **Total** | **43.195** | **4.697** | **30.637** | **2.417** | **80.946** | **1.086** | **1.330** | **2.044** | **1.965** | **1.489** |

La pension anticipée pour motifs de santé ou inaptitude physique fait l'objet d'une réforme, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le régime actuel introduit par la loi unique de 1961 date quelque peu. La science médicale a, depuis 1961, réalisé des progrès qualitatifs indiscutables. Le caractère définitif de la décision médicale est, depuis un certain temps déjà, de plus en plus fréquemment remis en cause, et notamment, ce qui n'est pas des moindres, par les fonctionnaires guéris qui veulent reprendre le travail bien que confrontés au caractère définitif de la mise à la retraite. Afin de pouvoir reprendre un emploi dans la fonction publique, ces fonctionnaires se voient contraints de postuler à un poste de contractuel et/ou de passer de nouveaux examens d'accès à un poste statutaire. Ceux qui s'en donnent la peine se heurtent à une réglementation complexe en matière de cumul, laquelle décourage souvent leur initiative[470].

Ensuite, le raisonnement appliqué à la pension anticipée est trop cloisonné. La décision définitive reconnaissant un fonctionnaire inapte à l'exercice de sa charge mais apte à l'exercice d'une autre charge, ne débouche que rarement – voire jamais – sur la réaffectation visée. Cet examen se limite en effet au même employeur. Par exemple, un militaire reconnu inapte pourrait être apte à une fonction civile. Il est également singulier de constater que du point de vue de la diversité, de nombreuses administrations doivent atteindre des quotas déterminés sur le plan de l'emploi des personnes handicapées, dont ne font toutefois pas partie les fonctionnaires pensionnés pour cause d'inaptitude physique.

Enfin, l'appréciation de l'inaptitude définitive est l'affaire (de trop) d'organismes médicaux travaillant en parallèle et maintenant le cloisonnement en place (*supra*, 2.1.2.3.2.1).

La situation du fonctionnaire définitivement inapte au travail est par ailleurs totalement incomparable à l'hypothèse dans laquelle un salarié ou un agent contractuel serait définitivement

[470] À titre de précision, il convient toutefois d'ajouter que les personnes qui s'informent très bien peuvent tourner cette situation à leur avantage en conservant la pension pour inaptitude « définitive » comme position de repli. Par ailleurs, les nouveaux droits à la pension ainsi constitués ne sont pas perdus.

inapte à fournir le travail convenu contractuellement. Le cas échéant, le salarié continuera en effet à louvoyer jusqu'à l'âge de 65 ans entre l'assurance maladie[471] et le régime du chômage[472], selon qu'il satisfait ou non à la notion d'incapacité de travail retenue par ces secteurs de la sécurité sociale. Le salarié bénéficie toutefois de l'avantage que les périodes pendant lesquelles il perçoit un revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale, sont considérées comme des périodes assimilées pour la fixation de la pension.

Les fonctionnaires qui sont mis à la pension anticipée à un jeune âge ou après une carrière limitée dans la fonction publique pour cause d'inaptitude définitive, seront dès lors probablement moins bien nantis que les salariés ou agents contractuels dont la mise à la pension est retardée jusqu'à l'atteinte de la limite d'âge de 65 ans.

La situation est particulièrement compliquée lorsqu'un membre du personnel définitivement inapte au travail combine simultanément plusieurs fonctions, partiellement en qualité d'agent statutaire nommé définitivement, partiellement en qualité de contractuel dans le secteur public ou privé, ou d'indépendant.

Mais tant l'employeur public que le fonctionnaire sont souvent demandeurs d'un départ anticipé sous forme de pension pour inaptitude physique. L'employeur peut alors remplacer l'agent absent nommé à titre définitif, qui est à charge de l'enveloppe du personnel, par un jeune collègue nettement meilleur marché. Lorsqu'il s'agit d'un employeur public dont les fonctionnaires perçoivent une pension à charge du Trésor public, ce procédé ne coûte pas un euro de plus en termes de financement supplémentaire des pensions, bien au contraire (*supra*, 2.2.2.1)[473].

## 3.3. Pérennité financière

### 3.3.1. Augmentation de la charge des pensions[474]

Vous trouverez ci-dessous une reproduction littérale du commentaire de la Cour des comptes[475] :
*« De 2008 à 2012, le montant total des pensions publiques a augmenté de 23,2% (+ 2,19 milliards d'euros). Pour les pensions de retraite, l'augmentation a atteint 25,5 % (+ 2,08 milliards), et pour les pensions de survie, elle a été de 8,6 % (+ 0,11 milliard d'euros). La hausse des dépenses de pensions du secteur public est presque exclusivement due au coût croissant des pensions de retraite.*

471 Article 108, 1°, de la Loi AMI de 1994.

472 Article 64, alinéa 1er, de l'Arrêté relatif au chômage de 1991.

473 Si les communautés et les régions sont redevables à terme d'une cotisation patronale (de pension) de 8,86% sur la masse salariale de leurs agents statutaires nommés définitivement, le remplacement d'un fonctionnaire âgé et coûteux par un fonctionnaire jeune et bon marché permettra même à la Communauté compétente de réaliser de petites économies.

474 Voy. aussi précédemment COUR DES COMPTES, « Pensions publiques 2010 » dans *168ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, novembre 2011, pp. 366-379 et COUR DES COMPTES, « Pensions publiques 2007-2011 » dans *169ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, décembre 2012, pp. 499-527.

475 COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Évolution des pensions 2008-2012 » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 195.

*L'augmentation annuelle moyenne de 2008 à 2012 s'élève à 6,3% pour les pensions de retraite et à 2,5% pour les pensions de survie. L'augmentation annuelle moyenne de la charge totale de pension est de 5,8 %.*
*En 2012, les dépenses de pensions ont augmenté de 5,7 % par rapport à 2011. Pour les pensions de retraite, la croissance a été de 6,2% et de 2% pour les pensions de survie. La croissance des dépenses nominales pour l'ensemble des pensions du secteur public est parallèle à celle des pensions de retraite »*.

Afin d'évaluer correctement l'ampleur du problème lié au financement des pensions, vous trouverez tout d'abord ci-dessous le taux de cotisation théorique actuel (*infra*, 3.3.2). Suivront alors les résultats d'une prévision de l'évolution du taux de cotisation implicite jusqu'en 2060 (*infra*, 3.3.3).

### 3.3.2. Taux de cotisation théorique en 2013

Le *Tableau 59* indique le taux de cotisation théorique destiné au financement des pensions des fonctionnaires en 2013. Il s'agit du pourcentage virtuel sur la masse salariale statutaire nécessaire pour payer la masse des pensions courantes des fonctionnaires.

***Tableau 59 – Taux de cotisation théorique destiné au financement des pensions des fonctionnaires (2013)***[476]

| 2013 | Masse des pensions | Masse salariale | Pourcentage |
|---|---|---|---|
| ***Trésor public*** | ***10.371.226.000*** | ***15.795.347.000*** | ***65,66%*** |
| SNCB[477] (*supra*, 2.2.2.2.2) | 1.008.630.000 | 1.279.640.000 | **78,82%** |
| (Pool des) Parastataux[478] | 402.266.000 | 1.008.055.000 | **39,91%** |
| ONSSAPL | 2.103.187.000 | 4.442.190.000 | **47,35%** |
| **TOTAL** | **13.885.309.000** | **22.525.232.000** | **61,64%** |

Le pourcentage de répartition des organismes publics faisant partie du Pool des Parastataux et celui des pouvoirs locaux faisant partie du pool de pension solidarisé de l'ONSSAPL, sont relativement élevés. C'est de notoriété publique. Ce qui l'est moins, c'est le taux de cotisation théorique nettement plus élevé qui serait nécessaire pour couvrir les dépenses de pension à charge du Trésor public.

Dans les tableaux suivants, les données relatives aux pensions à charge du ***Trésor public*** sont affinées. Afin de pouvoir procéder à une comparaison avec les communautés et les régions, les dépenses des autorités fédérales se limitent aux services publics fédéraux, aux services publics de

476 Source : SdPSP et Ethias.

477 Bien qu'elles soient à charge du trésor public, les pensions de la SNCB sont reprises de manière distincte étant donné qu'elles bénéficient d'une dotation particulière, ce qui n'est pas le cas des autres entreprises publiques.

478 Le pourcentage ci-indiqué de 39,91% diffère légèrement du pourcentage de 36% renseigné dans le *Tableau 39*. Il s'agit ici d'un taux de cotisation théorique simplifié dans le cadre duquel la masse des pensions est égale à la somme des montants mensuels. Lors de la fixation du taux de cotisation réel, il est également tenu compte – tant pour les dépenses que les recettes de pension – des proportions d'occupation, transferts, soldes, évolutions futures, etc.

programmation et aux corps particuliers. Etant donné qu'aucun équivalent n'existe au niveau des communautés et des régions, l'armée, la police fédérale, les entreprises publiques (autres que la SNCB) et les cultes ne sont pas repris dans ces tableaux.
Par ailleurs, une subdivision est faite entre l'autorité fédérale *sensu stricto* et les différentes communautés et régions. L'évolution de la proportion entre la masse de pensions et la masse salariale est reprise sur une période allant de 2006 à 2013 compris.
Le *Tableau 60* concerne exclusivement les pensions de retraite alors que le *Tableau 61* concerne tant les pensions de retraite que les pensions de survie[479].

Si l'on compare les deux tableaux, il apparaît clairement que la cotisation de pension de 7,50% à charge des fonctionnaires des communautés et des régions est supérieure à la différence résultant de la charge totale des pensions – en ce compris les pensions de survie – et la charge résultant exclusivement des pensions de retraite. Cette différence n'est en soi pas étonnante, compte tenu du fait que le personnel des communautés et des régions est relativement (plus) jeune et que peu de pensions de survies sont payés en raison de leur activité professionnelle. En d'autres termes, les fonctionnaires des communautés et des régions contribuent bien à titre personnel pour la pension de retraite, et pas seulement pour la pension de survie.

[479] Source : calculs de Johan JANSSENS.

***Tableau 60 – Evolution du taux de cotisation théorique (2006-2013) – Pensions de retraite à charge du Trésor public***

| ANNÉE | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Fédéral *sensu stricto*** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 733.201.680 | 763.173.873 | 805.828.651 | 842.825.819 | 867.217.037 | 923.379.519 | 982.544.303 | 1.041.035.761 |
| Masse salariale | 2.188.123.911 | 2.255.946.127 | 2.353.577.855 | 2.444.832.448 | 2.479.117.591 | 2.542.743.419 | 2.606.262.320 | 2.625.276.022 |
| Pourcentage | 33,51% | 33,83% | 34,24% | 34,47% | 34,98% | 36,31% | 37,70% | **39,65%** |
| **Communauté / Région flamande** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 2.166.019.003 | 2.323.934.876 | 2.530.057.126 | 2.694.489.340 | 2.819.482.415 | 3.019.006.912 | 3.207.824.065 | 3.398.053.749 |
| Masse salariale | 4.648.414.913 | 4.785.637.999 | 4.998.119.649 | 5.168.631.841 | 5.241.882.212 | 5.442.157.364 | 5.727.235.865 | 5.908.319.808 |
| Pourcentage | 46,60% | 48,56% | 50,62% | 52,13% | 53,79% | 55,47% | 56,01% | **57,51%** |
| **Communauté française** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 1.567.306.214 | 1.682.403.773 | 1.826.820.312 | 1.947.854.995 | 2.036.673.260 | 2.175.396.115 | 2.299.757.134 | 2.466.636.028 |
| Masse salariale | 3.106.693.628 | 3.182.773.698 | 3.310.157.633 | 3.403.466.128 | 3.418.434.799 | 3.572.451.892 | 3.692.710.051 | 3.846.634.219 |
| Pourcentage | 50,45% | 52,86% | 55,19% | 57,23% | 59,58% | 60,89% | 62,28% | **64,12%** |
| **Communauté germanophone** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 14.330.082 | 15.825.371 | 17.523.331 | 19.295.983 | 21.073.165 | 23.256.937 | 25.722.965 | 27.629.398 |
| Masse salariale | 51.428.037 | 51.562.921 | 52.189.608 | 54.221.006 | 53.431.015 | 53.737.612 | 54.037.826 | 50.406.741 |
| Pourcentage | 27,86% | 30,69% | 33,58% | 35,59% | 39,44% | 43,28% | 47,60% | **54,81%** |
| **Région wallonne** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 41.569.111 | 45.226.481 | 52.134.545 | 58.146.613 | 62.833.982 | 70.944.438 | 80.049.681 | 89.293.966 |
| Masse salariale | 213.041.893 | 215.049.654 | 229.679.072 | 218.897.297 | 229.773.181 | 232.619.806 | 231.650.785 | 212.652.009 |
| Pourcentage | 19,51% | 21,03% | 22,70% | 26,56% | 27,35% | 30,50% | 34,56% | **41,99%** |
| **Région de Bruxelles-Capitale** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 8.074.193 | 8.997.526 | 10.496.888 | 11.653.152 | 13.178.620 | 14.637.797 | 16.311.399 | 17.942.138 |
| Masse salariale | 44.889.694 | 44.167.817 | 45.373.567 | 46.414.132 | 45.846.691 | 48.409.164 | 51.321.503 | 53.126.999 |
| Pourcentage | 17,99% | 20,37% | 23,13% | 25,11% | 28,74% | 30,24% | 31,78% | **33,77%** |
| **Total** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 4.530.500.283 | 4.839.561.900 | 5.242.860.853 | 5.574.265.902 | 5.820.458.479 | 6.226.621.718 | 6.612.209.547 | 7.040.591.041 |
| Masse salariale | 10.252.592.075 | 10.535.138.216 | 10.989.097.383 | 11.336.462.852 | 11.468.485.488 | 11.892.119.257 | 12.363.218.351 | 12.696.415.799 |
| Pourcentage | 44,19% | 45,94% | 47,71% | 49,17% | 50,75% | 52,36% | 53,48% | **55,45%** |

***Tableau 61 – Evolution du taux de cotisation théorique (2006-2013) – Pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public***

| ANNÉE | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Fédéral *sensu stricto*** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 992.114.128 | 1.026.715.470 | 1.073.960.759 | 1.114.977.209 | 1.136.994.007 | 1.198.107.039 | 1.257.968.141 | 1.315.925.273 |
| Masse salariale | 2.188.123.911 | 2.255.946.127 | 2.353.577.855 | 2.444.832.448 | 2.479.117.591 | 2.542.743.419 | 2.606.262.320 | 2.625.276.022 |
| Pourcentage | 45,34% | 45,51% | 45,63% | 45,61% | 45,86% | 47,12% | 48,27% | **50,13%** |
| **Communauté / Région flamande** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 2.336.215.886 | 2.501.472.754 | 2.718.208.503 | 2.889.593.352 | 3.017.933.019 | 3.227.539.939 | 3.425.245.624 | 3.625.794.917 |
| Masse salariale | 4.648.414.913 | 4.785.637.999 | 4.998.119.649 | 5.168.631.841 | 5.241.882.212 | 5.442.157.364 | 5.727.235.865 | 5.908.319.808 |
| Pourcentage | 50,26% | 52,27% | 54,38% | 55,91% | 57,57% | 59,31% | 59,81% | **61,37%** |
| **Communauté française** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 1.680.775.899 | 1.800.080.947 | 1.950.635.137 | 2.076.797.940 | 2.168.599.407 | 2.314.300.880 | 2.443.471.829 | 2.618.952.774 |
| Masse salariale | 3.106.693.628 | 3.182.773.698 | 3.310.157.633 | 3.403.466.128 | 3.418.434.799 | 3.572.451.892 | 3.692.710.051 | 3.846.634.219 |
| Pourcentage | 54,10% | 56,56% | 58,93% | 61,02% | 63,44% | 64,78% | 66,17% | **68,08%** |
| **Communauté germanophone** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 15.709.338 | 17.269.614 | 19.094.656 | 20.757.547 | 22.518.333 | 24.778.335 | 27.320.291 | 29.287.007 |
| Masse salariale | 51.428.037 | 51.562.921 | 52.189.608 | 54.221.006 | 53.431.015 | 53.737.612 | 54.037.826 | 50.406.741 |
| Pourcentage | 30,55% | 33,49% | 36,59% | 38,28% | 42,14% | 46,11% | 50,56% | **58,10%** |
| **Région wallonne** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 49.563.885 | 53.837.740 | 61.943.419 | 68.624.522 | 73.622.381 | 82.309.978 | 91.956.956 | 101.936.225 |
| Masse salariale | 213.041.893 | 215.049.654 | 229.679.072 | 218.897.297 | 229.773.181 | 232.619.806 | 231.650.785 | 212.652.009 |
| Pourcentage | 23,26% | 25,04% | 26,97% | 31,35% | 32,04% | 35,38% | 39,70% | **47,94%** |
| **Région de Bruxelles-Capitale** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 8.941.423 | 9.951.273 | 11.532.536 | 12.705.765 | 14.287.782 | 15.841.440 | 17.481.753 | 19.152.824 |
| Masse salariale | 44.889.694 | 44.167.817 | 45.373.567 | 46.414.132 | 45.846.691 | 48.409.164 | 51.321.503 | 53.126.999 |
| Pourcentage | 19,92% | 22,53% | 25,42% | 27,37% | 31,16% | 32,72% | 34,06% | **36,05%** |
| **Total** | | | | | | | | |
| Masse des pensions | 5.083.320.559 | 5.409.327.798 | 5.835.375.010 | 6.183.456.335 | 6.433.954.929 | 6.862.877.611 | 7.263.444.594 | 7.711.049.020 |
| Masse salariale | 10.252.592.075 | 10.535.138.216 | 10.989.097.383 | 11.336.462.852 | 11.468.485.488 | 11.892.119.257 | 12.363.218.351 | 12.696.415.799 |
| Pourcentage | 49,58% | 51,35% | 53,10% | 54,54% | 56,10% | 57,71% | 58,75% | **60,73%** |

Le *Tableau 62* reprend les données du *Tableau 61* mais uniquement pour l'année 2013. Au niveau des communautés, l'enseignement d'une part, les autres services d'autre part sont repris de manière distincte dans le tableau ci-dessous.

***Tableau 62 – Taux de cotisation théorique – Pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public (2013)***[480]

| 2013 | Masse des pensions | Masse salariale | Pourcentage |
|---|---|---|---|
| **Fédéral *sensu lato***[481] | **3.990.716.332** | **5.707.223.619** | **69,92%** |
| *Fédéral sensu stricto*[482] | *1.315.925.273* | *2.625.276.022* | *50,13%* |
| **Communauté / Région flamande** | **3.625.794.917** | **5.908.319.808** | **61,37%** |
| *Enseignement néerlandophone* | *3.420.482.384* | *5.399.752.889* | *63,35%* |
| *Autres services* | *205.312.533* | *508.566.919* | *40,37%* |
| **Communauté française** | **2.618.952.774** | **3.846.634.219** | **68,08%** |
| *Enseignement francophone* | *2.564.229.439* | *3.745.641.535* | *68,46%* |
| *Autres services* | *54.723.335* | *100.992.684* | *54,19%* |
| **Communauté germanophone** | **29.287.007** | **50.406.741** | **58,10%** |
| *Enseignement germanophone* | *28.243.614* | *43.953.477* | *64,26%* |
| *Autres services* | *1.043.393* | *6.453.264* | *16,17%* |
| **Région wallonne** | **101.936.225** | **212.652.009** | **47,94%** |
| **Région de Bruxelles-Capitale** | **19.152.824** | **53.126.999** | **36,05%** |
| **TOTAL** | **10.385.840.079** | **15.778.363.395** | **65,82%** |

Il est évident que les cotisations théoriques du secteur de l'enseignement sont très élevées dans les trois communautés.Tel est également le cas pour l'autorité fédérale au sens large, c'est-à-dire lorsque l'on y inclut l'armée, la police fédérale, les entreprises publiques et les cultes.

### 3.3.3. Taux de cotisation implicite jusqu'en 2060[483]

Le rapport annuel de juillet 2013 du Comité d'Étude sur le Vieillissement[484] (CEV) estime l'impact du vieillissement sur les dépenses de pension dans le secteur public à 1,4% du produit intérieur brut (PIB) entre 2012 et 2060, alors que les dépenses du régime des salariés et du régime des indépendants augmenteront respectivement au cours de la même période de 2,8% et 0,3% du PIB. Cette estimation tient compte de la récente réforme des pensions menée par le gouvernement Di Rupo I. Le remplacement du complément pour âge dans le secteur public par le bonus de pension réformé se traduit par une baisse des dépenses de 0,1% du PIB.

480 Source : calculs de Johan JANSSENS.

481 En ce compris l'armée, la police fédérale, les entreprises publiques (hors SNCB) et les cultes.

482 Limité aux services publics fédéraux, aux services publics de programmation et aux corps particuliers.

483 Voy. aussi précédemment COMMISSION SPÉCIALE POUR LES PENSIONS DES ADMINISTRATIONS LOCALES, *Évolution de la charge des pensions des administrations locales de 2004 à 2050*, août 2007.

484 COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE VIEILLISSEMENT, *Rapport annuel*, Bruxelles, juillet 2013, p. 7.

Suite à une demande de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, le Bureau fédéral du Plan a calculé les taux de cotisation implicite, c'est-à-dire la pression fiscale sur les revenus du travail gagnés au cours d'une année déterminée en vue du financement des pensions au cours de la même année, et ce pour les trois régimes de pension séparément et sur la période comprise entre 2007 et 2060[485]. Le taux de cotisation implicite par régime de pension en pour cent et l'augmentation moyenne par an en points de pourcentage, font l'objet du *Tableau 63***.**
Entre 2011 et 2060, le taux de cotisation implicite augmentera de manière substantielle dans tous les régimes, et en particulier dans le régime de pension des fonctionnaires. Dans le régime de pension du secteur public[486], le taux de cotisation implicite passera de 56% en 2011 à 91,4% en 2060. Dans le régime des salariés, la contribution à l'équilibre passera de 20,4% en 2011 à 31,9% en 2060. Dans le régime des indépendants, elle passera de 18,2% à 27,6%.

***Tableau 63 – Taux de cotisation implicite dans les différents régimes de pension (en % – à gauche) et augmentation moyenne par an (en points de pourcentage – à droite)***[487]

| | **Taux de cotisation implicite (%)** | | | | | | | **Augmentation moyenne par an (points de pourcentage)** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007 | 2011 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2007-2011 | 2011-2020 | 2020-2040 | 2040-2060 |
| **Salariés** | 18,7 | 20,4 | 24,6 | 29,7 | 32,5 | 32,7 | 31,9 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,0 |
| **Indépendants** | 16,2 | 18,2 | 22,2 | 26,7 | 28,5 | 28,3 | 27,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,0 |
| **Fonctionnaires** | 49,3 | 56,0 | 67,8 | 80,7 | 87,8 | 90,0 | 91,4 | 1,7 | 1,3 | 1,0 | 0,2 |

Dans le régime de pension du secteur public, la contribution implicite à l'équilibre a déjà très fortement augmenté ces dernières années, voie qu'elle poursuivra en 2020 et 2030. Tout comme dans les autres régimes, cette contribution à l'équilibre devrait se stabiliser progressivement dès 2040, à un niveau très élevé il est vrai.

Précédemment encore, avant la fusion des différents pools de pension dans le giron de l'ONSSAPL (*supra*, 2.2.2.3), Exsyspen a réalisé une estimation de la charge future des pensions qui pèsera sur le niveau des pouvoirs locaux de 2004 à 2050. Le *Tableau 64* donne un aperçu des cotisations théoriquement dues sur la masse salariale statutaire en cas de politique inchangée.

485 BUREAU FÉDÉRALE DU PLAN, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension* – Rapport réalisé à la demande du SPF Sécurité sociale suite à une question de Mr. Alain JOUSTEN, membre de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », août 2013, 11 p. ; BUREAU FÉDÉRALE DU PLAN, Réponse partielle à une question supplémentaire de Mr. Frank VANDENBROUCKE dans le cadre du rapport « *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension* » ; BUREAU FÉDÉRALE DU PLAN, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de* pension – Rapport complété en septembre 2013 suite à une demande supplémentaire, septembre 2013, 14 p.

486 Pensions des fonctionnaires des différents niveaux des pouvoirs publics (fédéral, sécurité sociale, pouvoirs locaux, communautés et régions), en ce compris les entreprises publiques.

487 Source: Bureau fédérale du Plan.

***Tableau 64 – Prévisions en termes de charge des pensions à long terme des anciens pools de l'ONSSAPL en cas de politique inchangée***[488]

| ANNÉE | POOL 1 | POOL 2 | POOL 3 | POOL 4 | *GLOBAL* |
|---|---|---|---|---|---|
| **2004** | 36,2% | 38,1% | 46,6% | 22,3% | *41,7%* |
| **2025** | 69,4% | **93,3%** | 80,2% | 51,1% | *74,1%* |
| **2050** | **82,7%** | 84,5% | **82,8%** | **77,4%** | *82,2 %* |

## 3.4. Complexité et (il)lisibilité

### 3.4.1. Diversité des régimes de pension

« Le » régime de pension des fonctionnaires n'existe pas *de facto*. Il en va autrement du régime légal de pension des salariés[489] et de celui des indépendants[490], dont la législation de base s'applique de manière identique à toute personne appartenant à ce(s) groupe(s).
Les régimes de pension des fonctionnaires ne constituent pas en revanche un ensemble monolithique. Il existe divers *régimes de pension particuliers* qui diffèrent sur un ou plusieurs points du régime général des *agents civils*.
Il convient par ailleurs de garder à l'esprit qu'outre les régimes de pension – en soi déjà très divers – des agents civils et personnes y assimilées, un système distinct s'applique aux *agents militaires*. De

488 Voy. COMMISSION SPÉCIALE POUR LES PENSIONS DES ADMINISTRATIONS LOCALES, *Évolution de la charge des pensions des administrations locales de 2004 à 2050*, août 2007, 45 p. et 18 annexes. Le rapport final peut être consulté sur : http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/pdf/exsyspen/eindrapport_exsyspenstudie_2007_fr.pdf. L'étude d'Exsyspen a élaboré sept variantes du scénario de base. Lors de la simulation, chaque facteur de coût important a été isolé afin d'en déterminer l'impact. Les modifications simulées sont au nombre de trois, à savoir : 1° une certaine nuance en ce qui concerne les revenus. Le premier exercice tient compte des mécanismes de correction existants, c'est-à-dire des bonifications et des transferts. La deuxième variante en appelle à la responsabilisation du pouvoir local, en partant de la constitution d'une réserve démographique, autrement dit de la création d'un fonds de vieillissement local ; 2° une adaptation de la législation des pensions. Sont ici visés un rehaussement de l'âge de la pension de deux ans, une réduction du traitement de référence de 10% et l'absence de prise en compte des services temporaires dans le calcul de la pension ; 3° une modification de la politique d'emploi et de nomination. Deux extrêmes sont distingués dans ce cadre : la poursuite de la tendance à la baisse observée en matière de nominations statutaires *versus* le revirement de la tendance à la baisse constatée en nominations à titre définitif.

489 Voy. principalement arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (Loi des pensions des salariés) ; arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (Règlement général des pensions des salariés) ; arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (Loi relative à la modernisation des pensions des salariés).

490 Voy. principalement arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif a la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants (Loi des pensions des indépendants) ; arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants (Règlement général des pensions des indépendants) ; arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (Loi relative à la modernisation des pensions des indépendants).

plus, les *ministres des cultes reconnus* peuvent aussi prétendre à une pension de fonctionnaire. Indépendamment de ce qui précède, un régime distinct s'applique aux *pensions coloniales*. Enfin, il existe une législation spécifique relative aux pensions des *mandataires politiques*[491].

Cette énumération rudimentaire démontre que la diversité de la législation des pensions, telle qu'applicable aux différentes (sous-)catégories de fonctionnaires et personnes y assimilées, est importante et qu'il est difficile d'y trouver une quelconque forme d'unité.

Il est pratiquement impossible de dresser une liste exhaustive de la législation des pensions, telle qu'en vigueur dans le secteur public. Vous trouverez toutefois un aperçu des principales dispositions légales et réglementaires relatives aux pensions propres au secteur public sur le site Web du Service des Pensions du Secteur public[492]. Ce recueil comportait, dans sa version de décembre 2013, pas moins de 1.470 pages : un nombre éloquent.

### 3.4.2. Diversité des statuts

Outre la diversité des régimes de pension (*supra*, 3.4.1), les statuts présentent eux aussi un caractère très divers. En la matière s'applique la devise : tant de pouvoirs publics, tant de statuts juridiques qui peuvent varier d'un pouvoir public à l'autre. Le secteur public belge ne peut compter sur une sorte de loi de base, suivant le modèle de la Loi relative aux contrats de travail, applicable à toute personne occupée sous statut.
Eu égard à la répartition des compétences de plus en plus poussée, il serait illusoire de croire qu'un tel socle commun puisse être introduit d'une manière ou d'une autre pour tous les fonctionnaires du secteur public belge. Chaque niveau de pouvoir est à sa manière plus ou moins autonome dès lors qu'il s'agit de donner corps au statut de son personnel.

Il existe un lien étroit entre le contenu de ces divers statuts et la législation des pensions du secteur public (*infra*, 3.4.3). Tout ceci ne fait qu'accroître encore la complexité du système. Mais ce n'est pas uniquement ladite complexité qui grandit. Augmente également l'impact de certaines règles statutaires sur les droits individuels (*infra*, 3.4.3.1) et sur les dépenses de pension (*infra*, 3.4.3.2), outre divers problèmes pratiques qui se posent (*infra*, 3.4.3.3).

---

491 Le régime de pension des mandataires politiques du niveau local fait l'objet de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit (*M.B.*, 6 janvier 1977). À l'occasion de la réforme des pensions Di Rupo I, ce régime de pension a également subi une série de modifications identiques (voy. aussi http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/publications/publications_1026.htm et http://www.sdpsp.fgov.be/sdpsp/faq/faq_2008.htm).
Il en va par exemple autrement des *membres du parlement*. Ils jouissent d'une pension conforme à un règlement interne, le qualificatif d'« interne » étant mérité dans tous les sens du terme puisqu'il ne peut être consulté par des externes. Il est donc impossible de savoir si ce régime des pensions des parlementaires établit un lien ou non avec le mode de calcul de la pension des fonctionnaires. Quoi qu'il en soit, ce type de règlement peut être rapidement adapté, de sorte que les modifications apportées au régime de pension des fonctionnaires ne sortiront probablement pas leurs effets à l'égard de ce groupe spécifique, sauf intervention législative en la matière.

492 http://www.ap.sdpsp.be/sdpsp/professionals/professionals_1673.htm.

### 3.4.3. Interdépendance entre les statuts et la législation des pensions du secteur public

#### *3.4.3.1. Impact sur les droits individuels*

Tout d'abord, il existe une interdépendance évidente entre les statuts et la législation des pensions du secteur public sur le plan des *pensions pour inaptitude physique*. En effet, un fonctionnaire reconnu définitivement inapte par le service médical compétent ne pourra être mis prématurément à la pension qu'après avoir épuisé les congés de maladie auxquels il a droit en vertu du statut qui lui est applicable (*supra*, 2.1.2.3.2). Il n'existe pas la moindre réglementation générique relative à la constitution de ces jours de congé de maladie (*supra*, 2.1.2.3.2.2), raison pour laquelle surgit le risque de voir se développer des alternatives créatives à la fin de la carrière, par exemple sous la forme d'un rachat des jours de congé de maladie. Ceci permettrait au fonctionnaire individuel d'accéder plus rapidement au régime de pension.

Ensuite, nombre de statuts contiennent un régime permettant aux fonctionnaires de bénéficier d'un *congé préalable au départ à la pension* 5 ans avant la première date possible de départ à la pension (*supra*, 2.1.2.2.6). La réforme des pensions Di Rupo I a dressé un inventaire des systèmes existant à ce moment afin de déterminer lesquels d'entre eux entreraient en ligne de compte pour le régime transitoire. Mais à l'heure actuelle, rien n'empêche que de nouveaux types de régimes de départ puissent être inscrits dans les statuts.
Un autre problème important concerne l'*âge de la pension*. Tel qu'évoqué ci-dessus, il importe d'opérer une distinction entre la *mise à la retraite* et la mise à la pension (*supra*, 2.1.2.1.1). À supposer que l'âge légal de la pension soit relevé et/ou fasse l'objet d'un raisonnement en termes de conditions de carrière plutôt que de conditions d'âge, il faudra que tous les statuts soient adaptés sur ce point. Autrement dit, une telle modification requiert la collaboration de tous les pouvoirs publics. À défaut, c'est le fonctionnaire individuel qui risque d'être le dindon de la farce. S'il se trouve dans une situation qui donne lieu d'office à la cessation définitive des activités, conformément à son statut, sans remplir les conditions pour pouvoir prétendre à une pension, le fonctionnaire sera privé de revenus de remplacement.

Enfin, la législation des pensions ne définit que quelques principes généraux en matière d'assimilation des congés et absences pour le calcul de la pension (*supra*, 2.1.3.3). Les cartes sont donc dans les mains des auteurs des différents statuts, qui donnent concrètement corps à ces congés et absences. Le législateur fédéral des pensions n'a qu'un impact relativement minime sur ce plan. Entretemps une étape modeste a été franchie en vue de maîtriser quelque peu la prolifération des congés non rémunérés qui comptent pour la pension, sous la forme de l'exigence d'une approbation préalable du ministre fédéral des Pensions. Cette nouvelle étape ne remet toutefois pas en cause le point de départ, à savoir que c'est le statut qui est déterminant sur ce point et non la législation des pensions.

#### *3.4.3.2. Impact sur les dépenses de pension*

La nomination à titre définitif est une décision qui appartient aux différents employeurs publics. Cette nomination à titre définitif ou l'acte y assimilé constitue quant à elle (lui) la condition sous-

jacente pour pouvoir prétendre à une pension de fonctionnaire. Après la nomination à titre définitif, les services temporaires ayant précédé celle-ci entrent eux aussi en ligne de compte – sous certaines conditions – pour les années de pension dans le régime des fonctionnaires (*supra*, 2.1.1.2). Étant donné que dans les systèmes de pool, l'occupation de contractuels est nettement meilleur marché que celle d'agents statutaires nommés définitivement (*supra*, 2.2.4), la tentation de *nommer tardivement à titre définitif* peut être forte. Un tel report de la nomination à titre définitif met sous pression la solidarité au sein de ces systèmes de financement étant donné qu'aucune cotisation patronale n'a été versée au régime des fonctionnaires au titre de ces services temporaires. En ce qui concerne les pouvoirs locaux, la législation assortit ce type de comportement d'une sanction financière sous la forme d'une cotisation de régularisation[493]. Ce n'est pas (encore) le cas au sein du Pool des Parastataux.

Il existe par ailleurs un lien très étroit entre le *traitement de référence* servant au calcul de la pension (*supra*, 2.1.3.6) et les dispositions du statut pécuniaire. Dans le cadre des systèmes de pool, ce sont les employeurs publics qui supportent eux-mêmes les dépenses (supplémentaires) résultant de leur politique avantageuse de rémunération. Il en va autrement des communautés et des régions, en ce compris le secteur de l'enseignement, dont les fonctionnaires ont droit à une pension à charge du Trésor public.
L'abrogation de l'AR relatif aux Principes Généraux[494]implique que les communautés et les régions seront parfaitement autonomes sur le plan du régime de rémunération de leur personnel. Certains avantages statutaires ayant un impact sur le montant du traitement de référence se traduisent par des pensions, et – partant – des charges de pension, plus élevées. S'y ajoute en outre l'effet répercuté sur les pensions courantes en raison du mécanisme de péréquation. Ces effets surgissent par exemple lorsque les mesures pécuniaires suivantes sont ancrées dans le statut pécuniaire :

- une augmentation générale des échelles de traitement, sans devoir s'en tenir à des minima ou des maxima déterminés ;
- l'incorporation de suppléments de traitement dans les échelles de traitement en cas de refus d'inscrire ces suppléments de traitement sur la liste exhaustive en vigueur ;
- la création d'autres suppléments nouveaux pour autant qu'ils soient inscrits sur la liste exhaustive ;
- un aplanissement des échelles de traitement, avec un traitement minimum plus élevé au départ et un nombre plus restreint d'échelons, permettant d'atteindre plus rapidement le maximum de l'échelle de traitement ;

493 Lorsque les pouvoirs ne nomment définitivement un membre du personnel contractuel qu'après 5 ans, ils sont tenus de payer le surcoût de la pension de fonctionnaire sous la forme d'une cotisation de régularisation, étant entendu que les 5 premières années contractuelles sont exemptées de la cotisation de régularisation, bien que le collaborateur soit nommé définitivement plus de 5 ans après son recrutement contractuel (voy. article 26, §§ 1er et 2, de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives).

494 L'abrogation de l'ARPG a été évoquée lors du débat sur la sixième réforme de l'État. Il s'agit de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent (*M.B.*, 9 janvier 2001). Une éventuelle abrogation des articles 19 et 27 de cet AR relatif aux Principes Généraux, qui libérerait les communautés et les régions de ces principes communs, démontre l'étroitesse du lien qui existe entre le statut et la législation des pensions.

- la mise en œuvre d'une accélération de la carrière dans le cadre de la carrière fonctionnelle, accordant une échelle de traitement supérieure après un laps de temps plus court ;
- la prise en compte (illimitée) des prestations de carrière dans le secteur privé lors du calcul de l'ancienneté pécuniaire, permettant de verser directement un traitement plus élevé dès le passage.

Tel que déjà indiqué au point précédent (*supra*, 3.4.3.1), c'est principalement le statut qui détermine les *services admissibles* (*supra*, 2.1.3.3). Certaines modifications du statut administratif visant à élargir davantage les services assimilés peuvent entraîner une augmentation du nombre d'années de pension admissibles, ce qui se traduit aussi par des pensions – et des dépenses de pension – plus élevées. C'est notamment le cas lorsque le statut introduit de nouveaux congés assimilés à de l'activité de service et/ou lorsque le statut abroge les positions administratives de disponibilité et de non-activité, ce qui a pour conséquence que toutes les absences reçoivent l'étiquette d'activité de service. La nouvelle obligation consistant à devoir obtenir la reconnaissance préalable du ministre fédéral des Pensions des périodes d'activité de service non rémunérées, y apporte une certaine correction.
L'introduction de nouveaux régimes de départ préalables au départ à la pension a par ailleurs son coût. Il en va de même en cas d'introduction de systèmes de mandat assimilés à une nomination à titre définitif.

Enfin, le statut administratif peut aussi avoir un impact sur la *fraction de carrière*. Certaines catégories professionnelles bénéficient d'un tantième préférentiel. Concernant les fonctionnaires qui perçoivent une pension à charge du Trésor public, la fraction de carrière ne peut en principe être modifiée. Il existe cependant, dans le cadre de la législation concernant les pensions, une liste des services actifs comptant jusqu'à concurrence de 1/50 (*supra*, 2.1.3.5). Un impact indirect est toutefois concevable dès lors que sont utilisés pour certaines fonctions, dans le statut, les dénominations de grade de cette liste des services actifs.

### *3.4.3.3. Autres problèmes pratiques*

À l'heure actuelle, pratiquement tous les statuts accordent encore une très grande importance au diplôme en vue d'accéder à un niveau déterminé. Mais un nombre croissant de voix s'élèvent pour mettre l'accent sur la *gestion des compétences* et la *gestion des talents*, et s'écarter des exigences strictes de diplôme. Cette évolution s'accompagne toutefois de difficultés pratiques lorsqu'il s'agit de déterminer si le diplôme constituait une condition de nomination et, par conséquent, donne droit à une bonification de temps au titre du diplôme.

Dans un sens analogue, l'introduction de *systèmes de rémunération* davantage *liés aux prestations* – au lieu des échelles de traitement classiques, avec minima, maxima et échelons annuels ou pluriannuels – engendre des problèmes d'exécution pour Capelo et le mécanisme de péréquation. Le dossier électronique de pension, l'octroi de la pension et le calcul de la pension sont informatisés au maximum sur la base d'un modèle standardisé. Les dérogations à ce modèle-type entraînent des frais de gestion supplémentaires.

## 3.5. Mutation des schémas familiaux[495]

### 3.5.1. Pension de fonctionnaire « individuelle »

Les fonctionnaires bénéficient depuis toujours d'une pension liée à leur personne, qui ne tient pas compte de leur situation familiale, à l'exception des pensions minimums (*supra*, 2.1.6).
Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport à la pension des salariés. La plupart des salariés ne peuvent faire valoir qu'un droit à la pension d'isolé calculée à 60%[496]. La pension de ménage à 75% est réservée aux bénéficiaires mariés et à condition que l'autre conjoint ne bénéficie pas de revenus professionnels ou de remplacement[497].
Compte tenu de ce que les générations actuelles comptent de plus en plus de ménages à deux revenus justifiant d'une carrière suffisamment longue, le nombre de pensions de ménage à payer dans le régime des salariés baissera probablement (encore) à l'avenir[498].

Tout ceci a pour conséquence, pour présenter les choses très simplement, que la pension de retraite légale des fonctionnaires – indépendamment des autres avantages inhérents à ce système (*supra*, 2.1.3) – est généralement 15 points de pourcentage ou 25% supérieure à la pension de retraite des salariés à paramètres constants[499].

---

495 Le nombre de premiers mariages baisse. En revanche, nous avons assisté à une forte augmentation des deuxièmes mariages et plus au cours de la dernière décennie. En 2000, le nombre de mariages s'élevait à 45.123. En 2011, il n'atteignait plus que 41.001 unités.
Le nombre de divorces augmente. En 1990, 20.331 divorces étaient prononcés. En 2008, le nombre de divorces a atteint un pic de 35.366. Une légère tendance à la baisse a toutefois été observée ces dernières années.
Le nombre de personnes en situation de cohabitation légale progresse en ligne droite : de 5.144 en 2000 à 72.191 en 2011. Le nombre de cohabitants de fait augmente quant à lui de manière encore plus exponentielle.
Source : Direction générale Statistique, Statistics Belgium.

496 Article 5, § 1er, alinéa 1er, b), de la Loi relative à la modernisation des pensions des salariés.

497 Article 5, § 1er, alinéa 1er, a), de la Loi relative à la modernisation des pensions des salariés.

498 Dès lors que les deux conjoints ont une carrière professionnelle propre, toute relativement modeste qu'elle soit, l'octroi de deux pensions de retraite propres et distinctes donne un meilleur résultat. Ce n'est que lorsque le résultat de la pension de retraite propre à un conjoint est plus faible que la zone de tension de 15% entre la pension de retraite de ménage et la pension de retraite d'isolé de l'autre conjoint, que le salarié peut prétendre à une pension de retraite à 75% (voy. aussi article 3, § 8, de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général (*M.B.*, 15 août 1990)).

499 Compte tenu par ailleurs du fait que la notion de charge de famille est interprétée de manière très restrictive dans le régime des salariés, la majorité des salariés se voit accorder une pension de retraite d'isolé, autrement dit à 60%. Partant de cette donnée, la pension de retraite individuelle du fonctionnaire est, de par cet unique fait, au moins 15% supérieure en cas de carrière complète de 45 ans. En effet, la pension de retraite d'un fonctionnaire correspond au traitement de référence multiplié par 45/60 ou **75%** du traitement moyen des 5 ou 10 dernières années. C'est le plafond relatif. Concernant les salariés sans charge de famille au sens visé ci-dessus, la pension de retraite est une dérivée du salaire plafonné, tel que gagné sur l'ensemble de la carrière et multiplié par 45/45 – c'est-à-dire le maximum en raison du principe de l'unité de la fraction de carrière –, dont seule une fraction de **60%** est retenue dans la majorité des cas.

### 3.5.2. Droits des conjoints séparés (divorcés)

L'absence d'un système – dans le régime de pension des fonctionnaires – permettant au conjoint séparé de fait de réclamer directement une partie de la pension de l'autre conjoint, peut être assez facilement palliée.

Mais il importe davantage qu'un régime alternatif soit élaboré au profit du conjoint divorcé d'un fonctionnaire. En soi, le régime des fonctionnaires est relativement avantageux en ce sens que le conjoint divorcé entre lui aussi en ligne de compte pour une pension de survie, peu importe qu'il ait constitué ou non des droits propres à la pension pendant le mariage. Ce faisant, il peut arriver que l'ex-conjoint puisse prétendre tant à une pension de retraite propre qu'à une pension de survie dans le cadre du régime des fonctionnaires. Le cas échéant, un plafond s'applique conformément aux règles de cumul en cas de concours d'une pension de retraite et d'une pension de survie (*supra*, 2.1.8.3.3). Un détail qui ne manque pas d'importance veut toutefois que l'ex-conjoint non remarié ne soit protégé qu'après que son ex-conjoint fonctionnaire soit décédé.
C'est pourquoi la préférence doit être accordée au principe sous-jacent du régime de pension de divorcé des salariés et des indépendants, en ce sens qu'une protection doit être accordée au conjoint divorcé, également lorsque (sur)vit son ex-conjoint.

### 3.5.3. Pension de survie et cohabitation légale ?

La pension de survie occupe une place à part dans le cadre de la mutation des schémas familiaux. Partant de l'objectif de base de ce type de pension, il est logique que certains choix sortent des effets identiques dans les trois régimes légaux de pension[500].

Or, les schémas familiaux évoluent, sans que les régimes de pension ne soient suffisamment adaptés à cette évolution. Ceci constitue un dernier défi.

L'élargissement des droits dérivés des personnes mariées à celles qui cohabitent légalement semble à première vue être une étape logique. Cette étape a déjà été franchie dans le cadre de la réglementation relative au risque professionnel. En cas d'accident du travail mortel ou de maladie professionnelle ayant une issue fatale, les cohabitants légaux peuvent faire valoir les mêmes droits à une rente viagère que les mariés. Cette thématique n'est cependant pas propre au régime de pension des fonctionnaires.

[500] Il convient de ne pas perdre de vue la dimension du genre dans ce débat : *« Les pensions de survie accordées aux hommes sont un phénomène marginal. En effet, elles ne représentaient, au 1er juillet 2012, que 1,1 % de toutes les pensions. En outre, leur montant mensuel s'élève en moyenne à 747 euros bruts contre 1.283 euros bruts pour les titulaires féminines »* (COUR DES COMPTES, « Chapitre 7 – Pensions publiques 2008-2012 » dans *170ème Cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Volume 1 – Commentaires, Bruxelles, octobre 2013, p. 204).

# 4. Avenir des pensions des fonctionnaires

## 4.1. Pensions belges des fonctionnaires dans un contexte international

Dans la plupart des États membres de l'OCDE – tout comme en Belgique (*supra*, 1.1) – les régimes de pension des fonctionnaires ont été introduits plus tôt que ceux des salariés. Même après la création du régime de pension des salariés, une dualité s'est maintenue entre les deux régimes dans une grande partie des États membres de l'OCDE. Néanmoins, certains États membres de l'OCDE ont procédé à une intégration partielle ou totale du régime de pension des fonctionnaires dans le régime général, avec supplément ou non, tel que synthétisé dans le *Tableau 65*.

***Tableau 65 – Organisation institutionnelle des régimes de pension des fonctionnaires dans les États membres de l'OCDE***[501]

| **Intégration totale** | **Distincts mais comparables** | **Intégration totale avec supplément** | **Intégration partielle avec supplément** | **Totalement distincts** |
|---|---|---|---|---|
| Estonie<br>Hongrie<br>Lettonie<br>Lituanie<br>Pologne<br>République tchèque<br>Slovaquie<br>Slovénie | Danemark<br>Finlande<br>Pays-Bas<br>Suède | Espagne<br>Irlande<br>Italie<br>Norvège<br>Suisse | Royaume-Uni | Allemagne<br>Autriche<br>**BELGIQUE**<br>France<br>Grèce<br>Luxembourg<br>Portugal |

## 4.2. Redessiner le paysage belge des pensions

### 4.2.1. Conception différente des pensions légales

Une piste de réflexion théorique pourrait consister à faire évoluer (graduellement) les pensions légales vers un point commun et les aligner (à terme).

Il serait possible de limiter la convergence à des règles communes sur le plan d'une pension minimum généralisée – une sorte de **pension de base** – égale pour tous.
Se posent dès lors plusieurs questions. Le lien avec le travail doit-il être maintenu ou non dans ce cadre ? À quel niveau ce minimum doit-il se situer ? À quelles conditions un tel minimum sera-t-il garanti ? Avec quelles ressources sera-t-il financé ? Etc.
Une alternative consisterait à **aligner** plus encore **les régimes légaux de pension des salariés, des indépendants et des fonctionnaires**. Il serait alors logique que les principes de financement soient identiques dans les trois régimes.

[501] Source : OCDE.

Diverses pistes de réflexion sont également envisageables dans ce scénario. Une première distinction concerne les conditions d'admissibilité – autrement dit l'ouverture du droit à la pension – et le calcul de la pension. Eu égard aux différences existant entre le régime de pension des salariés et celui des fonctionnaires, telles que décrites ci-dessus, l'intervention pourrait concerner un seul, plusieurs ou tous les points de divergence.

Concernant la piste de réflexion théorique qui consiste à faire évoluer (graduellement) les pensions légales vers un point commun et à les aligner (à terme), BERGHMAN et PEETERS affirment ce qui suit : *« Deux possibilités permettraient de faire disparaître les écarts existants : soit diminuer les pensions des fonctionnaires, soit augmenter les pensions des travailleurs salariés. (…) Une première possibilité consiste à réformer le régime de pension spécifique des fonctionnaires afin qu'il se rapproche progressivement du régime de pensions des travailleurs salariés. Ceci supprimerait l'inégalité mais en rognant sur le seul régime de pension qui est parvenu à conserver avec succès l'objectif double de lutte contre la pauvreté et de maintien du niveau de vie. Par ailleurs, une telle diminution, tout comme chez les travailleurs salariés, mènerait sans doute à terme à l'institution d'un deuxième pilier de pensions pour les fonctionnaires. Nous pouvons nous demander si cela est souhaitable. En effet, cela ne ferait que remplacer une inégalité existante (entre fonctionnaires et travailleurs salariés) par une autre inégalité (entre individus sans et individus avec pension du deuxième pilier) ; en plus, au sein de ce dernier groupe, entre individus avec une pension du deuxième pilier élevée et individus avec petite pension »*[502].

Ceci résume parfaitement la situation. Une réforme systémique ou structurelle visant à introduire un régime de pension uniforme pour les fonctionnaires et les salariés, n'est pas évidente. Un rapprochement du régime des salariés au régime des fonctionnaires est illusoire d'un point de vue financier. La démarche inverse viderait de sa substance le régime légal des fonctionnaires, lequel parvient actuellement – ce qui le rend unique en son genre – à concrétiser les objectifs inhérents à un régime de pension : le maintien d'un certain niveau de vie et la lutte contre le risque de pauvreté. La faisabilité d'une telle proposition d'harmonisation sera examinée plus en détail dans un titre à part (*infra*, 4.2.3).

### 4.2.2. Rôle différent des pensions complémentaires

#### *4.2.2.1. Complémentarité*

Dans le cas où les pensions légales seraient conçues différemment, il conviendra d'établir un lien avec la pension complémentaire. Du point de vue du ratio de remplacement – à viser –, il est impossible de dissocier les différents piliers de pension[503] (*supra*, 2.1.10.2). Plusieurs questions se posent à cet égard.

---

502 J. BERGHMAN et H. PEETERS, « Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis », *R.B.S.S.*, 2012/1, pp. 40-41.

503 Voy. J. BERGHMAN et H. PEETERS, « Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis », *R.B.S.S.*, 2012/1, p. 39.

Se pose tout d'abord la question de la *généralisation obligatoire d'un régime de pension complémentaire*. Seuls les pouvoirs provinciaux et locaux flamands sont « obligés » depuis 2010 d'instituer, par accord sectoriel, un régime de pension complémentaire au profit des membres du personnel contractuel qu'ils occupent (*infra*, 4.2.2.3). Les autres agents contractuels restent en revanche privés de ce type de régime. Il serait illusoire de penser que la généralisation (obligatoire) d'un régime de pension complémentaire dans le secteur public puisse faire l'objet d'un accord intersectoriel[504].

Se pose par ailleurs la question de savoir – en cas de généralisation obligatoire d'un régime de pension complémentaire – si le système retiendra un *pourcentage de cotisation* obligatoire ou une fourchette. Il convient alors de se demander avant toute chose si le paiement de *cotisations supplémentaires* en vue de la constitution d'une pension complémentaire – non seulement pour les contractuels mais aussi, à l'avenir et par hypothèse, pour les statutaires – est bien réaliste (*infra*, 4.2.3.1).

Un choix doit en outre être opéré quant au système : cotisations définies (« *defined contribution* ») ou prestations définies (« *defined benefit* »).

Enfin, il est possible que le pouvoir public intervienne en la matière en qualité d' « *assureur propre* ». Est-ce souhaitable ou convient-il d'*externaliser* la constitution de cette pension extralégale ?

En guise d'inspiration et afin d'apporter une ébauche de réponse à cette question, nous examinons ci-dessous les contours de la création d'une pension complémentaire au profit des agents contractuels sur la base de la Loi relative aux pensions complémentaires (*infra*, 4.2.2.2.1) et d'une précédente initiative législative afin de mettre en place un cadre adéquat pour l'introduction d'un régime de pension complémentaire dans le secteur public (*infra*, 4.2.2.2.2). Sera ensuite présenté le régime actuellement applicable aux contractuels des pouvoirs locaux flamands (*infra*, 4.2.2.3).

[504] Afin de parvenir à un accord intersectoriel, il faut que tous les pouvoirs (fédérés) soient sur la même longueur d'onde, ce qui n'est pas évident. Le système des accords intersectoriels est d'ailleurs tombé en désuétude depuis quelques années, notamment pour cette raison. Même un accord intersectoriel au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ne s'appliquerait pas à l'ensemble du secteur public étant donné que tous les pouvoirs publics ne ressortissent pas à son champ d'application mais connaissent un régime propre de relations collectives de travail. C'est notamment le cas des militaires, des membres de la police et du personnel au service des entreprises publiques autonomes, comme la SNCB. Un accord intersectoriel est en outre parfaitement incomparable à une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du Travail et rendue obligatoire, laquelle lie directement tous les employeurs du secteur privé. Un accord (inter)sectoriel n'a de son coté aucune valeur directement contraignante et doit encore être transposé en droit positif par les différentes entités administratives.

### *4.2.2.2. Pensions complémentaires au profit des agents contractuels*[505]

#### 4.2.2.2.1. Loi relative aux pensions complémentaires

##### *4.2.2.2.1.1. Champ d'application*

La Loi relative aux pensions complémentaires[506] du 28 avril 2003 (LPC) visait notamment une démocratisation des pensions complémentaires. Le champ d'application de cette Loi relative aux pensions complémentaires s'étend également aux membres du personnel contractuel occupés par des personnes morales de droit public[507].

##### *4.2.2.2.1.2. Non-discrimination*

L'introduction d'une pension complémentaire doit reposer sur le principe de la non-discrimination. Autrement dit, le règlement de pension doit s'appliquer de manière identique à l'ensemble du personnel ou à une catégorie spécifique de celui-ci.

L'introduction d'une pension complémentaire au profit des agents contractuels ne peut donc être source d'une nouvelle discrimination. En soi, la Loi Pensions complémentaires n'interdit pas que le financement de la pension complémentaire soit basé sur des cotisations patronales et personnelles. Cette loi permet également que le paiement s'effectue en capital. Néanmoins, lors de la mise sur pied des plans de pension complémentaire pour les contractuels des pouvoirs locaux (flamands) (*infra*, 4.2.2.3), il a été choisi de ne pas demander de cotisation personnelle. Compte tenu de l'égalité de traitement des fonctionnaires et des contractuels, il est également stipulé explicitement que l'avantage complémentaire de pension est exclusivement payé sous la forme d'une rente mensuelle, et donc pas sous la forme d'un capital.

Les choses sont en revanche moins claires en ce qui concerne la régularisation de la carrière constituée précédemment et le système de péréquation.

##### *4.2.2.2.1.3. Organisation du plan de pension complémentaire*

Contrairement aux employeurs du secteur privé, les services publics – à l'exception des entreprises publiques[508] – ne sont pas tenus de sous-traiter la gestion de leur règlement de pension[509].

---

505 Voy. à cet égard L. SOMMERIJNS en F. VLASSEMBROUCK, *Aanvullende pensioenen in de overheidssector*, Life & Benefits, Dossier 02/2011, Mechelen, Kluwer, 2011, 58 p.

506 Est ici visée la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale (*M.B.*, 15 mai 2003).

507 Il faut entendre par « travailleur », la personne occupée en exécution d'un contrat de travail (voy. article 3, § 1er, 7°, de la Loi relative aux pensions complémentaires). Il ne fait aucun doute que sont également ici visés les contractuels au service d'une personne morale de droit public. L'application de cette loi aux personnes morales de droit public fait l'objet de l'article 3, § 2, de la Loi relative aux pensions complémentaires.

508 Sont ici visés les employeurs publics ressortissant au champ d'application de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises (*M.B.*, 4 septembre 1975).

L'organisation d'un système d'allocations de pension complémentaire au profit des agents contractuels peut dès lors passer par la conclusion d'une assurance de groupe avec un assureur, la création d'un organisme de financement des pensions (OFP) ou la mise en place d'un fonds de pension collectif à charge du pouvoir concerné.

L'avantage d'une ***assurance de groupe*** tient à sa simplicité. Le pouvoir est uniquement tenu au paiement de la prime. Un choix peut être fait entre des cotisations définies ou des prestations définies. Il appartient à l'assureur de respecter les dispositions sociales et fiscales dans le cadre de la LPC ainsi que les règles relatives aux obligations de financement. L'assureur reste soumis aux mécanismes de contrôle de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances. Cette méthode a deux inconvénients : d'une part, le manque de transparence d'un tel produit « tout compris », d'autre part, la problématique du rachat des obligations de pension de la carrière historique.

Le pouvoir peut également créer une institution de retraite professionnelle (IRP), c'est-à-dire un fonds de pension classique. Le cas échéant, la gestion des actifs, la gestion administrative et la gestion actuarielle sont sous-traitées, par exemple à un banquier ou à un consultant. Chaque IRP constitue une personne morale distincte devant être différenciée du pouvoir qui verse les cotisations. Elle adopte la forme d'un ***organisme de financement des pensions*** (OFP)[510].
L'objet social de l'organisme est limité au paiement des allocations de pension et aux activités qui en découlent. Elle ne peut accorder d'autres avantages matériels que ceux liés à la réalisation de l'objet. Ce système est transparent, offre un meilleur contrôle des différentes tâches, mais a un coût de départ très élevé.

Lors de la création d'un ***fonds de pension collectif***, le pouvoir promet à son personnel contractuel par exemple de garantir un pourcentage déterminé de la différence entre la pension de retraite légale conforme au régime des salariés et la pension de retraite qui serait perçue en qualité de fonctionnaire. C'est une forme possible d'un plan de pension. D'autres peuvent s'imaginer.
Le pouvoir peut confier la gestion du règlement de pension à un assureur et/ou un banquier. La décision concernant le trajet de financement et les tâches à sous-traiter appartient en revanche au pouvoir lui-même.
Les avantages de ce plan de pension collectif sont la transparence, le contrôle des différentes tâches, l'absence de frais de départ, outre l'autonomie indiscutable de pouvoir dans le cadre du régime de pension. Les droits constitués sont des acquis ne pouvant être retirés. Il n'existe pas d'obligation de financement minimum étant donné que le pouvoir est lui-même garant du bon déroulement du plan de pension collectif.

Les différences entre ces trois options sont présentées de manière plus détaillée dans le *Tableau 66* ci-dessous.

---

509 Article 136 de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle (*M.B.*, 10 novembre 2006).

510 Voy. article 8 de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle, également connue sous le nom de Loi IRP.

### *Tableau 66 – Aperçu comparatif des différents systèmes de gestion d'un plan de pension complémentaire*

| **Assurance de groupe** | **Organisme de Financement des Pensions (OFP)** | **Fonds de pension collectif / Gestion propre** |
|---|---|---|
| Produit d'une entreprise d'assurances<br>*Insurance wrap :* présenté comme une assurance(-vie), mais produit de placement sous-jacent | Personne morale distincte | Réserves internes sur le bilan propre |
| Deux types : *defined contribution* ou *defined benefit*<br>Deux formes :<br>Rendement garanti (3,25% si type cotisations définies) : Branche 21. Seule une compagnie d'assurances peut proposer une assurance de groupe Branche 21 ;<br>Sans rendement garanti : Branche 23 | L'OFP définit lui-même le plan de pension. | Le pouvoir définit lui-même (ou par sous-traitance) son plan de pension :<br>- Cotisation fixe ;<br>- Rendement fixe ;<br>- Prestation fixe ;<br>- Obligation de moyen sur la base de l'écart de pension à combler, laquelle équivaut en termes de résultat à une obligation de résultat. |
| Lien direct entre l'assureur et le membre du personnel contractuel | Lien direct entre l'OFP et le membre du personnel contractuel | Lien direct entre le pouvoir et le membre du personnel contractuel |
| Le pouvoir est client. | Le pouvoir a un droit de regard. | Le pouvoir est propriétaire. |
| Le risque incombe à l'assureur (et à l'employeur). | Le risque incombe à l'OFP. | Le risque incombe au pouvoir<br>Le pouvoir peut sous-traiter des tâches déterminées. |
| Les bénéfices reviennent à 100% à l'assureur. Le pouvoir n'est pas associé aux plus-values, sous réserve des participations bénéficiaires. | Les bénéfices reviennent à 100% à l'OFP (dont une partie est affectée aux participations bénéficiaires du membre du personnel). | Les bénéfices reviennent à 100% au pouvoir. |
| Contrôle de l'Autorité des Services et Marchés financiers (FSMA) | Contrôle de l'Autorité des Services et Marchés financiers (FSMA) | Aucun contrôle |
| | | Pas de financement minimum<br>Pas de frais administratifs car pas d'obligation d'externalisation |
| Pas de précompte mobilier sur les allocations<br>Pas de taxe patrimoniale sur les actifs<br>Avantage des conventions fiscales étrangères<br>Cotisation patronale obligatoire de 8,86% sur la prime payée par l'employeur | Pas de précompte mobilier sur les allocations<br>Pas de taxe patrimoniale sur les actifs<br>Avantage des conventions fiscales étrangères<br>Cotisation patronale obligatoire de 8,86% sur la prime payée par l'employeur | |

#### 4.2.2.2.2. Avant-projet de loi relatif aux pensions complémentaires des agents contractuels de la fonction publique

Dans son accord de gouvernement du 8 juillet 2003, un précédent gouvernement s'était engagé à étudier la possibilité *« d'offrir une pension complémentaire aux fonctionnaires contractuels* (sic) *»*[511]. Dans la foulée a circulé un avant-projet de loi relatif aux pensions complémentaires des agents contractuels de la fonction publique. Mû par des considérations d'équité, cet avant-projet entendait accorder à terme aux agents contractuels – par l'introduction d'un régime de pension complémentaire – une pension identique à celles des membres du personnel nommés à titre définitif. C'est notamment ce que l'on pouvait lire dans la note de politique générale publiée fin 2006 par le ministre fédéral de l'Environnement et des Pensions de l'époque[512].

Cet avant-projet de loi relatif aux pensions complémentaires des agents contractuels de la fonction publique n'a en définitive jamais été approuvé[513]. Il est néanmoins intéressant de rappeler – à titre de patrimoine historique – les principes généraux de cet avant-projet de loi.
Le point de départ était le suivant : la Loi relative aux pensions complémentaires (*supra*, 4.2.2.2.1) restait d'application, sauf disposition contraire.
L'engagement de pension visé était du type « prestations définies » et correspondait à la différence – ou à une fraction de la différence – entre la pension des fonctionnaires et celle des salariés. Ces prestations définies se traduiraient par et seraient liquidées sous la forme d'une rente viagère indexée. Dans le cas où un contractuel déterminé pour lequel une pension complémentaire avait été constituée décrochait ensuite une nomination à titre définitif, le montant de la pension complémentaire correspondant aux services temporaires en qualité de contractuel de la fonction publique viendrait en déduction de la pension publique de fonctionnaire, par voie de subrogation.
Il s'agissait d'un système de capitalisation assorti d'une solidarité réciproque obligatoire entre les différents secteurs, et exclusivement financé par des cotisations patronales.

### *4.2.2.3. Régime actuel applicable aux contractuels des pouvoirs locaux (flamands)*

#### 4.2.2.3.1. Base juridique

Le 19 novembre 2008, les représentants des employeurs – l'asbl « *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* » et l'asbl « *Vereniging van Vlaamse Provincies* » – ont conclu avec l'autorité flamande et une organisation syndicale, un accord sectoriel relatif aux conditions salariales et de travail du

511 Voy. X, *Une Belgique créative et solidaire, Du souffle pour le pays*, accord du gouvernement fédéral, 8 juillet 2003, p. 46.

512 Ceci était exprimé littéralement dans la partie « pensions » de la note de politique générale du 23 novembre 2006 du ministre de l'Environnement et des Pensions compétent à l'époque (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2706/026, pp. 19-20). Ce point avait déjà été abordé dans la précédente note de politique générale du ministre de l'Environnement et des Pensions du 22 novembre 2004 (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1371/019, pp. 30-31).

513 La Cour des comptes déplore cette évolution des choses et recommande qu'une nouvelle initiative législative soit prise en ce sens (COUR DES COMPTES, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques – Évaluation intermédiaire*, Chapitre 4 – Cadre réglementaire, p. 40 – https://www.rekenhof.be/FR/).

personnel local de la fonction publique pour la période 2008-2013[514]. Parmi les « autres engagements » figurait la mise en place d'un régime de pension complémentaire pour tous les contractuels des pouvoirs locaux (flamands) à l'horizon du 1er janvier 2010.

#### 4.2.2.3.2. Systèmes en vigueur

La *province d'Anvers* a opté pour la conversion du fonds de pension existant en un **organisme de financement des pensions** (*supra*, 4.2.2.2.1.3), dénommé OFP Provant. Le régime proposé aux collaborateurs contractuels de la province d'Anvers prévoit une rente de pension complémentaire. L'OFP Provant se fixe pour objectif de garantir 70% du dernier traitement brut au membre du personnel justifiant d'une carrière complète. Aucune régularisation des années de carrière du passé n'intervient et les contractuels ne constituent des droits qu'à partir du 1er janvier 2009, de sorte que le système n'atteindra sa vitesse de croisière qu'en 2054.
Parallèlement, la province d'Anvers offre aux administrations communales établies sur son territoire la possibilité d'adhérer au système. Lorsqu'elles adoptent une telle décision, elles peuvent prétendre à une couverture de 100%, de 75%, de 50%, de 30% ou – temporairement – de 15%. Une couverture de 15% correspondrait à 1% de cotisations définies sur la masse salariale. Des cotisations de 7% sur la masse salariale donneraient droit à une couverture de 100% des futurs droits de pension.

La *province de Limbourg* a opté pour un **fonds de pension collectif** (*supra*, 4.2.2.2.1.3), appelé CPF Limburg. Ce régime permet une régularisation, dans une mesure importante, de la carrière historique. La province est maître du plan de pension et détermine elle-même le trajet de financement, les tâches qui font l'objet d'une gestion propre ainsi que les tâches sous-traitées. Pour le surplus, elle échappe à la loi relative au contrôle complémentaire.
Le système de la province de Limbourg se fixe pour objectif de combler, grâce à l'engagement de pension, 60% de l'écart brut entre la pension des salariés et celles des fonctionnaires : 60% de l'écart brut correspondrait à 90% de l'écart net.
La province de Limbourg, assistée par la compagnie d'assurances Ethias, estime que 5% de la masse salariale suffirait à garantir au moins 30% de la couverture des engagements totaux de pension sur 30 ans.

La plupart des pouvoirs locaux sont affiliés au système de l'*ONSSAPL/VVSG* (*infra*, 4.2.2.3.3). Dans ce système, les partenaires sociaux ont choisi de confier la gestion du règlement de pension à un **assureur pension** et de retenir un engagement de pension du type « cotisations définies »[515].
L'externalisation du risque et la parfaite prévisibilité du type « *defined contribution* » sont les facteurs principaux ayant conduit à ce choix.
Afin d'éviter que chaque pouvoir ne doive publier individuellement un marché public[516], l'ONSSAPL est intervenu au nom des pouvoirs provinciaux et locaux en qualité de centrale de marchés pour

514 Voy. AUTORITÉ FLAMANDE, Affaires administratives, *Circulaire BA 2008/10 du 21 novembre 2008 relative à l'accord sectoriel 2008-2013 pour le personnel des administrations locales et provinciales du 19 novembre 2008 et annexes*, *M.B.*, 7 janvier 2009, p. 369, point 2.2.3.1 et http://binnenland.vlaanderen.be/sectoraal-akkoord-2008-2013.

515 Voy. articles 4 à 7 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 portant exécution de la loi du 28 avril 2003 (*M.B.*, 14 novembre 2003).

516 Article 15 de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (*M.B.*, 15 février 2007).

sélectionner l'institution de retraite ou l'assureur de groupe[517]. Le marché a été attribué à la société commerciale momentanée « Belfius Insurance-Ethias Lokale Contractanten »[518]. Les pouvoirs locaux qui souhaite s'affilier doivent accepter le règlement-cadre de pension[519] et compléter l'allocation de pension, l'éventuelle allocation de rattrapage et la date d'entrée en vigueur.
Le système de l'ONSSAPL/VVSG part de cotisations définies d'au moins 1% sur la masse salariale[520]. La majorité des pouvoirs a opté pour un pourcentage de cotisation de 1%, 1,5% ou 2%. Septante pouvoirs affiliés – 60 flamands et 10 wallons – ont en outre décidé de payer une allocation de rattrapage.

#### 4.2.2.3.3. État des lieux

Le *Tableau 67* ci-dessous propose un aperçu, au 1er janvier 2014, du nombre de pouvoirs affiliés aux différents systèmes prévoyant un régime de pension complémentaire au profit des agents contractuels.

517 L'ONSSAPL a établi un cahier des charges, lequel a été publié début février 2010 au Moniteur belge et au Journal officiel de l'Union européenne. Le marché de services, intitulé « Marché pour la gestion administrative et financière d'une assurance groupe du deuxième pilier pour les membres du personnel contractuels des pouvoirs locaux affiliés » et lancé par l'ONSSAPL sous la forme d'un appel d'offre général (numéro d'avis du marché dans le Journal officiel de l'Union européenne : 2010/S23-032951 du 3 février 2010). Le cahier des charges peut être consulté sur http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx. Les compagnies d'assurances-candidates disposaient d'un délai courant jusqu'au 16 avril 2010 pour déposer leur offre. 5 compagnies d'assurances ont franchi le pas. Le Comité de gestion de l'ONSSAPL a décidé le 14 juin 2010 d'attribuer le marché à la société commerciale momentanée « DIB-Ethias Lokale Contractanten », laquelle avait déposé la meilleure offre d'après la commission d'évaluation. Cette décision a été attaquée en vain devant le Conseil d'État (voy. C.E., 15 juin 2010, n° 206.672, NV AG Insurance).

518 SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL SÉCURITÉ SOCIALE, *Marché pour la gestion administrative et financière d'une assurance groupe du deuxième pilier pour les membres du personnel contractuels des pouvoirs locaux affiliés*, *M.B. (Bulletin des Adjudications)* 9 août 2010, p. 22304, www.ejustice.just.fgov.be/cgi_bul/bul.pl.

519 En exécution de l'accord sectoriel relatif aux conditions salariales et de travail du personnel local de la fonction publique pour la période 2008-2013, les partenaires sociaux sont parvenus le 9 décembre 2009 à un accord sur un règlement-cadre de pension et quelques modèles de décision du conseil pour les pouvoirs désireux de s'affilier. Le règlement-cadre de pension et les modèles de décision du conseil peuvent être consultés sur http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx.

520 Des simulations du résultat obtenu par ce système peuvent être consultées sur http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx.

***Tableau 67 – Nombre de pouvoirs affiliés à un système prévoyant un régime de pension complémentaire au profit des agents contractuels (1er janvier 2014)***

| Système | Pouvoirs affiliés | Total |
|---|---|---|
| *« OFP Provant »*<br>(organisme de financement des pensions)<br>Province d'Anvers | 21 communes<br>21 centres publics d'action sociale<br>13 autres pouvoirs | 55 |
| *« CPF Limburg »*<br>(fonds de pension collectif)<br>Province de Limbourg | 25 communes<br>25 centres publics d'action sociale | 50 |
| Système ONSSAPL/VVSG[521]<br>(avec Belfius Insurance / Ethias) | 252 communes flamandes<br>248 centres publics d'action sociale flamands<br>68 autres pouvoirs (régies communales autonomes, province, divers) | 568 |
| | 2 pouvoirs locaux bruxellois<br>20 pouvoirs locaux wallons (communes ou CPAS) | 22 |
| Gestion propre | 4 communes<br>3 centres publics d'action sociale | 7 |

#### *4.2.2.4. Autres initiatives*

Il est raisonnablement difficile d'obtenir une vue complète, voire complétée, sur les autres pouvoirs publics et le nombre de contractuels pour qui une pension complémentaire a été constituée en 2014. Le fait que les pouvoirs publics ne soient pas obligés de placer les réserves d'un tel régime complémentaire de pension dans un OFP (Organisme de financement de pensions) ou de conclure une assurance groupe avec une société d'assurance, renforce encore plus le manque de transparence.[522] Selon une estimation de l'Association belge des Institutions de Pension (ABIP),[523] 10 à 20% des contractuels des services publics bénéficieraient d'un régime de pension complémentaire.

### 4.2.3. (In)faisabilité d'une intégration du régime légal de pension du secteur public dans le régime général

#### *4.2.3.1. (In)faisabilité financière*

Un grand problème posé par une éventuelle intégration du régime légal de pension propre aux fonctionnaires dans le régime général de pension (*supra*, 4.1) tient à la charge historique des

521 Sur les 100.000 agents contractuels potentiels, environ 85.000 sont actuellement concernés par ce système.

522 Pour avoir par exemple une vue d'ensemble sur les institutions publiques qui, s'il en est, sont leur propre assureur, on pourrait établir une liste à partir de la centrale des bilans afin de contrôler quel pouvoir public a prévu une réserve dans ses comptes.

523 Voy. http://www.pensionfunds.be/index.php/fr/.

pensions. Dans l'hypothèse où serait retenue l'option d'un alignement graduel des différents régimes de pension, les conséquences financières du scénario d'extinction seront encore perceptibles pendant plusieurs décennies. La présupposition est dans ce cas qu'il ne sera pas touché aux pensions des fonctionnaires déjà pensionnés et que les fonctionnaires encore en service conserveront les droits qu'ils ont constitués dans le passé, lesquels seront pour ainsi dire gelés au moment du changement de régime par la technique du « *grandfathering* ». Ceci implique que des pensions de fonctionnaires ancienne mouture devront encore être financées et payées pendant une très longue période transitoire.

Tel qu'exposé ci-dessus (*supra*, 4.2.2), une éventuelle harmonisation complète des régimes légaux de pension des fonctionnaires et des salariés est indissociablement liée à l'introduction d'une pension complémentaire au profit de l'ensemble du personnel de la fonction publique. Étant donné que la constitution d'une pension complémentaire passe habituellement par une capitalisation, tandis que les pensions légales sont classiquement alimentées par répartition, cette situation doublera la charge de financement des pensions pendant environ deux générations. Eu égard aux prévisions peu favorables concernant le taux de cotisation implicite dans le régime légal de pension des fonctionnaires (*supra*, 3.3.3), la question se pose tout particulièrement de savoir où les pouvoirs publics vont devoir ou pouvoir puiser les ressources nécessaires pour concrétiser cette double voie.

#### *4.2.3.2. (In)faisabilité technique*

Idéalement, il faudrait concevoir un nouveau régime de pension qui entrerait en vigueur à une date déterminée, à partir de laquelle tous (?) les anciens régimes seraient amenés à s'éteindre. C'est plus vite dit que fait : le nombre de régimes de pension du secteur public est presque sans limite, avec tout autant de dérogations aux règles générales. En outre, le régime de pension n'est pas autonome. Il existe une interaction profonde avec les statuts (*supra*, 3.4).

S'y ajoutent les répercussions durables des mesures transitoires – surtout dans le régime de pension des fonctionnaires – promulguées à l'occasion de la réforme des pensions menées par le gouvernement Di Rupo I. Ces mesures transitoires accordées seront probablement considérées comme des acquis et compliqueront dès lors sérieusement une nouvelle réforme approfondie à court terme. Y revenir peut être effectivement possible juridiquement, mais s'avèrerait probablement (trop) compliqué politiquement. Ce serait d'ailleurs difficile aussi à expliquer à l'assuré social lui même, auquel une certaine sécurité doit en effet être offerte.

Une complication supplémentaire tient au fait qu'une réforme approfondie des pensions des fonctionnaires, dans le sens d'un alignement sur le régime légal des salariés, requiert parallèlement que soit repensée la manière dont la protection sociale des fonctionnaires (et des salariés) est actuellement organisée (*infra*, 4.3.2).

#### *4.2.3.3. (In)faisabilité politique et sociale*

Le démantèlement, voire la suppression d'un ou plusieurs avantages liés à la pension de fonctionnaire contraindrait – c'est un euphémisme – à l'adoption de mesures particulièrement impopulaires qui toucheraient les attentes d'un très grand groupe de gens en matière de pension et, par conséquent, pourraient être (et probablement seront) source de troubles sociaux. Par ailleurs, une tel démantèlement risquerait aussi de miner la confiance légitime des citoyens, et en particuliers des agents statutaires (et contractuels), dans les pouvoirs publics. Mais ne pas agir mettrait la solidarité intergénérationnelle fortement sous pression. En bref, tout est une question de risque politique calculé. Il existe toutefois différentes gradations possibles dans le cadre d'une harmonisation, allant d'une ou plusieurs réformes paramétriques jusqu'à une réforme structurelle générale sous forme d'intégration du régime de pension propre aux fonctionnaires dans le régime légal général de pension (des salariés).

En outre, une proposition d'uniformisation de la pension des fonctionnaires et des salariés sera perçue par d'aucuns comme une nouvelle étape dans le démantèlement du statut de fonctionnaire et son abrogation (*infra*, 4.3.1). Cette discussion est certes autre et plus large, mais elle n'en est pas moins indissociablement liée au système actuel des pensions. Cette thématique est socialement – et de manière assez logique, surtout pour les syndicats – extrêmement sensible.

## 4.3. Protection sociale identique du personnel de la fonction publique ?

### 4.3.1. Normalisation des relations de travail

Les caractères souhaitable et faisable d'un régime légal de pension uniforme pour les fonctionnaires et les salariés méritent d'être examinés sous un prisme plus large. En effet, l'un et l'autre touchent à la question encore plus fondamentale de savoir s'il est indiqué, dans le secteur public, de conserver le statut en tant que concept d'occupation et d'opter ou non pour un statut uniforme applicable à l'ensemble du personnel de la fonction publique[524], en partant du mode d'occupation contractuelle[525].

Aux Pays-Bas, il est question à cet égard de normalisation des relations de travail[526]. La Seconde Chambre vient d'approuver la proposition de loi portant modification de la Loi relative à la fonction publique et de quelques autres lois relatives à la mise en concordance du statut des fonctionnaires avec celui des salariés engagés dans les liens d'un contrat de travail de droit civil, appelée Loi relative à la normalisation du statut des fonctionnaires. Cette loi a été transmise à la Première Chambre le 14 mars 2014.

---

524 Voy. R. JANVIER en I. DE WILDE, "Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME (eds*.), Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 67-88.

525 Voy. R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Reeks SBOV 2, Brugge, die Keure, 2003, 375 p.

526 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/32550.

Il a déjà été souligné que le nombre de contractuels a très fortement augmenté au niveau des pouvoirs provinciaux et locaux, et ce dans toutes les régions (*supra*, 1.6.2). Désormais, le rapport entre les statutaires et les contractuels s'apprécie, à cet échelon, à environ un tiers *versus* deux tiers. Cette tendance est nettement moins perceptible au niveau des autorités fédérales, ainsi que des communautés et des régions. Comme nous l'avons vu, cette politique du personnel divergente s'explique aussi en grande partie (mais pas exclusivement) par le financement des pensions des fonctionnaires (*supra*, 1.6.3 et 2.2.2.3).

Ces dernières années, d'aucuns répètent à l'envi, à divers niveaux administratifs, que la politique doit avoir pour objectif de supprimer autant que faire se peut les différences de conditions de travail existant entre les membres du personnel statutaire et contractuel de la fonction publique. Plusieurs pouvoirs publics ont d'ailleurs déjà joint le geste à la parole. Le tendon d'Achille de ce processus reste la différence de protection sociale entre les fonctionnaires et les agents contractuels[527], outre les différences en termes de protection contre le licenciement et le régime disciplinaire[528].

### 4.3.2. Réforme des pensions pour inaptitude physique

Indépendamment de la question d'une normalisation complète des relations de travail dans le secteur public (*supra*, 4.3.1), le régime actuel de la pension des fonctionnaires pour cause d'incapacité définitive doit à tout le moins être remis en question.

Tant que l'échappatoire de la mise à la retraite d'office après 365 jours civils d'absence pour cause de maladie après 60 ans (*supra*, 2.1.2.2.5) ne sera pas exclue, la plupart des mesures tendant à retarder le départ à la pension des fonctionnaires ne pourront sortir pleinement les effets escomptés.

L'abrogation de la pension pour inaptitude physique dans le régime des fonctionnaires aura toutefois des conséquences extrêmes. En effet, elle implique une réforme intégrale de la protection sociale du personnel de la fonction publique. Le cas échéant, le secteur des indemnités AMI, et logiquement aussi le régime du chômage, devront à tout le moins être déclarés applicables également aux agents statutaires nommés définitivement. Par conséquent, l'employeur public devra alors verser des cotisations à ces deux secteurs de la sécurité sociale. Parallèlement, les différents statuts devront être adaptés, principalement sur le plan des congés de maladie (*infra*, 5.4.3).

527 En effet, les agents contractuels relèvent du champ d'application de la sécurité sociale des salariés et ont par conséquent droit à une pension de salarié, laquelle diffère à l'évidence de la pension des fonctionnaires au profit des membres du personnel statutaire nommés définitivement et des personnes y assimilées. Mais le risque d'incapacité de travail est lui aussi couvert de manière totalement différente pour les deux catégories du personnel.

528 Voy. R. JANVIER, "Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie" in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, die Keure, 2007, 63-82 et R. JANVIER, "Een volwaardige tuchtregeling voor contractanten in overheidsdienst: zowel naar inhoud als naar vorm?", *R.D.S,* 2008/2, pp. 229-329.

# 5. Essai de réforme des pensions dans le secteur public

## 5.1. Préliminaire

### 5.1.1. Mise en contexte

Le régime de pension « distinct » des fonctionnaires a une longue histoire derrière lui (*supra*, 1). Certaines de ses idées sous-jacentes sont, il est vrai, potentiellement quelque peu datées. Mais envisager aujourd'hui l'avenir à travers le prisme du passé ne peut jamais faire de tort. La présente étude se propose d'en donner une ébauche modeste. Il est recommandé d'initier une discussion plus large fondée sur les bases historiques du régime particulier de pension des fonctionnaires et son éventuelle date de péremption à la lumière de l'importante évolution qu'ont connue les pouvoirs publics depuis lors. Un tel échange de vues, à la fois large et ouvert, est fondamental. Ce n'est que de cette manière que pourra être mis un terme, une bonne fois pour toutes, à la polémique sans cesse récurrente entre les partisans et les opposants au maintien d'un régime de pension particulier pour les fonctionnaires. Dans ce débat, les uns invoquent principalement des arguments fondés sur les bases historiques tandis que les autres leur opposent avec tout autant de brio les contre-arguments nécessaires.

Les différences ayant vu le jour au fil du temps entre d'une part le régime légal de pension des fonctionnaires et d'autre part celui des salariés, continuent à sortir leurs effets jusqu'à ce jour. Sur des points déterminés, il est question d'un certain rapprochement entre les deux régimes légaux de pension. Cela étant, ces deux formes de pensions légales continuent à différer sur un nombre important d'élements (*supra*, 2).

Les défis auxquels le régime de pension des fonctionnaires est confronté (*supra*, 3) sont nombreux et sont analogues à ceux auxquels sont confrontés les autres régimes légaux de pension. Il convient toutefois de reconnaître que les défis que connaît le régime de pension du secteur public prennent des proportions encore plus importantes. Il est question, dans tous les régimes légaux de pension, d'une augmentation du taux de cotisation dit implicite[529] (*supra*, 3.3.3). En 2011, ce taux de cotisation implicite dans le régime de pension du secteur public se situait déjà à un niveau élevé de 56%. Il ne fera qu'augmenter de manière stable au cours des années suivantes, pour atteindre **91,4%** en 2060. À titre de comparaison : dans le régime des salariés, la contribution à l'équilibre devrait passer de 20,4% en 2011 à 31,9% en 2060; dans le régime des indépendants, elle devrait passer de 18,2% à 27,6%. Ces différences entre les régimes s'expliquent partiellement par le fait que le vieillissement dans le secteur public est proportionnellement davantage marqué que dans le secteur privé (*supra*, 3.1). Il convient parallèlement d'oser admettre que le coût plus élevé des pensions des fonctionnaires est également imputable à une série d'avantages inhérents à ce régime de pension.

Une simple intégration du régime de pension particulier des fonctionnaires dans le régime légal général de pension des salariés est peut-être « souhaitable » à terme, mais ne semble pas

[529] Il s'agit de la cotisation virtuelle qui devrait être prélevée sur la masse des revenus professionnels afin de faire parvenir à l'équilibre les revenus et les dépenses dans le régime de pension concerné.

immédiatement « faisable » pour des motifs très divers (*supra*, 4). Par ailleurs, un tel objectif requiert – cela va de soi – que soit immédiatement et simultanément mise en place une pension complémentaire au profit des fonctionnaires. Cette piste de réflexion alternative implique une architecture entièrement nouvelle du paysage actuel des pensions. Étant donné que la Commission de réforme des pensions 2020-2040 a estimé qu'il en allait de sa mission de mettre au point un régime de pension aussi cohérent que possible et réalisable tant sur le plan politique que social et financier (*infra*, 6.1), elle a opté pour des réformes paramétriques soigneusement réfléchies du régime de pension des fonctionnaires, et non pour une réforme structurelle complète.

Ces contours dessinés, vous trouverez ci-dessous un essai de réforme des pensions des fonctionnaires.

### 5.1.2. Architecture de l'essai de réforme

En premier lieu, cet essai de réforme propose de ne ***pas conserver certaines « particularités »*** du régime de pension actuel du secteur public (*infra*, 5.2) dès lors qu'est constatée l'insuffisance, voire l'absence d'arguments justifiant leur survie.

Le corpus des propositions de réforme a trait aux ***pensions de retraite***. À cet égard, une distinction stricte doit être opérée entre l'*accès au droit à la pension* (*infra*, 5.3) et le *calcul de la pension* (*infra*, 5.4). Ces deux aspects sont indépendants l'un de l'autre.

Dans une autre partie, les pensions des fonctionnaires sont intégrées au ***système de pension à points*** qui constitue désormais la base de la fixation des pensions légales futures (*infra*, 5.5). Le système de points est le fondement de la nouvelle architecture des régimes légaux de pension par répartition, dans l'optique d'une nouvelle « sécurité » conditionnée.

Ensuite, le système actuel des ***droits à la pension en cas de séparation ou de divorce*** (*infra*, 5.6) dans le régime de pension des fonctionnaires doit être remplacé par une approche similaire du risque de séparation ou de divorce dans les trois régimes légaux de pension.

En matière de ***minima***, l'objectif est de parvenir à un système simplifié, ainsi qu'à une meilleure harmonisation sous-jacente des trois régimes légaux de pension (*infra*, 5.7).

En ce qui concerne les ***maxima*** pour les pensions du secteur public, le système des maxima doit être (ré)examiné à la lumière des autres propositions de réforme (*infra*, 5.8).

Par ailleurs, une proposition – dépassant les frontières de différents régimes légaux de pension – est formulée en vue de ***lier les pensions en cours de liquidation à l'évolution salariale des actifs***, ce qui correspond à l'idée sous-jacente de la péréquation dans le régime des fonctionnaires (*infra*, 5.9).

Une attention particulière doit également être accordée aux problèmes spécifiques de financement dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires. Nous plaidons dès lors pour que soit également repensé le ***système de financement*** actuel lors de la réforme des pensions (*infra*, 5.10).

Enfin, nous examinons comment la mise sur pied d'un système légal de capitalisation peut constituer la base d'un ***régime de pension complémentaire au profit des (nouveaux) agents contractuels*** (*infra*, 5.11).

## 5.2. Suppression de certaines particularités

### 5.2.1. Plus de condition de carrière de 5 ans

Une première suggestion consiste à abandonner la condition de carrière de 5 ans, laquelle constitue aujourd'hui le minimum pour que ces années ouvrent un droit dans le régime de pension des fonctionnaires, sous la forme d'une pension immédiate ou différée.

Cette condition de carrière de 5 ans est liée à la règle actuelle selon laquelle le traitement de référence correspond au traitement moyen des 5 dernières années. Pour celles et ceux qui n'avaient pas encore cinquante ans le 1er janvier 2012, l'on partirait toutefois à l'avenir du traitement moyen des 10 dernières années. Suivant la philosophie du système, la condition d'accès devrait alors être portée à 10 ans. Néanmoins, d'une manière générale, nous plaidons ci-dessous pour l'abandon du régime actuel lié au dernier salaire au profit d'un régime lié au salaire moyen (*infra*, 5.4.6). Suite à cette mesure, il n'existera plus le moindre motif d'imposer un nombre minimum d'années pour pouvoir prétendre à une pension de fonctionnaire.

La suppression de la condition de carrière signe en outre la fin de toute pénalisation en cas de changement d'emploi. Ceci répond à la nécessité accrue de *transférabilité* des droits (à la pension) sur un marché du travail de plus en plus mobile, dans lequel le nombre de carrières mixtes croît sans cesse.

Par ailleurs, la proposition de suppression de la condition de carrière de 5 ans permet une *simplification administrative*. Plus aucun transfert de ressources ne s'impose, dans cette hypothèse, du régime de pension des fonctionnaires au régime de pension des salariés (*supra*, 2.1.1.1).

Enfin, un lien existe entre la suppression de la condition de carrière de 5 ans et la (suppression de la) bonification de temps au titre du diplôme. En cas de maintien de la bonification de temps au titre du diplôme pour l'ouverture du droit (*infra*, 5.3.3.3) et/ou le calcul de la pension (*infra*, 5.4.4), la règle de proportionnalité actuelle s'appliquera immédiatement. Actuellement, une occupation d'au moins 5 ans, dès lors qu'elle est inférieure à vingt ans, donne droit à une bonification de temps proportionnelle au titre du diplôme. À l'avenir, lorsque la condition de carrière de 5 ans sera supprimée, chaque année de pension donnera droit à 1/20 de la bonification de temps applicable au titre du diplôme. La question se pose néanmoins de savoir s'il existe suffisamment d'arguments pour maintenir cet avantage. Il s'agit d'une considération subsidiaire pouvant jouer un rôle lors de l'examen du maintien éventuel de la bonification de temps au titre du diplôme.

### 5.2.2. Plus de perte des droits à la pension en cas de sanction disciplinaire la plus lourde

Une autre proposition dans la catégorie des particularités du secteur public consiste à rompre le lien entre la sanction disciplinaire la plus lourde et la perte des droits à la pension constitués dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires. Une proposition de loi poursuivant ce même objectif avait déjà été déposée en 2011[530].

Certains arguments plaident tant pour que contre cette proposition, de sorte que tout est une question d'analyse de la situation.

Un argument **contre** tient à la *genèse* des pensions des fonctionnaires (*supra*, 1.1.2). Le fonctionnaire qui s'est mal conduit à un point tel que la sanction disciplinaire la plus lourde se justifie, peut difficilement être considéré comme un fonctionnaire loyal qui mérite d'être récompensé pour ses loyaux services.
Une autre considération est de nature davantage *éthique* : est-il indiqué de conserver la possibilité d'infliger les deux sanctions disciplinaires les plus lourdes par lesquelles les pouvoirs publics ont le choix – selon l'infraction – de mettre un terme à la charge avec ou sans perte des droits à la pension dans le régime des fonctionnaires ? En effet, le comportement du fonctionnaire peut être blâmable à un point tel qu'une sanction lourde se justifie. Il convient en outre de souligner que l'intéressé, s'il est vrai qu'il perd les droits à la pension qu'il a constitués dans le régime des fonctionnaires, peut encore prétendre – à titre de « sanction » – à une pension calculée ultérieurement par application des règles de la pension des salariés.

À l'inverse existent de nombreux arguments **pour** rompre le lien entre la sanction disciplinaire la plus lourde et la perte des droits à la pension en qualité de fonctionnaire.
Premièrement, le fonctionnaire concerné sera probablement aussi sanctionné par ailleurs dans le cadre de *poursuites pénales*.
Deuxièmement, il y aura toujours des discussions afin de savoir pourquoi la perte des droits à la pension dans le régime du secteur public a été infligée dans un dossier et non dans un autre dossier, alors même que ces deux dossiers sont fortement comparables. Cet enseignement du passé pose question quant à l'*égalité d'application du principe de proportionnalité*.
Troisièmement, il est possible que la *politique du personnel, différente d'un pouvoir public à l'autre,* joue un rôle en la matière. Un pouvoir public peut faire le choix conscient d'inscrire les deux sanctions disciplinaires les plus lourdes dans le statut de son personnel, mais de n'infliger systématiquement dans les faits au maximum que la deuxième sanction disciplinaire la plus lourde, de sorte que le fonctionnaire ne perd pas ses droits à la pension dans le régime des fonctionnaires.
Quatrièmement, un fonctionnaire dégourdi qui sent peser sur lui la menace de la sanction disciplinaire la plus lourde pourrait remettre sa démission, ce qui lui permettra d'échapper à la sanction disciplinaire la plus lourde. L'employeur public doit alors accepter cette *démission volontaire* de la part du fonctionnaire et il n'est pas impossible que les divers pouvoirs publics suivent également des orientations stratégiques différentes sur ce point.

[530] Voy. *Doc. Parl.* Sénat, 2010-2011, 23 juin 2011, n° S-5/1112 – Proposition de loi modifiant la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions afin de préserver les droits à la pension de retraite des agents publics sanctionnés par la fin de leur service – http://www.senaat.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=83889056&LANG=fr.

Cinquièmement, cette modification présente l'avantage pratique de rendre désormais inutile *toute imputation financière* entre les organismes de pension compétents.

La discussion relative au fait que le *droit de propriété* constitué serait violé suite à la déchéance rétroactive des droits à la pension dans le régime des fonctionnaires[531], est un élément plutôt **neutre** dans ce contexte. Étant donné que la sanction consiste en un transfert des droits à la pension du régime des fonctionnaires à celui des salariés, il n'est pas véritablement question de privation de droits de propriété constitués. Les droits constitués sont uniquement pris en compte dans un régime de pension moins favorable.

## 5.3. Accès au droit à une pension de retraite

### 5.3.1. Allongement de la carrière

#### *5.3.1.1. Manque actuel d'incitants à travailler plus longtemps*

La question des « obstacles actuels » à travailler plus longtemps dans le secteur public doit être formulée comme le « manque actuel de stimulants » dans le chef des fonctionnaires à rester plus longtemps sur le marché du travail. Ces obstacles sont synthétisés ci-dessous de la manière la plus succincte possible, en partant des éléments déjà évoqués. Cette analyse requiert qu'une distinction soit opérée d'une part entre l'impact du statut du personnel et celui de la réglementation des pensions, d'autre part entre le droit à la pension et le calcul de la pension.

Tout d'abord, le **statut du personnel** joue un rôle certain (*supra*, 3.4.3.1).
Tel que souligné ci-dessus, ce n'est pas la réglementation des pensions qui fixe la *limite d'âge* à 65 ans, mais bien le statut (*supra*, 2.1.2.1.1).
Il existe en outre des dizaines de régimes de départ préalable à la mise à la pension (*supra*, 2.1.2.2.5), dont les modalités peuvent varier d'un pouvoir public à l'autre. Ceux-ci reviennent *grosso modo* à ce que le fonctionnaire puisse partir totalement ou partiellement jusqu'à 5 ans avant la première date possible de mise à la pension anticipée, lesquels sont suivis par une mise à la retraite statutairement obligatoire.
Par ailleurs, maints *congés et absences* sont assimilés à de l'activité de service et sont donc pris en compte comme des services effectifs (*supra*, 2.1.3.3).

---

531 Cette discussion porte sur l'article 1er, alinéa 1er, du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui traite du droit de propriété. Le droit à la pension peut être assimilé dans certaines circonstances à un droit de propriété. La CEDH permet d'y déroger en ce sens que l'intérêt général prime sur la protection du droit de propriété. Voy. pour une délimitation du droit de propriété en matière de pensions, C.E.D.H., 15 septembre 2009, n° 10373/05, Moskal v. Poland.
Le Conseil d'État, dans l'arrêt en annulation n° 171.523, *Dassonville c. RTBF* du 24 mai 2007, a estimé qu'en infligeant à un agent une sanction entraînant la privation de son droit à la pension fondé sur l'emploi, la RTBF avait violé l'article 1er du protocole n° 1. Cette disposition prévoit en effet notamment que l'autorité ne peut priver une personne de sa propriété que pour cause d'utilité publique. Or, jugeait le Conseil d'État, « *en ce que la peine disciplinaire en cause entraîne la déchéance rétroactive du droit à la pension, il ne pourrait être valablement soutenu qu'elle vise l'intérêt général* ». Le Conseil d'Etat a donc annulé la décision de sanction entrainant la perte du droit à la pension de retraite liée au statut.

En plus, les différents statuts contiennent un *régime spécifique relatif aux congés de maladie.* Celui-ci permet aux fonctionnaires malades pendant un nombre de jours arrêté dans le statut de prétendre au maintien de leur traitement non plafonné. Lorsque le crédit de jours de congé de maladie n'est pas épuisé à la fin de la carrière, la tentation est forte d'en utiliser systématiquement le reliquat. Ce risque est populairement qualifié de « pensionnite ».

Il existe par ailleurs l'**interférence entre la réglementation des pensions et le droit à la pension**.
Des *limites d'âge particulières* – plus faibles – en vue du départ à la pension s'appliquent notamment à la police, à l'armée et au personnel roulant de la SNCB (*supra*, 2.1.2.1.2).
La bonification de temps au titre de la possession obligatoire d'un diplôme de bachelier (de deux à trois ans) ou d'un diplôme de master (de quatre à 5 ans ou plus), permet de satisfaire plus rapidement à la condition de durée plus longue de la carrière en vue d'accéder au droit (*supra*, 2.1.2.2.2).
Le coefficient d'augmentation dans le cadre des tantièmes préférentiels a pour conséquence que les conditions de durée de la carrière – revues récemment à la hausse – sont plus vite remplies (*supra*, 2.1.2.2.3).
Tout comme dans le régime des salariés, les années civiles incomplètes en qualité de fonctionnaire comptent pour une année complète de 12 mois dès que l'intéressé a été occupé l'année en question à concurrence de l'équivalent d'au moins quatre mois à temps plein. En ce qui concerne le droit à la pension, le régime des fonctionnaires n'opère pas de distinction entre l'occupation à temps plein et l'occupation à temps partiel, ce qui a pour conséquence qu'en cas de prestations incomplètes, une année compte pour une année complète sans qu'il ne soit nécessaire de prouver un minimum de 104 jours de travail (*supra*, 2.1.2.2.3).
Par ailleurs, la mesure transitoire joue un rôle sur le plan des congés statutaires, approuvés avant le 1er janvier 2012, préalables au départ à la pension, de sorte que le départ à la pension anticipée à 60 ans reste maintenu au profit de celles et ceux qui peuvent se prévaloir de cette disposition transitoire (*supra*, 2.1.2.2.5).
Autre caractéristique propre du régime de pension des fonctionnaires : *la pension anticipée pour cause d'inaptitude physique définitive*, qui est octroyée quel que soit l'âge (*supra*, 2.1.2.3).
Il en va de même du régime relatif à la *mise à la retraite d'office après 365 jours d'absence pour cause de maladie à partir de l'âge de 60 ans* (*supra*, 2.1.2.2.4).

Il existe enfin le **lien entre la réglementation des pensions et le calcul de la pension**.
Les tantièmes préférentiels (notamment 1/12, 1/20, 1/30, 1/35, 1/48, 1/50, 1/55) permettent d'atteindre la pension maximum après un nombre plus restreint d'années de carrière. Ce faisant, il n'y a plus d'incitant à travailler plus longtemps puisque le montant de la pension ne peut tout simplement plus augmenter. Concernant les personnes qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012 et qui avaient précédemment constitué des droits à la pension dans le cadre d'un tantième préférentiel plus favorable que 1/48, leurs services ne sont plus admissibles – à partir de cette date – qu'à concurrence de 1/48 pour le calcul de leur pension (*supra*, 2.1.3.2). Les années préalables au 1er janvier 2012 entrent toutefois encore en ligne de compte d'après le tantième plus favorable en vigueur à l'époque. Un calcul en 1/48 permet déjà d'atteindre le montant maximum de la pension après 36 ans.
La bonification de temps au titre du diplôme accroît le nombre d'années pris en compte dans le calcul de la pension (*supra*, 2.1.3.4). Dans l'enseignement, la bonification de temps est même

spécifiquement prise en compte à 1/55, ce qui est encore plus avantageux. Il en va de même des périodes des régimes de départ dans le secteur de l'enseignement, qui comptent également pour 1/55 dans le calcul.

### *5.3.1.2. Point de départ : travailler plus longtemps*

#### 5.3.1.2.1. Approche historique

Nous faisons référence au préalable à l'analyse historique. Il convient de se rappeler que sous le règne hollandais, une demande de pension de retraite ne pouvait être introduite qu'à partir de l'âge de 60 ans et après 40 années de service (*supra*, 1.1.2). En 1844, le législateur belge a même relevé l'âge de la pension à 65 ans, en abaissant il est vrai, la condition de carrière à 30 années de service dans la fonction publique (*supra*, 1.1.3).

Si de telles conditions d'âge et de carrière ont été posées il y a cent septante ans – à un moment où l'espérance de vie était encore très faible – pourquoi ne seraient-elles plus légitimes en 2014 ?

Le changement des mentalités dans le sens d'une mise à la pension anticipée s'est principalement amorcé en 1978. La loi du 5 août 1978 dite de lutte contre la crise a fixé l'âge de la mise à la pension anticipée à 60 ans. Le gouvernement de l'époque estimait qu'une accélération du départ des fonctionnaires âgés constituerait la solution au problème du taux de chômage élevé parmi les jeunes. De son côté, la loi Mainil du 15 mai 1984 a même abaissé les conditions de durée de carrière de vingt ans à 5 ans. Divers types de régimes de départ avant l'âge de 60 ans, interprétés par le personnel de la fonction publique comme une forme de mise à la pension anticipée par analogie avec les « prépensions » du secteur privé[532], ont encore aggravé la situation. La circonstance que toutes ces mesures – bien qu'elles aient peut-être résolu temporairement un problème ponctuel de ressources humaines – seraient source à l'avenir de problèmes gigantesques pour les pensions, n'a apparemment pas été prise en considération au moment de l'adoption de la décision. Il va de soi qu'une culture de mise à la pension anticipée trouve plus rapidement des adeptes que le report de la pension, objectif poursuivi à l'heure actuelle.

#### 5.3.1.2.2. Principe

En 2014, relativement peu d'arguments semblent à première vue pouvoir s'opposer à l'idée que **travailler plus longtemps** est une nécessité du point de vue de la payabilité future des pensions, eu égard principalement à la progression de l'espérance de vie[533].

---

532 Alors que les prépensions, appelés aujourd'hui chômage avec complément d'entreprise, relèvent du secteur du chômage et non de celui des pensions.

533 Si d'aucuns plaident pour que l'on travaille plus longtemps, c'est essentiellement en raison de l'augmentation de la durée de vie moyenne. Il semble difficile de sanctionner la génération du papy-boom pour le fait qu'ils soient nés au mauvais moment (il ne peut leur en être imputé une responsabilité individuelle) et de transmettre à eux seuls le message qu'ils devront travailler plus longtemps au motif que leurs pensions ne sont (provisoirement) plus du tout payables. Cet effet dissipé, l'objectif reste malgré tout de maintenir tout le monde actif plus longtemps sur le marché du travail en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. Néanmoins, afin de pouvoir supporter le coût du papy-boom et d'éviter l'apparition d'une sorte d'effet de yoyo sur le plan des conditions de

Il convient par conséquent de rehausser l'âge réel du départ à la pension, celui-ci étant relativement faible à l'heure actuelle. À titre d'illustration, il peut être fait référence au *Tableau 52 – Âge moyen des fonctionnaires lors de leur départ à la pension, hors pensions pour inaptitude physique (2008-2013)* et au *Tableau 53 – Âge moyen des fonctionnaires lors de leur départ à la pension, en ce compris les pensions pour inaptitude physique (2008-2013)*.

L'objectif de l'allongement des carrières au moment du départ à la pension doit toutefois être abordé parallèlement dans le contexte d'une **politique** adaptée **du marché du travail**. En effet, cela n'aurait que peu de sens de faire la promotion de carrières plus longues s'il n'existe pas suffisamment d'emplois. À défaut d'un nombre suffisant d'emplois, les charges ne seront que déplacées des régimes de pension aux autres secteurs de la sécurité sociale ou – dans le cas des fonctionnaires – en grande partie aux employeurs publics. Les réformes des pensions et la politique du marché du travail sont non seulement complémentaires, mais aussi interdépendantes[534].

#### 5.3.1.2.3. Structure

Une question préliminaire, appelant une réponse, a trait aux limites d'âge particulières actuellement en vigueur pour certaines catégories de fonctionnaires (*infra*, 5.3.3.2).

La proposition consiste ensuite à mettre en œuvre aussi identiquement que possible dans la pratique les conditions de carrière théoriquement identiques pour accéder à la pension dans les trois régimes. L'égalité de traitement de toutes les catégories professionnelles sur le plan de l'accès au droit à une pension de retraite revient pour les fonctionnaires à une réduction progressive jusqu'à la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme (*infra*, 5.3.3.3), ainsi qu'à l'adaptation jusqu'à la suppression du coefficient d'augmentation pour les bénéficiaires d'un tantième préférentiel (*infra*, 5.3.3.4). Parallèlement, le régime de mise à la retraite d'office pour raisons médicales et, d'une manière plus générale, le régime de la pension pour inaptitude physique doivent être repensés (*infra*, 5.3.4).

### *5.3.1.3. Besoin de mesures d'accompagnement*

En outre, l'attention nécessaire doit être accordée aux mesures d'accompagnement nécessaires pour permettre effectivement de travailler plus longtemps[535].

D'une manière générale, la charge de travail sans cesse croissante n'est plus tenable pour tout le monde. L'élaboration et la mise en œuvre d'une *politique du personnel attentive à l'*âge représentent le défi du management des ressources humaines (HRM).

---

carrière et d'âge requises pour accéder au droit à la pension, la proposition consiste à mettre en œuvre les adaptations nécessaires de manière accélérée compte tenu de la progression de l'espérance de vie.

534 Ceci est clairement ressorti des différents scénarios de réforme dont le Bureau fédérale du Plan a simulé l'impact à la demande de la Commission de réforme des Pensions 2020-2040.

535 L'enquête Eurofound sur les conditions de travail (2010) contient des informations très intéressantes sur la manière dont les membres âgés du personnel se sentent au travail (voy. http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010/index_nl.htm).

D'après les fonctionnaires interrogés dans le cadre de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions réalisée par Delta Lloyd Life, seuls 12% des employeurs publics disposaient d'une politique adaptée aux membres âgés du personnel. Dans ce groupe de répondants, 58% estimaient néanmoins que toute organisation devrait mener ce type de politique adaptée[536].

Certains emplois sont physiquement (et/ou psychiquement) plus exigeants que d'autres et/ou requièrent une attention physique (et/ou mentale) particulière. Ce type de fonctions ne peut probablement être exercé que jusqu'à un âge physique déterminé, lequel peut varier – il est vrai – d'un individu à l'autre. Il convient de travailler spécifiquement pour ces groupes à une *politique de carrière adaptée* axée sur le maintien de ces personnes sur le marché du travail dans une fonction moins exigeante sur ce point et où ils pourront valoriser leurs autres acquis. Pour d'autres fonctions exigeantes, une durée du travail (réduite ?) plus flexible pourrait éventuellement aussi être une option.

Se pose par ailleurs le problème de la *constitution du salaire*, dans le secteur privé assurément, mais bien plus encore dans le secteur public, compte tenu de ce que les salaires dans la fonction publique sont, dans l'état actuel des choses, plutôt exclusivement une dérivée du diplôme et de l'ancienneté[537].

Travailler plus longtemps est tout autant une question de *culture*, à nouveau très explicitement dans le secteur public, les jeunes ne se réjouissant pas particulièrement du maintien au travail plus longtemps de leurs aînés. En effet, le secteur connaît encore en grande partie un système de carrière fermé. La promotion hiérarchique est liée à la condition d'un emploi vacant. Les parcours de carrière sont généralement conçus – ou du moins perçus – de manière telle que le départ à la pension d'un fonctionnaire de haut niveau déclenche toute une cascade de promotions éventuelles à partir des échelons inférieurs. Autrement dit, c'est comme si les jeunes fonctionnaires décomptaient les jours jusqu'au moment du départ à la pension de leurs collègues âgés pour grimper les échelons de la hiérarchie. Il s'agit ici aussi de repenser la politique de carrière dans le secteur public, laquelle doit permettre – bien plus qu'aujourd'hui – des parcours de carrière flexibles, en ce notamment compris la possibilité de rétrogradation. La rétrogradation implique la possibilité que le fonctionnaire âgé descende d'un échelon sur l'échelle hiérarchique mais puisse néanmoins s'épanouir dans une autre fonction.

#### *5.3.1.4. Besoin d'un changement des mentalités*

Une question tout aussi importante dans le cadre de cet exercice consiste à savoir si et comment les changements souhaitables des mentalités peuvent être obtenus.
Les résultats de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions de Delta Lloyd Life ne sont pas particulièrement encourageants. D'après les fonctionnaires interrogés, l'âge moyen souhaité de la

536 DELTA LLOYD LIFE, *Résultats de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions*, Dossier de presse avec les principaux résultats, 4 juin 2013, annexe 8.

537 Ce n'est que dans le cadre de la carrière fonctionnelle que le résultat de l'évaluation joue aussi un certain rôle, dans une mesure relativement modeste.

pension s'élève à 61 ans[538]. Seuls 17% des fonctionnaires ayant répondu à l'enquête sont tout à fait disposés à travailler jusqu'à l'âge de 65 ans[539], contre 48% se déclarant ne pas l'être[540].

Or, il n'y a pas qu'un changement de mentalité du côté du personnel qui soit nécessaire, mais également du côté des pouvoirs publics en tant qu'employeur. Si la reconnaissance témoignée aux fonctionnaires plus âgés est inversement proportionnelle à leur âge, on ne peut pas dire que cela soit particulièrement motivant pour qu'ils prolongent leur carrière.

#### *5.3.1.5. Plus de flexibilité grâce à la pension de retraite à temps partiel ?*

Un autre principe consiste à introduire davantage de flexibilité sur le plan des régimes de fin de carrière, tel que déjà évoqué ci-dessus (*supra*, 5.3.1.3). Dans ce contexte, la mise sur pied d'un système de pension de retraite à temps partiel peut constituer une piste de réflexion.

L'objectif serait que la pension de retraite à temps partiel dans le régime de pension des fonctionnaires remplace les congés statutaires actuels – très divers – préalables à la pension (*supra*, 2.1.2.2.6). Se pose toutefois ici le problème de la répartition des compétences. Le législateur fédéral des pensions ne peut en effet qu'influencer indirectement les statuts. Les différents niveaux de pouvoir sont autonomes dès lors qu'il s'agit de donner corps au statut de leur personnel, le législateur fédéral n'ayant pas son mot à dire. Une manière d'influer indirectement pourrait consister à traiter les différents congés statutaires préalables au départ à la pension moins favorablement en tant que périodes assimilées, aussi bien pour l'ouverture du droit à une pension de retraite que pour le calcul de la pension. Ce faisant, ces congés perdraient pour ainsi dire d'eux-mêmes leur pouvoir de séduction.
Un autre aspect tient à ce que le régime relatif à la pension de retraite à temps partiel ne sortirait ses effets qu'à compter de la première date possible de départ à la pension, tandis que les congés statutaires préalables au départ à la pension se situent dans la période qui la précède.

Par ailleurs, le concept de la pension de retraite à temps partiel part de l'idée sous-jacente qu'il s'agit bel et bien d'une pension de retraite au sens réel du terme. Elle revient à faire la demande d'une partie des droits constitués à la pension de retraite. La pension de retraite à temps partiel sera calculée à ce moment par application des règles ordinaires[541]. Concernant la constitution de la partie de la pension de retraite qui n'a pas été demandée, seules les prestations de travail à temps partiel et les périodes y assimilées seront encore prises en considération jusqu'à ce que l'intéressé matérialise l'autre partie de ses droits à la pension de retraite.

---

538 DELTA LLOYD LIFE, *Résultats de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions*, Dossier de presse avec les principaux résultats, 4 juin 2013, annexe 4.

539 DELTA LLOYD LIFE, *Résultats de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions*, Dossier de presse avec les principaux résultats, 4 juin 2013, annexe 7.

540 DELTA LLOYD LIFE, *Résultats de l'Enquête Nationale 2013 sur les Pensions*, Dossier de presse avec les principaux résultats, 4 juin 2013, annexe 8.

541 Pour que les choses restent gérables sur le plan administratif, il semble évident que le choix de la pension de retraite à temps partiel doive être irrévocable. Il convient toutefois d'examiner dans quelle mesure le système de points simplifie une telle révocation sur le plan technique.

L'introduction d'un système autorisant la pension à temps partiel n'est certes pas un exercice aisé et requiert encore un travail de réflexion approfondi. Les questions appelant une réponse en cas de mise en place d'une pension à temps partiel de ce type (dans le secteur public) sont précisées à l'annexe 7.3.

### 5.3.2. Rehaussement de l'âge normal de la pension

*Rebus sic stantibus*, l'âge légal de la pension est fixé de manière identique pour toutes les catégories professionnelles à 65 ans, une dérogation à cet âge légal de la pension s'applique il est vrai pour certaines catégories de fonctionnaires (*supra*, 2.1.2.1.2).
L'on peut se demander à cet égard si une dérogation à l'âge légal normal de la pension est toujours conforme à l'interdiction de discrimination liée à l'âge, telle qu'imposée par l'Europe[542]. La réponse dépend évidemment en grande partie du montant de la pension accordée lorsque la limite d'âge dérogatoire est atteinte. Si la pension complète peut déjà être constituée à cet âge plus faible, peu nombreux seront probablement ceux qui s'opposeront à cet âge inférieur de la pension. Mais si tel est le cas, on pourrait considérer que cette dérogation constitue une discrimination sur la base de l'âge vis-à-vis des personnes qui peuvent seulement constituer une pension complète à un âge plus avancé.

Une option relativement simple à première vue consiste à rehausser cet âge légal de la pension de manière uniforme dans tous les régimes de pension.

Dans le secteur public, le rehaussement de la limite d'âge ne sera pas une sinécure étant donné que les statuts du personnel devront être raccrochés à la législation des pensions. En effet, une distinction doit être opérée entre la mise à la retraite statutaire et la mise à la pension légale (*supra*, 2.1.2.1.1). Un rehaussement de l'âge de la pension requiert par conséquent la collaboration de nombreux pouvoirs publics qui devront adapter leur statut sur ce point (*supra*, 3.4.3.1). Cette opération concomitante est nécessaire pour éviter qu'un fonctionnaire ne perde sa qualité de fonctionnaire à un âge déterminé conformément au statut du personnel sans qu'il ne satisfasse aux conditions pour bénéficier d'une pension de fonctionnaire.

### 5.3.3. Durée de la carrière pour accéder au droit à la pension

#### *5.3.3.1. Généralités*

Une alternative consiste en la fixation d'une durée minimum de la carrière pour accéder au droit à la pension. Cette approche va déjà davantage dans le sens de l'interdiction européenne de discrimination liée à l'âge (*supra*, 5.3.2).

[542] Voy. C.J.U.E., 6 novembre 2012, n° C-286/12, Commission européenne / Hongrie. La législation nationale de Hongrie disposait que les juges, les procureurs et les notaires étaient relevés d'office de leurs fonctions dès qu'ils atteignaient l'âge de 62 ans. Ces dispositions constituent une différence de traitement fondée directement sur l'âge et sont, par conséquent, discriminatoires d'après la Cour européenne de Justice.

Il n'en reste pas moins nécessaire d'arrêter un âge auquel les droits (incomplets) à la pension peuvent – quoi qu'il en soit – être matérialisés.

Dans le régime actuel, les conditions de durée de carrière peuvent être (plus) facilement remplies dans le chef des fonctionnaires, de sorte que nombre d'entre eux peuvent encore partir à la pension anticipée à l'âge minimum fixé (*supra*, 3.2). C'est notamment la conséquence de la prise en compte de la bonification de temps au titre du diplôme (*supra*, 2.1.2.2.2) et de l'application d'un coefficient d'augmentation aux fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel (*supra*, 2.1.2.2.3). Il convient dès lors d'intervenir sur ces points.

### *5.3.3.2. Durée de la carrière versus dérogations actuelles à l'âge de la pension*

Si l'accent est déplacé de la fixation d'un âge légal de la pension à une condition de carrière pour accéder au droit à la pension, la question de savoir ce qu'il doit advenir des dérogations actuelles à la limite d'âge dans le régime de pension des fonctionnaires se pose immédiatement. Cette question se pose surtout pour les catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent actuellement des limites d'âge inférieures (*infra*, 8.2.2).

Dans les grandes lignes, trois catégories auxquelles s'applique un âge légal de la pension plus faible, peuvent être distinguées.
La première catégorie se compose du personnel roulant de la SNCB (*infra*, 8.2.2). Se pose la question de savoir ce qui vient étayer le traitement particulier des conducteurs de train par comparaison avec les chauffeurs des trois autres sociétés publiques de transport ou, par exemple, les chauffeurs de camion du secteur privé.
L'armée constitue la deuxième de ces catégories (*infra*, 8.2.4). L'introduction de limites d'âge inférieures pour la pension est probablement liée au maintien opérationnel d'un corps d'armée physiquement apte au combat.
La fixation de l'âge légal de la pension à 58 ans pour la *police* (*infra*, 8.2.3), la troisième catégorie, remonte à la réforme des polices. Cette limite dérogatoire a été introduite afin de compenser la différence d'âge pour la pension entre d'une part l'ancienne gendarmerie, d'autre part la police fédérale et locale[543]. La *ratio legis* est comparable à celle de l'armée : maintienir le corps de police opérationnel.

Dans l'optique d'une réforme des pensions, l'on peut se demander sur le fond si de telle dérogations à la limite d'âge seraient introduites aujourd'hui si elles n'existaient pas déjà. Dans la négative, cela signifierait qu'il n'existe aucun motif de perpétuer ces dérogations dans un avenir lointain. Dans le cadre de la mise en œuvre des propositions de réforme, il conviendra de mener un débat de fond à ce sujet, lors duquel tous les régimes spécifiques actuels devront à nouveau être justifiés.
Ceci requiert également une **vision à (plus) long terme** de la manière dont d'aucuns souhaitent notamment traiter ces catégories. Les considérations relatives à l'âge et aux aptitudes physiques (et/ou psychiques) sont pertinentes. Admettre que celles-ci sont effectivement soumises à une limite (d'âge) ne doit toutefois pas signifier nécessairement que ces personnes doivent automatiquement

[543] Les anciens gendarmes qui étaient en service au 1er mai 1999 peuvent d'ailleurs toujours partir à la pension à l'âge de 56 ans, comme les militaires, lorsqu'ils ont opté pour le maintien de leur ancien statut (*infra*, 8.2.4.4).

partir à la pension à cet âge (inférieur). Il convient de les maintenir au travail plus longtemps en développant une *vision pragmatique et réaliste* de la fin de carrière de ces catégories particulières (et d'autres), notamment dans le cadre de la mobilité (*supra*, 5.3.1.3).
Se pose également la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'accorder davantage d'attention à l'*égalité de traitement de tous les corps de sécurité*. Existe-t-il une bonne raison de traiter les services d'incendie[544] d'une manière moins favorable que l'armée et la police ? En effet, l'aptitude physique (et psychique) particulière requise est comparable dans chacun de ces cas. Outre les services d'incendie, ces considérations s'appliquent potentiellement aussi à d'autres catégories – devant encore être identifiées – comme les agents pénitentiaires.
Enfin, il convient d'objectiver le fondement de la fixation de l'âge de départ à 55 ans pour le personnel roulant de la SNCB, ainsi que de déterminer les parcours de carrière alternatifs qui pourraient être mis sur les rails pour cette catégorie du personnel.

À **court terme**, il convient cependant de tenir compte des attentes légitimes de ces catégories qui partent du principe qu'elles peuvent partir à la pension à un âge inférieur bien déterminé. Ces attentes légitimes seront source de périodes transitoires (très) longues.

Le maintien éventuel de certaines dérogations signifierait, dans un système de points (*infra*, 5.5), que les années de prestations effectives seraient davantage valorisées pour certaines fonctions. Les fonctionnaires concernés constitueront donc une pension plus élevée, laquelle sera à son tour de nouveau réduite par application d'une correction (partiellement actuarielle) si la pension est prise prématurément.

### *5.3.3.3. Réduction progressive / suppression de la bonification de temps au titre du diplôme*

#### 5.3.3.3.1. Mise en contexte

##### *5.3.3.3.1.1. Considérations*

Une réduction progressive jusqu'à la suppression de la bonification de temps au titre du diplôme pour l'ouverture du droit à une pension de retraite reporte la date de mise à la pension de plusieurs années. Ceci devrait faire augmenter substantiellement le taux d'activité au-delà de 60 ans et faire baisser le coût des pensions.

[544] Les pompiers bénéficient bien d'un tantième plus favorable (*supra*, 2.1.3.5), mais pas d'une dérogation sur le plan de l'âge normal de la pension.

Un contre-argument pourrait tenir à ce que la politique qui prône une augmentation du taux de scolarisation en allongeant la durée des études, pour ensuite la sanctionner dans le contexte des pensions, recèle une contradiction. Mais à nouveau, des études ont démontré que les titulaires d'un diplôme universitaire vivent en moyenne plus longtemps que les personnes peu ou pas qualifiées : en 2001, la différence en termes de durée de vie s'élevait à 7,5 ans pour les hommes et à pratiquement 3,5 ans pour les femmes[545].

Cette bonification de temps gratuite au titre du diplôme dans le régime de pension des fonctionnaires ne connaît pas de pendant dans les régimes légaux de pension des salariés et des indépendants (*supra*, 2.1.3.4). Ces régimes légaux de pension prévoient tout au plus la possibilité de régulariser les années d'études à partir de l'âge de vingt ans, autrement dit moyennant le paiement d'une cotisation personnelle, cette possibilité se refermant même 10 ans à peine après la fin des études dans le régime des salariés[546]. En cas de régularisation, ces périodes comptent, dans le régime des salariés et celui des indépendants, pour le calcul de la pension (*infra*, 5.4.4), mais jamais pour l'accès au droit à la pension. Objectivement, peu d'arguments permettent d'étayer cette différence de traitement.

Enfin, l'octroi d'une bonification de temps au titre du diplôme s'inscrit difficilement dans la voie actuellement empruntée par la gestion du personnel, à savoir mettre davantage l'accent sur les compétences (acquises ailleurs) et les talents, et réduire l'importance du diplôme. Dans ce contexte, il n'est plus toujours simple de déterminer si un certain diplôme était une exigence pour la nomination ou la promotion ultérieure, ce qui constitue la condition nécessaire pour qu'un individu entre en ligne de compte pour une bonification de temps au titre du diplôme.

#### *5.3.3.3.1.2. Durée de la carrière avec et sans bonification de temps au titre du diplôme*

Le *Tableau 68* opère une distinction, pour les pensions de retraite du secteur public ayant pris cours en 2013, entre la durée de la carrière avec et sans bonification de temps au titre du diplôme. Notez que ce tableau ne tient compte que des années de carrière constituées dans le régime de pension du secteur public, à l'exclusion des (éventuelles) années de carrière constituées dans les autres régimes légaux de pension en cas de carrière mixte.

545 Voy. tableau 3 dans P. DEBOOSERE, S. GADEYNE and H. VAN OYEN, "The 1991–2004 Evolution in Life Expectancy by Educational Level in Belgium Based on Linked Census and Population Register Data", *European Journal of Population*, 2008, p. 182.

546 Voy. pour une description du régime actuel de prise en compte des périodes d'études dans les trois régimes légaux de pension, V. FLOHIMONT, « Les jeunes et la pension légale: assimilations et bonifications pour années d'études » dans C.E. CLESSE et S. GILSON (dir.), *Le droit social et les jeunes*, Collection du jeune barreau de Charleroi, Limal, Anthémis, 2011, 393-411.

***Tableau 68 – Pensions de retraite des fonctionnaires 2013 – Durée de la carrière avec et sans bonification de temps au titre du diplôme***[547]

| **Avec BD** | **Durée de la carrière sans bonification de temps au titre du diplôme (BD)** | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | <35 | 35 | 36 | 37 | 38 | 39 | 40 | 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | >45 | Total |
| <35 | 9.827 | | | | | | | | | | | | | 9.827 |
| 35 | 582 | 654 | | | | | | | | | | | | 1.236 |
| 36 | 800 | 21 | 768 | | | | | | | | | | | 1.589 |
| 37 | 420 | 543 | 9 | 1.142 | | | | | | | | | | 2.114 |
| 38 | 152 | 82 | 648 | 4 | 1.011 | | | | | | | | | 1.897 |
| 39 | 21 | 46 | 41 | 532 | 7 | 892 | | | | | | | | 1.539 |
| 40 | 3 | 31 | 44 | 26 | 193 | 25 | 1.042 | | | | | | | 1.364 |
| 41 | | | 19 | 34 | 29 | 38 | 9 | 948 | | | | | | 1.077 |
| 42 | | | | 7 | 25 | 31 | 30 | 8 | 567 | | | | | 668 |
| 43 | | | | | 7 | 9 | 18 | 25 | 2 | 255 | | | | 316 |
| 44 | | | | | | | 1 | 8 | 25 | 2 | 149 | | | 185 |
| 45 | | | | | | | 1 | | 1 | 17 | 2 | 100 | | 121 |
| >45 | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 95 | 97 |
| Total | 11.805 | 1.377 | 1.529 | 1.745 | 1.272 | 995 | 1.101 | 989 | 595 | 274 | 152 | 101 | 95 | 22.030 |

Le fait que la bonification de temps au titre du diplôme soit maintenue ou non pour le calcul de la pension de retraite, est une autre question (*infra*, 5.4.4). Cela étant, les effets d'une suppression progressive de la bonification de temps au titre du diplôme pour l'accès au droit seront différents selon que cette suppression est étendue aussi ou non au calcul de la pension, tel que le font apparaître les résultats ci-dessous.

Sont présentés ci-dessous plus concrètement les effets d'une réduction dégressive de la bonification de temps au titre du diplôme. Le Service des Pensions du Secteur public a réalisé cet exercice d'une part en cas de **suppression partielle** de la bonification de temps au titre du diplôme (autrement dit uniquement en ce qui concerne l'accès au droit), d'autre part en cas de **suppression totale** (autrement dit tant pour le droit à la pension que le calcul de la pension (*infra*, 5.3.3.3.2.1)). Le Bureau fédéral du Plan a lui aussi réalisé des simulations analogues afin d'évaluer les conséquences budgétaires d'une suppression partielle ou totale de la bonification de temps au titre du diplôme (*infra*, 5.3.3.3.2.2). Il est intéressant de mettre en lien ces deux études afin de pouvoir en tirer les conclusions qui s'imposent (*infra*, 5.3.3.3.2.3).

[547] Source : SdPSP.

### 5.3.3.3.2. Effets budgétaires et autres

#### *5.3.3.3.2.1. Service des Pensions du Secteur public*

Le SdPSP a calculé, sur une population de 17.176 nouvelles pensions en 2012 (hors régimes connaissant un âge préférentiel), quels seraient les effets entre 2014 et 2023 d'une réduction dégressive de la bonification de temps au titre du diplôme, et ce sur la base de quatre hypothèses :

H1 Réduction dégressive de l'avantage d'une bonification de temps au titre du diplôme, uniquement pour le droit à la pension (= suppression partielle), à un rythme de 6 mois en moins par an ;

H2 Réduction dégressive de l'avantage d'une bonification de temps au titre du diplôme, tant pour le droit à la pension que le calcul de la pension (= suppression totale), à un rythme de 6 mois en moins par an ;

H3 Réduction dégressive de l'avantage d'une bonification de temps au titre du diplôme, uniquement pour le droit à la pension (= suppression partielle), à un rythme de 12 mois en moins tous les 2 ans ;

H4 Réduction dégressive de l'avantage d'une bonification de temps au titre du diplôme, tant pour le droit à la pension que le calcul de la pension (= suppression totale), à un rythme de 12 mois en moins tous les 2 ans.

Le *Tableau 69* montre les effets budgétaires cumulatifs sur les dépenses de pension de la réduction progressive de la bonification de temps au titre du diplôme pour chacune des quatre hypothèses décrites ci-dessus entre 2014 et 2023. Le *Tableau 70* exprime – dans la foulée du tableau précédent – les économies cumulées.

***Tableau 69 – Effets budgétaires cumulatifs de la réduction progressive de la bonification de temps au titre du diplôme dans le régime de pension des fonctionnaires – Dépenses de pension (2014-2023)***[548]

| | Législation actuelle | Hypothèse 1 (H1) | Hypothèse 2 (H2) | Hypothèse 3 (H3) | Hypothèse 4 (H4) |
|---|---|---|---|---|---|
| **2014** | 207.332.434,65 | 204.699.195,03 | 203.170.975,73 | 200.592.636,93 | 197.684.172,40 |
| **2015** | 589.542.703,73 | 576.528.669,15 | 570.939.491,62 | 572.570.048,80 | 564.239.633,02 |
| **2016** | 963.861.510,87 | 937.449.142,98 | 925.618.230,05 | 924.944.919,99 | 909.634.583,93 |
| **2017** | 1.360.114.721,01 | 1.296.555.548,71 | 1.277.155.435,83 | 1.285.373.447,68 | 1.261.218.836,38 |
| **2018** | 1.770.161.665,31 | 1.665.022.705,75 | 1.636.958.526,95 | 1.654.715.131,87 | 1.621.351.062,81 |
| **2019** | 2.199.151.065,46 | 2.054.760.853,99 | 2.016.592.431,96 | 2.043.026.456,77 | 1.999.081.136,71 |
| **2020** | 2.643.016.493,61 | 2.468.064.931,89 | 2.417.954.670,93 | 2.457.811.782,97 | 2.401.291.183,15 |
| **2021** | 3.096.766.219,53 | 2.897.628.034,10 | 2.834.274.242,41 | 2.882.281.264,44 | 2.812.311.165,01 |
| **2022** | 3.557.435.856,15 | 3.336.756.056,45 | 3.259.184.759,99 | 3.322.989.764,03 | 3.238.153.915,16 |
| **2023** | 3.759.783.122,31 | 3.530.025.825,27 | 3.445.537.170,06 | 3.515.732.071,01 | 3.423.793.205,90 |

[548] Source : SdPSP.

***Tableau 70 – Effets budgétaires cumulatifs de la réduction progressive de la bonification de temps au titre du diplôme dans le régime de pension des fonctionnaires – Économies cumulées (2014-2023)***[549]

| | Hypothèse 1 | Hypothèse 2 | Hypothèse 3 | Hypothèse 4 |
|---|---|---|---|---|
| **2014** | -2.633.239,62 | -4.161.458,92 | -6.739.797,72 | -9.648.262,25 |
| **2015** | -13.014.034,58 | -18.603.212,11 | -16.972.654,93 | -25.303.070,71 |
| **2016** | -26.412.367,89 | -38.243.280,82 | -38.916.590,88 | -54.226.926,94 |
| **2017** | -63.559.172,30 | -82.959.285,18 | -74.741.273,33 | -98.895.884,63 |
| **2018** | -105.138.959,56 | -133.203.138,36 | -115.446.533,43 | -148.810.602,50 |
| **2019** | -144.390.211,46 | -182.558.633,50 | -156.124.608,68 | -200.069.928,75 |
| **2020** | -174.951.561,73 | -225.061.822,69 | -185.204.710,65 | -241.725.310,47 |
| **2021** | -199.138.185,43 | -262.491.977,12 | -214.484.955,09 | -284.455.054,52 |
| **2022** | **-220.679.799,70** | **-298.251.096,17** | **-234.446.092,12** | **-319.281.940,99** |
| **2023** | -229.757.297,04 | -314.245.952,25 | -244.051.051,30 | -335.989.916,41 |

#### *5.3.3.3.2.2. Bureau fédéral du Plan*

À la demande du vice-premier ministre et ministre des Pensions, Alexander DE CROO, le Bureau fédéral du Plan a lui aussi réalisé en octobre 2013 une simulation des conséquences potentielles de la suppression progressive du système de bonification de temps au titre du diplôme[550]. L'étude du Bureau fédéral du Plan se limite à une évaluation de l'impact dans l'administration et le secteur de l'enseignement. Le *Tableau 71* synthétise les constats du Bureau fédéral du Plan.

549 Source : SdPSP.

550 BUREAU FÉDÉRALE DU PLAN, *Une estimation des effets budgétaires de la suppressi on de la bonification pour diplôme dans le régime de pension de l'administration et de l'enseignement*, octobre 2013, 28 p.

### *Tableau 71 – Principaux effets de la suppression des bonifications de temps au titre du diplôme (par comparaison avec un scénario sans suppression de ces bonifications)*[551]

| Suppression à concurrence de | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2030 | 2060 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre de pensionnés de retraite (écarts en % du nombre de pensionnés de retraite dans un scénario sans suppression de la bonification de temps au titre du diplôme)** | | | | | | | | | | |
| Dans un scénario de suppression partielle et dans un scénario de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme | | | | | | | | | | |
| **Administration** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -0,1 | } -0,1 | -0,1 | } -0,3 | -0,5 | } -0,8 | -0,8 | } -0,9 | -0,9 | -0,9 |
| 12 mois tous les 2 ans | -0,1 | | -0,2 | | -0,6 | | -0,9 | | | |
| **Enseignement** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -0,3 | } -0,7 | -1,1 | } -2,2 | -3,0 | } -3,8 | -4,1 | } -4,4 | -4,8 | -4,5 |
| 12 mois tous les 2 ans | -0,5 | | -1,5 | | -3,2 | | -4,3 | | | |
| **Pension moyenne (pour l'ensemble des bénéficiaires du régime, en % de la pension de retraite moyenne dans un scénario sans suppression de la bonification de temps au titre du diplôme)** | | | | | | | | | | |
| Dans un scénario de suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme | | | | | | | | | | |
| **Administration** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 99,9 | 99,9 | 100,0 | 100,0 | 100,4 | 101,1 |
| 12 mois tous les 2 ans | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 99,9 | 99,9 | 100,0 | 100,1 | 100,4 | 101,1 |
| **Enseignement** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | 99,9 | 99,8 | 99,7 | 99,4 | 99,1 | 99,0 | 99,1 | 99,3 | 101,0 | 103,6 |
| 12 mois tous les 2 ans | 99,9 | 99,8 | 99,6 | 99,4 | 99,1 | 99,1 | 99,1 | 99,3 | 101,0 | 103,6 |
| Dans un scénario de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme | | | | | | | | | | |
| **Administration** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | 99,9 | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,6 | 99,6 | 99,6 | 99,6 | 99,5 | 99,0 |
| 12 mois tous les 2 ans | 99,9 | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,7 | 99,6 | 99,6 | 99,6 | 99,4 | 99,0 |
| **Enseignement** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | 99,9 | 99,7 | 99,4 | 99,0 | 98,6 | 98,2 | 98,1 | 97,9 | 97,5 | 96,4 |
| 12 mois tous les 2 ans | 99,8 | 99,6 | 99,3 | 98,9 | 98,5 | 98,2 | 98,0 | 97,9 | 97,4 | 96,4 |
| **Dépenses* (écarts en millions EUR par rapport aux dépenses dans un scénario sans suppression de la bonification de temps au titre du diplôme – prix 2013)** | | | | | | | | | | |
| Dans un scénario de suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme | | | | | | | | | | |
| **Administration** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -1 | -3 | -5 | -13 | -30 | -44 | -45 | -47 | -35 | 30 |
| 12 mois tous les 2 ans | -3 | -3 | -8 | -14 | -34 | -44 | -47 | -45 | -34 | 30 |
| **Enseignement** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -20 | -51 | -85 | -166 | -231 | -297 | -322 | -345 | -337 | -184 |
| 12 mois tous les 2 ans | -35 | -50 | -112 | -166 | -253 | -295 | -338 | -340 | -332 | -184 |
| Dans un scénario de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme | | | | | | | | | | |
| **Administration** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -2 | -4 | -8 | -17 | -36 | -52 | -56 | -63 | -96 | -241 |
| 12 mois tous les 2 ans | -4 | -5 | -11 | -19 | -40 | -54 | -59 | -63 | -96 | -241 |
| **Enseignement** | | | | | | | | | | |
| 6 mois par an | -23 | -59 | -101 | -190 | -266 | -348 | -393 | -438 | -667 | -1547 |
| 12 mois tous les 2 ans | -40 | -61 | -131 | -195 | -292 | -351 | -413 | -440 | -668 | -1547 |

** Selon une définition de la masse de pensions issue de la Comptabilité Nationale dont la couverture est plus large que celle du SdPSP*

[551] Source : Bureau fédérale du Plan.

Un premier constat logique du Bureau fédéral du Plan est que la suppression progressive de la bonification de temps au titre du diplôme dans le cadre de la détermination de la durée de la carrière pour accéder à la pension de retraite anticipée, contraindrait une série de bénéficiaires à différer leur départ à la pension. À l'issue de la période transitoire, le report de la pension se traduira – par comparaison avec le scénario dans lequel la bonification de temps au titre du diplôme n'est pas supprimée – par une réduction de 1% du *nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite* dans l'administration, et d'environ 4,5% dans l'enseignement. Cette différence de résultat s'explique par les divergences en termes de taux moyen de scolarisation : une majorité écrasante du personnel enseignant dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur, tandis que l'administration ne compte à l'inverse qu'une (petite) minorité de diplômés de l'enseignement supérieur.

Concernant le niveau du *montant moyen de la pension*, les effets varient substantiellement selon qu'il est question d'une suppression partielle ou totale de la bonification de temps au titre du diplôme. Une suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme se traduit par une baisse du montant moyen de la pension. Une suppression partielle entraîne un allongement de la durée moyenne de la carrière pour le calcul de la pension, et ce par ailleurs en fin de carrière avec des traitements de référence plus élevés[552]. Ces deux éléments combinés se traduisent en définitive par une augmentation du montant moyen de la pension.

La même tendance se dessine bien entendu sur le plan des *dépenses de pension*. Le scénario de la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme permet de réaliser des économies budgétaires substantielles, lesquelles augmenteront à mesure que davantage de générations observeront une baisse de leur pension. En revanche, en cas de suppression partielle, ces économies s'amenuiseront à mesure qu'un nombre croissant de générations de pensionnés bénéficieront d'une pension plus élevée.

Pour le surplus, les deux *modalités de phasage* de la suppression de la bonification de temps au titre du diplôme – de 6 mois par an ou de 12 mois tous les 2 ans – donnent des résultats légèrement différents. Les effets décrits ci-dessus sont plus rapidement observables en cas de suppression à un rythme de 12 mois tous les 2 ans. Ce n'est pas particulièrement étonnant lorsqu'est immédiatement déduite une année de bonification de temps au titre du diplôme dès le départ, puis aucune l'année suivante, par comparaison avec la réduction plus constante de 6 mois par an. Les répercussions de ces différentes options de départ se prolongent bien évidemment par la suite.

[552] Reste à savoir si le report de la pension aura pour conséquence, comme le Bureau fédéral du Plan le prévoit, que la pension se calculera sur un traitement moyen plus élevé. Le Bureau fédéral du Plan établit ses prévisions sur la base d'une dérive salariale linéaire. Le Service des Pensions du Secteur public part, pour le calcul, de l'évolution des échelles de traitement. En effet, la plupart des fonctionnaires atteignent déjà le maximum de l'échelle de traitement qui leur est applicable après une période comprise entre 25 et 27 ans. Dans le cas où ce point de départ serait retenu, un allongement de la carrière n'aura probablement aucun impact sur le montant du traitement de référence.

#### *5.3.3.3.2.3. Comparaison interne*

Il semble utile de mettre en lien les résultats de l'étude du Service des Pensions du Secteur public (*supra*, 5.3.3.3.2.1) et de celle du Bureau fédéral du Plan (*supra*, 5.3.3.3.2.2), sans toutefois perdre de vue que ces deux exercices reposent sur des méthodes différentes. Le SdPSP s'est basé sur une population réelle et a effectué un calcul mathématique. Le Bureau fédéral du Plan a quant à lui recouru à un modèle de simulation. Une autre différence tient à ce que l'étude du Bureau fédéral du Plan se concentre sur l'administration et l'enseignement, tandis que le SdPSP part d'une population de nouvelles pensions, ayant pris cours en 2012, gérées par ses soins.

Ces deux exercices font apparaître un effet d'économie évident qui – de manière tout aussi évidente – est plus important en cas de suppression totale, plutôt que partielle, de la bonification de temps au titre du diplôme. Un parallèle peut en outre être établi du côté de l'effet d'économie des deux scénarios d'extinction, à cette différence près que le Bureau fédéral du Plan identifie un moment charnière à partir de 2022, lequel ne ressort pas des chiffres du SdPSP.

Les calculs du SdPSP relatifs aux baisses de dépenses s'arrêtent en 2023. Le Bureau fédéral du Plan prolonge ses simulations jusqu'en 2030 et 2060. Ce sont principalement ces simulations qui font apparaître clairement la différence entre le scénario de la suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme pour accéder au droit à la pension et le scénario de sa suppression totale, aussi bien pour le droit à la pension que le calcul de la pension.
La suppression partielle entraîne un allongement de la carrière, mais étant donné que la bonification de temps au titre du diplôme est maintenue pour le calcul, le montant de la pension sera en définitive plus élevé. Il est donc question d'un report de la pension dans le temps. Dès que ce report sera stabilisé, le coût sera plus élevé.
En cas de suppression totale, l'allongement de la carrière ne compensera pas la durée de la bonification de temps perdue au titre de la possession d'un diplôme dans le calcul de la pension, ce qui se traduira par un montant moyen de la pension plus faible. Cet effet continu se solde par les économies susmentionnées sur le plan des dépenses de pension.

### *5.3.3.4. Adaptation / suppression du coefficient d'augmentation*

#### 5.3.3.4.1. Mise en contexte

La suppression ou la limitation de l'inégalité de pondération des années de carrière, autrement dit de la pondération plus forte des années de carrière pour les fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel (*supra*, 2.1.3.2.3), aura un impact direct sur la possibilité de mise à la pension prématurée.

Cette proposition consiste – quel que soit le tantième applicable – à prendre en compte, pour l'ouverture du droit à la pension, toutes les années de carrière, en principe de manière non pondérée, afin d'apprécier s'il est satisfait à la durée de carrière requise pour accéder au droit à la pension.

Cette prise en compte est en soi indépendante de la suppression éventuelle du tantième plus favorable pour le calcul de la pension de retraite (*infra*, 5.4.5). Il existe néanmoins bel et bien une certaine interférence. D'une part, la suppression (progressive) du tantième préférentiel implique logiquement que le coefficient d'augmentation correspondant s'éteint. D'autre part, la suppression des coefficients d'augmentation pour l'accès au droit et le maintien des tantièmes préférentiels pour le calcul auront pour conséquence qu'un fonctionnaire aura constitué une pension complète à un âge auquel il ne pourra cependant pas encore partir à la pension (avant un bon moment).

Dans une perspective plus large, il convient de mener une discussion sur le maintien éventuel d'un coefficient de pondération majoré dans le contexte de l'***ampleur de la charge (physique et psychique) de certaines professions***. Il peut être défendable d'accorder à certaines professions – en ce compris dans le secteur public – une pondération plus élevée pour des périodes spécifiques de la carrière au cours desquelles une profession davantage exigeante a été exercée. Ce point sera abordé plus en détail lorsque sera examinée la discussion sur le maintien éventuel des tantièmes préférentiels pour le calcul de la pension (*infra*, 5.4.5).

À titre de précision, lorsque prendra fin la période transitoire en 2022, le coefficient d'augmentation dans le cas d'une condition de carrière de 42 ans correspondra à 1,05 pour celles et ceux pouvant se prévaloir de l'application d'un tantième préférentiel (*supra*, 2.1.2.2.3). À partir de 2022, l'application de ce coefficient d'augmentation aura, en d'autres termes, un impact moindre par rapport aux années précédentes. Dans l'hypothèse où la condition de carrière serait fixée à 42 ans, ce coefficient d'augmentation de 1,05 aura pour conséquence dès 2022 – à politique inchangée – que 40 années de service suffiront *de facto* pour remplir cette condition de carrière de 42 ans.

#### 5.3.3.4.2. Report de la pension

À la demande de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, le Bureau fédéral du Plan s'est penché sur divers scénarios possibles de réforme.

Un de ces scénarios possibles est le renforcement accru des conditions d'accès à la pension anticipée. Le scénario dit de référence constitue le point de départ pour tous les régimes légaux de pension. Il est ici question des conditions qui s'appliqueront dès 2016 pour accéder au droit à la pension, tel qu'indiqué dans le *Tableau 7 – Conditions du départ à la pension anticipée*. Seront ensuite examinés les effets du renforcement accru de ces conditions d'accès en n'autorisant plus les départs à la pension anticipée à partir de 2019 – même pour les carrières très longues – avant l'âge de 62 ans. La condition de carrière est toutefois maintenue à 40 ans.

D'une manière générale, ce renforcement des conditions de carrière pour accéder à la pension de retraite anticipée donnera lieu à un report de la pension. Le report du départ à la pension se traduira par une baisse du nombre de pensionnés dans le secteur public d'environ 1% par rapport au scénario de référence. Ensuite, le secteur de l'enseignement a été isolé dans le cadre de cet exercice. Pour ce groupe, l'effet d'un renforcement de la condition d'âge a été simulé et en plus l'effet de la suppression du coefficient d'augmentation lors du calcul du nombre requis d'années de carrière a été examiné. Dans le secteur de l'enseignement, ces deux mesures entraînent une baisse de 2% du

nombre de pensionnés par rapport au scénario de référence. Ces résultats sont présentés plus en détail dans le *Tableau 72*[553].

***Tableau 72 – Baisse du nombre de pensionnés dans le secteur public en général et dans l'enseignement en particulier en cas d'application égale des conditions renforcées pour accéder au droit à la pension (en % des nombres indiqués dans le scénario de référence)***[554]

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ensemble du secteur public** | -1,0 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,9 | -0,8 |
| Hommes | -0,9 | -0,9 | -0,8 | -0,7 | -0,7 | -0,7 |
| Femmes | -1,1 | -1,1 | -1,0 | -1,0 | -1,0 | -0,9 |
| **Secteur de l'enseignement** | -2,2 | -2,3 | -2,1 | -2,0 | -2,0 | -1,9 |
| Hommes | -2,6 | -2,5 | -2,2 | -2,0 | -2,0 | -1,8 |
| Femmes | -2,0 | -2,1 | -2,0 | -2,0 | -2,0 | -1,9 |

## 5.3.4. Réforme de la pension pour inaptitude physique

### *5.3.4.1. Mise à la retraite d'office pour raisons médicales*

Les corrections proposées, qui ont pour objectif de reporter de quelques années l'accès au droit à une pension de retraite, ne pourront sortir les effets escomptés que si le système de mise à la retraite d'office à partir de l'âge de 60 ans est englobé dans la réforme. À défaut, les fonctionnaires pourront encore « forcer » leur mise à la pension après leur soixantième anniversaire par l'intermédiaire d'une absence pour cause de maladie pendant 365 jours, et ce sans devoir être reconnus définitivement inaptes[555].

Une piste de réflexion éventuelle consisterait à *rehausser la limite d'âge* de 60 ans *pour l'application du régime de mise à la retraite d'office*. Une proposition a d'ailleurs été faite récemment en vue de porter cette limite d'âge à 62 ans, mais elle a été rejetée[556].

553 BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Des scénarios de réforme des pensions dans la fonction publique*, Etude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », mars 2014, rapport_CP_10724, à paraître.

554 Source : Bureau fédéral du Plan.

555 Il pourrait y être objecté qu'une pension pour inaptitude physique implique malgré tout que le fonctionnaire est « malade », tel que l'a attesté un médecin. C'est exact, mais la pratique démontre que l'obtention de tels certificats de maladie ne coûte apparemment pas beaucoup d'efforts. Une amélioration du système de contrôle, alors ? Cela ne semble pas porter beaucoup de fruits, en dépit des nombreuses affirmations politiques à ce sujet. Des mesures plus ciblées en vue de la réinsertion professionnelle ? Le groupe de recherche « Management & Bestuur » de l'Université d'Anvers mène actuellement une étude approfondie sur ce thème, laquelle fait apparaître que le rêve et la réalité sont encore bien éloignés l'un de l'autre.

556 La proposition visant à faire passer l'âge de la pension d'office (pour inaptitude physique) de 60 à 62 ans n'a pas été adoptée. Pourquoi ? Parce que les autorités fédérales ont fait leurs comptes : les pensions pour inaptitude physique au sein de la fonction publique fédérale sont plus nombreuses qu'au niveau des communautés et des régions (notamment en raison des régimes de congé préalable au départ à la pension, qui se rencontrent davantage au niveau des communautés et des régions). La charge salariale de ce groupe est supérieure à la charge des pensions.

Une bonne raison peut même être avancée pour abroger complètement la règle de la mise à la retraite d'office : ce système comporte, dans une certaine mesure, une discrimination fondée sur l'âge. Normalement, un fonctionnaire jouit de la garantie qu'il ne pourra être mis prématurément à la pension pour motifs de santé qu'après avoir épuise l'intégralité des jours de congé de maladie auxquels il a droit conformément au statut qui lui est applicable. La règle de la mise à la retraite d'office après 365 jours d'absence pour cause de maladie après l'âge de 60 ans, constitue une exception à cette disposition. Celle-ci permet de mettre le fonctionnaire prématurément à la pension de façon automatique bien qu'il n'ait pas épuisé tout son crédit de jours de maladie. Ce système lèse les fonctionnaires âgés disposant encore d'un nombre important de jours de congé de maladie lorsque ceux-ci sont atteints d'une affection grave et de longue durée après l'âge de 60 ans.

Se borner à rehausser cette limite d'âge pour la mise à la retraite d'office ne permet pas de résoudre le problème. En effet, la « correction », ou si nécessaire l'abrogation, des règles relatives à la pension d'office pour inaptitude physique ne porte que sur une partie du régime général des pensions pour inaptitude physique dans le régime de pension du secteur public. C'est pourquoi il convient de mener ces discussions dans un contexte plus large (*infra*, 5.3.4.2).

### *5.3.4.2. Alternative au régime de la pension pour inaptitude physique*

#### 5.3.4.2.1. Exposé du problème

Le concept de la pension pour inaptitude physique dans le régime de pension des fonctionnaires doit être repensé dans sa globalité. Cet exercice touche à la question fondamentale de l'intégration des fonctionnaires dans d'autres secteurs de la sécurité sociale.

D'un point de vue historique, le régime des pensions pour inaptitude physique dans le secteur public est aussi vieux que le régime de pension des fonctionnaires lui-même (*supra*, 1.1). Étant donné qu'il n'existait pas d'alternative, sous la forme d'une assurance indemnités obligatoire et généralisée en cas d'incapacité de travail, au moment de l'adoption du régime de pension des fonctionnaires, il n'était pas illogique que l'État prévoie lui-même une protection adéquate dans le cas où ses fonctionnaires ne seraient plus en mesure d'exercer leur charge en raison d'une maladie. En effet, il était inacceptable qu'un fonctionnaire inapte au travail, qui avait consacré un nombre respectable d'années de sa vie à l'intérêt public sans toutefois remplir les conditions imposées pour un départ à la pension, soit privé de tout revenu. Mais une assurance indemnités obligatoire en cas de maladie et d'invalidité a été introduite dans l'intervalle. Cette opportunité n'a toutefois pas été saisie pour intégrer éventuellement aussi les fonctionnaires à ce système général et mettre un terme définitif au système particulier des pensions pour inaptitude physique.
A cet égard, il convient de souligner à nouveau que le régime actuel des pensions pour inaptitude physique des fonctionnaires n'est pas toujours avantageux. Les jeunes fonctionnaires et les

---

En d'autres termes, il est financièrement plus avantageux pour les autorités fédérales de laisser les fonctionnaires partir à 60 ans plutôt qu'à 62 ans, compte tenu de ce qu'elles peuvent remplacer (ou non) ces fonctionnaires âgés par de jeunes fonctionnaires bon marché. Ceci illustre par ailleurs l'absence d'unicité des pouvoirs publics. Les services publics fédéraux reçoivent un budget déterminé pour leur personnel. Il est intéressant pour eux de pouvoir reporter la charge salariale élevée des fonctionnaires âgés sur le Trésor public, autrement dit sur le Service des Pensions du Secteur public qui est financé par des dotations.

fonctionnaires ayant une carrière mixte dont seule une petite partie a été effectuée dans le secteur public devront généralement se contenter de la pension minimum lorsqu'ils doivent définitivement abandonner leur charge longtemps avant l'âge normal de la pension pour motifs de santé. De même en cas de combinaison d'une nomination statutaire partielle et d'une occupation contractuelle à temps partiel, l'inaptitude (physique) définitive donne lieu – quasi inévitablement dans l'état actuel de la législation – à des problèmes.

Dans la partie qui suit, différentes options possibles sont examinées les unes au regard des autres. Dans l'hypothèse où le régime relatif aux pensions pour inaptitude physique serait abrogé dans le régime de pension des fonctionnaires, la question se pose de savoir quelle alternative peut ou doit le remplacer. Une première possibilité consiste à transférer intégralement le risque d'incapacité de travail définitive du fonctionnaire à l'employeur public (*infra*, 5.3.4.2.2). Une autre solution pourrait passer par la création d'une sorte de pool(s) de solidarité à un ou plusieurs niveaux de pouvoir pour couvrir le scénario de l'incapacité de travail (*infra*, 5.3.4.2.3). L'option la plus extrême revient à faire relever les agents statutaires nommés à titre définitif du champ d'application du secteur des indemnités AMI et du secteur du chômage dans le cadre de la sécurité sociale des salariés (*infra*, 5.3.4.2.4).

#### 5.3.4.2.2. Transfert du risque à l'employeur public

Une alternative consisterait-elle à obliger l'employeur public, après l'épuisement du congé de maladie, à continuer de payer une sorte de revenu de remplacement au fonctionnaire au titre de son incapacité de travail ?
En fait, ce système existe déjà sous la forme de la disponibilité pour cause de maladie, laquelle est inscrite dans la plupart sinon tous les statuts. Le fonctionnaire en disponibilité pour cause de maladie perçoit alors généralement un traitement d'attente s'élevant à 60% de son traitement non plafonné. Certains statuts prévoient que le fonctionnaire peut également percevoir, pendant la disponibilité pour cause de maladie, 100% de son dernier traitement d'activité lorsqu'il est atteint d'une affection grave et de longue durée.
La durée de la disponibilité pour cause de maladie n'est en soi pas limitée dans le temps. Néanmoins, le passage à l'état de disponibilité correspond souvent au moment où l'employeur public peut envisager de renvoyer le fonctionnaire inapte au travail devant la commission des pensions. Il appartient ensuite à la commission des pensions de constater que l'intéressé n'est plus en mesure d'exercer sa charge de manière régulière et ininterrompue, et ce pour des raisons médicales. Dans l'état actuel de la législation, cette situation débouche sur l'octroi de la pension prématurée pour motifs de santé.
L'abrogation pure et simple du régime relatif aux pensions pour inaptitude physique mettra indirectement les différents pouvoirs publics sous pression de prévoir dans leur statut un régime pour le cas où le fonctionnaire aurait épuisé ses jours de congé de maladie.
Eu égard à la répartition des compétences, les différents pouvoirs publics ne peuvent être directement contraints d'inscrire un tel régime dans le statut de leur personnel. Les communautés et les régions, ainsi que les organismes qui en dépendent, décident en effet de manière autonome du statut de leur personnel, en ce compris du régime relatif aux congés de maladie. Il appartient en outre aux communautés de définir le statut du personnel (subventionné) du secteur de

l'enseignement. Par ailleurs, chacune des régions est compétente pour fixer le cadre organique – en ce compris le volet du personnel – des pouvoirs provinciaux et locaux qui se trouvent sur leur territoire.

D'un point de vue purement théorique, un pouvoir public pourrait également prévoir dans le statut en vigueur que le fonctionnaire est destitué de sa charge dès qu'il a épuisé ses jours de congé de maladie, moyennant le paiement ou non d'une (sorte d')indemnité de licenciement. Ce serait toutefois une règle particulièrement radicale. Il conviendrait en outre de tenir compte – lorsqu'il est question d'une incapacité de travail définitive – d'autres dispositions légales, notamment de l'obligation de reclassement prévue dans la législation relative au bien-être[557], ainsi que du droit (européen) de la lutte contre les discriminations et de la protection des personnes atteintes d'un handicap[558]. La législation belge en la matière interdit par ailleurs toute forme de discrimination sur la base de l'état de santé actuel ou futur.
Indépendamment de ces nuances qui ne manquent pas d'importance, ceci signifierait – quoi qu'il en soit – que le fonctionnaire qui a épuisé son crédit de jours de maladie se trouverait sans la moindre protection. Dans cette hypothèse, il pourrait toutefois être fait appel au système actuel de paiement rétroactif des cotisations par l'employeur public au secteur des indemnités AMI et au secteur du chômage[559]. Ce mécanisme très contestable en soi – partant de la philosophie de base de la solidarité – serait alors pour ainsi dire institutionnalisé, ce qui ne peut être l'objectif.

D'autres observations peuvent être à nouveau formulées dans le cas où les pouvoirs publics intégreraient dans leurs statuts respectifs un régime au profit des fonctionnaires dont le crédit de jours de maladie est tombé à zéro. Tel qu'évoqué ci-dessus, la disponibilité pour cause de maladie n'est pas en soi limitée dans le temps, mais elle prend notamment fin au moment où la commission des pensions déclare le fonctionnaire définitivement inapte. En cas d'abrogation du régime des pensions pour inaptitude physique, la question se pose de savoir s'il est socialement défendable que les fonctionnaires inaptes au travail (définitivement ou non) continuent à être payés totalement ou partiellement par leur employeur public jusqu'à ce qu'ils répondent à la condition d'âge et de carrière, et puissent relever du régime de pension.

---

557 En vertu de l'article 72 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs (*M.B.*, 16 juin 2003), l'employeur est tenu de continuer à occuper le travailleur qui a été déclaré définitivement inapte par une décision définitive du conseiller en prévention-médecin du travail conformément aux recommandations de ce dernier, en l'affectant à un autre travail sauf si cela n'est pas techniquement ou objectivement possible ou si cela ne peut être raisonnablement exigé pour des motifs dûment justifiés.

558 Dès qu'un membre du personnel répond à l'interprétation que la Cour européenne de Justice donne à la notion de « handicap », l'employeur est tenu de procéder à des « aménagements raisonnables », et ce en vertu de la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (*J.O.C.E. (L/C)*, 2 décembre 2000, n° 303, p. 16).

559 Ce régime fait l'objet des articles 7 à 13 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.*, 1er août 1991). Tous les agents nommés à titre définitif et personnes y assimilées de la fonction publique dont la relation de travail prend fin parce que leur employeur public l'a rompue unilatéralement ou parce que l'acte de nomination a été annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé, relèvent directement du champ d'application du régime du chômage et de l'assurance maladie, secteur des allocations, en ce compris l'assurance maternité. À cet effet, l'employeur public verse les cotisations patronales et personnelles normalement dues au régime du chômage pour la période correspondant au nombre de jours de travail dont la personne licenciée doit justifier – selon sa catégorie d'âge – pour avoir droit à des allocations de chômage, outres les cotisations patronales et personnelles ordinaires pour le secteur des allocations en cas de maladie et d'invalidité pendant une durée de 6 mois, laquelle correspond au stage d'attente applicable.

Cette alternative revient à reporter la charge financière du régime de pension des fonctionnaires sur l'employeur public « individuel ».
C'est principalement pour les employeurs publics qui occupent un nombre relativement restreint de fonctionnaires que l'incapacité de travail définitive de ces fonctionnaires représente un risque relativement important[560].

Il pourrait être utile d'évaluer les dépenses que devraient supporter les différents employeurs publics dans l'hypothèse où ils seraient intégralement responsables du risque d'incapacité de travail de leur personnel statutaire jusqu'au moment de l'ouverture du droit à la pension. Le résultat de cet exercice pourrait alors être comparé au coût supporté par ces mêmes employeurs publics dans le cas où ils devraient verser des cotisations pendant l'intégralité de la carrière de tous leurs fonctionnaires au secteur des indemnités AMI – et logiquement aussi à celui de l'assurance chômage – dans le cadre de la sécurité sociale des salariés (*infra*, 5.3.4.2.4).

#### 5.3.4.2.3. Création de pools de solidarité

Une autre solution intermédiaire, en cas d'abandon de la formule actuelle de la pension pour inaptitude physique, consiste à créer un ou plusieurs circuits de protection sociale distincts fondés sur la solidarité pour les agents statutaires nommés à titre définitif. Ceci permettrait déjà de garantir une plus grande répartition du risque.

La création de tels pools de solidarité requiert un ancrage au niveau de la sécurité sociale qui reste – du moins en ce qui concerne le risque d'incapacité de travail des salariés – une matière fédérale. À défaut, l'on buterait à nouveau sur des conflits de compétence (*supra*, 5.3.4.2.2).

Cette proposition intermédiaire revient concrètement à ce que tous les pouvoirs publics cotisent pour le risque d'incapacité de travail et à ce que le produit de ces cotisations serve ensuite à indemniser les fonctionnaires (définitivement) inaptes au travail. Tant l'aspect des cotisations que le fonctionnement global de ce type de système appellent les questions les plus diverses.

Comment le montant de cette cotisation spécifique sera-t-il déterminé ? Les régimes internes relatifs aux congés de maladie diffèrent en effet d'un pouvoir public à l'autre et d'un statut à l'autre (*supra*, 2.1.2.3.2.2). Dès lors, les fonctionnaires d'un pouvoir public accèderaient plus rapidement à ce pool d'incapacité de travail que ceux d'un autre pouvoir public. Cette situation doit-elle se traduire – et dans l'affirmative, comment – par un pourcentage de cotisation adapté selon le régime relatif aux congés de maladie en vigueur ? À défaut de différenciation, ceci donnera probablement lieu à une érosion des congés de maladie statutaires actuellement en vigueur au sein des différents pouvoirs publics, partant de l'objectif de reporter aussi rapidement que possible la charge financière inhérente à l'incapacité de travail des fonctionnaires sur le pool d'incapacité de travail.
Est-il envisageable, voire politiquement intéressant, de créer des pools de solidarité distincts par niveau de compétence ? Le tout consiste à savoir comment une telle différenciation peut prendre

[560] Se profile en outre le danger éventuel d'une politique de recrutement sélective, fondée sur les antécédents médicaux des candidats, étant toutefois entendu que les pouvoirs publics doivent en principe s'en tenir en la matière aux résultats du concours de recrutement.

forme, et ce dans quel cadre légal. Quel organisme sera chargé de percevoir les cotisations, d'assurer leur gestion et d'appliquer le régime d'indemnités ?
Dans l'hypothèse où seraient créés un ou plusieurs pools solidarisés et distincts d'incapacité de travail pour les agents statutaires nommés à titre définitif, des régimes d'indemnités distincts retenant une notion distincte de l'incapacité de travail seront-ils mis en place ou appliquera-t-on, par analogie, les règles de la Loi AMI aux fonctionnaires inaptes au travail ?
Imaginons que la Loi AMI soit appliquée. Les fonctionnaires devront dans ce cas satisfaire à la notion d'incapacité de travail contenue dans celle-ci. Quid alors lorsque les fonctionnaires ne sont pas reconnus inaptes au travail au sens de la Loi AMI, sans qu'ils ne soient en mesure de reprendre leur charge ou leur fonction ? Le cas échéant, la question se pose d'un pendant adéquat au régime de chômage. Tous les pouvoirs publics devraient-ils alors verser aussi une cotisation (modeste ?) à un (l')organisme central au profit d'un pool de chômage distinct ?
Par ailleurs, ce type de système laisse planer une zone d'ombre sur la protection sociale des fonctionnaires en cas de départ de ceux-ci sans qu'ils ne puissent faire valoir un droit à une pension de retraite.

Enfin, pourquoi des risques sociaux comparables pour les agents statutaires de la fonction publique et les salariés du secteur privé devraient-ils être couverts de manière différente ?

#### 5.3.4.2.4. Applicabilité de la sécurité sociale des salariés

##### *5.3.4.2.4.1. Élargissement du champ d'application de la Loi ONSS*

Partant de toutes les considérations et analyses ci-dessus, une alternative est que les fonctionnaires pourraient être intégrés au champ d'application du régime de maladie et d'invalidité, secteur des indemnités, et du régime du chômage dans le cadre de la sécurité sociale des salariés. Il s'agirait d'une révolution plus que copernicienne. Bien entendu, la nécessaire assise sociale et politique devra être trouvée pour mettre en œuvre un changement à ce point radical.

Quoi qu'il en soit, il existe déjà un cadre légal en matière de cotisations. Cette proposition permet en outre d'éviter tout conflit de compétence étant donné que la sécurité sociale est une matière fédérale. La Loi ONSS[561] pose le principe selon lequel il appartient au pouvoir exécutif fédéral d'élargir le champ d'application de cette loi par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et dans les conditions qu'il détermine *« aux personnes qui, sans être liées par un contrat de louage de travail, fournissent contre rémunération des prestations du travail sous l'autorité d'une autre personne »*[562].
Les agents statutaires de la fonction publique répondent sans aucun doute à cette description.
L'arrêté d'exécution de la Loi ONSS[563] contient par ailleurs déjà une série de *« dispositions relatives aux personnes occupées au travail dans le secteur public »*[564]. Ces dispositions ont étendu le champ

561 Le terme « Loi ONSS » fait référence à la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (*M.B.*, 25 juillet 1969).
562 Article 2, § 1er, 1°, de la Loi ONSS.
563 Le terme « arrêté d'exécution de la Loi ONSS » fait référence à l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (*M.B.*, 5 décembre 1969).
564 Articles 9 à 15 de l'arrêté d'exécution de la Loi ONSS.

d'application de la Loi ONSS aux membres du personnel statutaire. Cet élargissement s'accompagne toutefois d'une limitation au régime relatif à l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur des soins de santé, lorsque les personnes occupées statutairement sont nommées à titre définitif. D'un point de vue technique, il serait relativement simple aussi de déclarer applicables aux fonctionnaires non seulement le secteur des soins de santé AMI, mais aussi le secteur des indemnités AMI et l'assurance chômage.

Dans la logique de l'ensemble, il ne suffit pas de limiter cet élargissement au secteur des indemnités AMI. Tel que déjà indiqué ci-dessus (*supra*, 5.4.3.2.3), le régime des indemnités dans le cadre de l'assurance maladie et le régime du chômage constituent une sorte de système de vases communicants. Dans le cas où le membre du personnel ne répondrait pas (plus) à la notion d'incapacité de travail au sens de la Loi AMI, il doit pouvoir retomber sur le régime du chômage.

#### *5.3.4.2.4.2. Obligation de cotisation*

Il conviendra ensuite de « faire le compte » des répercussions financières d'un élargissement du champ d'application de la Loi ONSS aux fonctionnaires, par comparaison avec le régime actuel. Dans le cadre de cette analyse, il faudra également tenir compte de ce que la facture des pensions sera allégée à l'avenir étant donné que plus aucune pension pour inaptitude physique ne sera accordée. Ceci représente un avantage financier pour les employeurs publics qui font partie d'un pool de pension fondé sur la solidarité.
Il conviendra en outre de tenir compte – dans le cadre de cette analyse – du coût actuel que représentent, pour les employeurs publics, les fonctionnaires absents pour cause d'incapacité de travail qu'ils continuent (doivent continuer) à payer intégralement pendant le congé statutaire de maladie (*supra*, 2.1.2.3.2.2), éventuellement suivi de l'octroi d'un traitement d'attente pendant la période de disponibilité pour cause de maladie (*supra*, 5.3.4.2.2).

Dans ce scénario, les différents employeurs publics et leurs agents statutaires nommés à titre définitif seront tenus de verser une cotisation identique au secteur des indemnités AMI. Le risque d'incapacité de travail étant par définition identique pour tous, il n'existe pas la moindre raison de retenir des pourcentages de cotisation différents pour les fonctionnaires, par comparaison avec les agents contractuels de la fonction publique et les salariés du secteur privé. Il existe cependant une interférence avec les statuts, laquelle est abordée plus en détail ci-dessous (*infra*, 5.3.4.2.4.3).
Concernant le risque de chômage, il existe en revanche une différence entre fonctionnaires et salariés en termes de concrétisation potentielle du risque. Pour cette raison, il pourrait être envisagé d'imposer aux employeurs publics une cotisation plus faible pour le secteur du chômage. Il s'agit plutôt d'une décision (de faisabilité) politique étant donné que la philosophie de la solidarité joue aussi en soi dans ce domaine. De leur côté, les employeurs du secteur privé tenus à une clause de sécurité d'emploi ne peuvent invoquer cette donnée pour payer (temporairement) une cotisation réduite au titre du risque de chômage de leur personnel.
Il convient également de souligner en marge que dans le cadre de la gestion globale de l'ONSS, les pourcentages de cotisation fixés pour les différents secteurs de la sécurité sociale revêtent une importance marginale étant donné qu'ils n'ont pas d'incidence sur la répartition ultérieure des ressources financières. Il en irait autrement si tous les secteurs de la sécurité sociale n'étaient pas

concernés. Le produit des cotisations résultant des pourcentages fixés par secteur de la sécurité sociale fait effectivement l'objet dans son ensemble de la gestion globale. Cela étant, les pourcentages de cotisation concernés devraient pouvoir être adaptés – en cas d'application partielle de la sécurité sociale – aux rapports en termes de coût effectif des différents secteurs de la sécurité sociale.

#### *5.3.4.2.4.3. Interférence avec les statuts*

##### *5.3.4.2.4.3.1. Régime relatif aux congés de maladie*

Tel qu'indiqué ci-dessus (*supra*, 5.3.4.2.2), l'élaboration d'un régime relatif aux congés de maladie ressortit à l'autonomie des différents employeurs publics. Il n'existe aucune objection juridique en soi à laisser les régimes actuels relatifs aux congés de maladie sortir leurs effets. Le fonctionnaire concerné ne relèverait du régime des indemnités dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité qu'après avoir épuisé son congé de maladie. Il est alors évident que l'employeur public paierait doublement pour couvrir le risque d'incapacité de travail de ses agents statutaires nommés à titre définitif : d'une part en continuant à payer le traitement pendant les jours de congé de maladie fixés statutairement, d'autre part en versant des cotisations au secteur des indemnités AMI. Il convient dès lors, pour répondre aux attentes, que les différents employeurs publics adaptent, dans le présent scénario, les régimes statutaires actuels relatifs aux congés de maladie.
Afin d'assurer une transition progressive et de ne pas faire complètement fi des droits déjà constitués, une sorte de régime transitoire devrait pouvoir être inscrit dans les différents statuts. Ce régime transitoire reviendrait à garantir au fonctionnaire un complément – lui permettant d'atteindre le niveau de son traitement normal à 100% ou une fraction de celui-ci – à l'allocation qu'il perçoit de l'assurance contre la maladie et l'invalidité, et ce à concurrence de la durée des jours de congé de maladie qu'il a constituée par le passé. Rien n'empêche d'ailleurs les employeurs publics – comme c'est également le cas dans certaines parties du secteur public – d'adopter pour l'avenir un régime atténuant la perte de revenus en cas d'octroi d'indemnités AMI. Il convient de souligner en marge qu'un tel régime complémentaire doit contenir suffisamment d'incitants pour stimuler une réaffectation et une réintégration. En d'autres termes, le membre du personnel doit être suffisamment motivé sur le plan financier à reprendre le travail aussi rapidement que possible, en créant une tension suffisante entre le revenu de remplacement en cas d'inactivité et le revenu du travail en cas d'activité.

Il convient par ailleurs de veiller à ce que l'équilibre dans le cadre des statuts ne bascule pas à l'extrême inverse en n'accordant plus aux fonctionnaires la moindre forme de congé de maladie. En cas d'élargissement du secteur des indemnités AMI des salariés aux agents statutaires nommés à titre définitif, il faudra inscrire dans la Loi AMI que les fonctionnaires n'entrent en ligne de compte pour les allocations à charge de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité qu'à l'échéance d'un délai correspondant à la période de salaire garanti s'il s'était agi d'un salarié. En effet, les fonctionnaires ne relèvent pas, contrairement aux agents contractuels, des règles relatives au salaire garanti conformément à la Loi relative aux contrats de travail. En ne versant des indemnités AMI aux fonctionnaires qu'après une période identique, autrement dit en introduisant

une sorte de délai de carence dans la législation AMI, les pouvoirs publics seront plus ou moins mis sous pression de prévoir aussi pour leurs fonctionnaires, dans leur statut, un régime identique aux règles relatives au salaire garanti. Ce procédé permet d'éviter que les pouvoirs publics ne prévoient plus la moindre garantie dans leur statut au profit des fonctionnaires inaptes au travail, lesquels devraient alors immédiatement retomber sur les allocations de l'assurance maladie. Ce faisant, l'on met en place – il est vrai par une voie détournée – une égalité de traitement entre les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique en une seule opération.

#### *5.3.4.2.4.3.2. Congé pour prestations réduites pour cause de maladie*

Dans l'hypothèse où les fonctionnaires seraient intégrés au champ d'application du secteur des indemnités dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, cette situation aura aussi un impact sur les règles statutaires en vigueur, souvent très divergentes, en matière de congé pour prestations réduites pour cause de maladie[565].
En effet, les fonctionnaires relèveront des règles de la reprise partielle du travail dans le cadre de la législation AMI. Ceci suppose que les régimes de congé statutaire pour prestations réduites pour cause de maladie soient adaptés en conséquence.

#### *5.3.4.2.4.3.3. Incapacité de travail définitive en tant que motif de cessation définitive des fonctions*

Tous les statuts qualifient l'incapacité médicale définitive dûment constatée de motif de cessation définitive des fonctions. Cette incapacité définitive met d'ordinaire un terme d'office et sans préavis à la qualité de fonctionnaire.

Il appartient aux différents employeurs publics de conserver ou non à l'avenir ce motif de cessation définitive des fonctions dans leur statut. Dans le chef du fonctionnaire individuel, cette situation ne donne plus lieu à la mise à la pension prématurée et définitive pour raisons médicales. Le cas échéant, l'intéressé percevra des allocations de l'assurance maladie et invalidité tant qu'il répond à la notion d'incapacité de travail au sens de la Loi AMI. Lorsque ce n'est plus le cas, l'ancien fonctionnaire relèvera de l'assurance chômage. Dans cette hypothèse, l'ancien fonctionnaire constituera encore – contrairement au système actuel – des droits à la pension dans le régime de pension des salariés (*infra*, 5.3.4.2.4.4).
Ce qui précède relève plutôt des aspects techniques de la chose. Les considérations de fond qui suivent sont encore plus importantes.
Lorsqu'un employeur public décide, en cas d'incapacité médicale définitive, de mettre un terme à l'occupation du fonctionnaire, il doit dès lors être acquis qu'il s'agit effectivement d'une incapacité de travail « permanente » au sens réel du terme. Une des nombreuses raisons pour lesquelles d'aucuns plaident pour une abrogation de la pension pour inaptitude physique, c'est précisément son caractère définitif – autrement dit irréversible – actuel. Il convient d'avoir examiné,

[565] Un exposé des différents systèmes de congé statutaire pour prestations réduites pour cause de maladie nous emmènerait trop loin et échapperait à l'objet de notre étude. À ce sujet, nous faisons référence à R. JANVIER et S. AERTS, « Leçon 3 - Les circuits d'incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue ? », dans R. JANVIER, *Cinq leçons concernant la fonction publique belge*, Bruges, la Charte, 2014, en préparation.

préalablement à la cessation définitive des fonctions, toutes les alternatives devant permettre de maintenir l'intéressé dans le processus de travail[566]. Notez que la thématique de la réintégration est bien plus large que la problématique des pensions, mais qu'elle entretient un lien certain avec cette dernière.
Contrairement à la situation actuelle, la commission des pensions compétente ne sera plus l'organisme de décision en cas d'abrogation de la pension pour inaptitude physique. Dans le cas où une incapacité médicale définitive « dûment constatée » serait la condition de la cessation définitive des fonctions, un autre acteur devra être déclaré compétent à l'avenir pour se prononcer en la matière. En termes de description du profil, il devra s'agir d'un organisme qui *primo* occupe une position indépendante, *secundo* a une vision claire de l'organisation et du poste de travail de l'intéressé, et *tertio* part de l'idée d'une exploration maximum des possibilités de réaffectation (adaptée).

#### *5.3.4.2.4.4. Impact sur les périodes assimilées*

Ce nouveau régime a également un impact sur le plan des périodes assimilées. Tant qu'un fonctionnaire qui a droit à des indemnités AMI ou éventuellement à des allocations en qualité de chômeur temporaire reste au service du pouvoir public, ces périodes seront (devront être) assimilées dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires. En cas de résiliation de la relation statutaire (*supra*, 5.3.4.2.4.3.2), il est évident que ces périodes non prestées seront prises en compte dans le régime de pension des salariés d'après les principes en vigueur dans ce dernier.

#### *5.3.4.2.4.5. Autres mérites de cette proposition*

Enfin, un élargissement du champ d'application des secteurs des indemnités AMI et du chômage aux agents statutaires nommés à titre définitif, a d'autres mérites. Ce faisant, la législation actuelle qui permet, en cas de résiliation unilatérale de la relation de travail statutaire par le pouvoir public, de payer rétroactivement les cotisations nécessaires aux secteurs susmentionnés de la sécurité sociale (*supra*, 5.3.4.2.2), peut être abrogée. Ceci autorise une remise à l'honneur du principe de solidarité.

Par ailleurs, cette modification a pour conséquence que le fonctionnaire reste également protégé par ces secteurs de la sécurité sociale lorsqu'il prend lui-même l'initiative de mettre un terme à son occupation statutaire et de passer à un emploi contractuel dans le secteur public ou le secteur privé. Ceci répond d'ailleurs parfaitement à l'objectif de mobilité accrue sur le marché du travail.

[566] Tel qu'indiqué ci-dessus (*supra*, 5.3.4.2.2), il existe en cas d'incapacité de travail définitive une interférence notamment avec la législation relative au bien-être et l'interdiction (européenne) de discrimination des personnes atteintes d'un handicap.

## 5.4. Calcul de la pension de retraite

### 5.4.1. Généralités

Tel qu'exposé ci-dessus (*supra*, 5.3.1), l'accès au droit à une pension de retraite et le calcul de la pension de retraite sont deux aspects distincts.

Ci-dessous, nous passons systématiquement en revue les points sur lesquels une convergence entre le régime des fonctionnaires et le régime des salariés est possible et, ou non, recommandé, en partant des différences sur le plan du calcul de la pension de retraite des fonctionnaires et des salariés (*supra*, 2.1.3).

### 5.4.2. Services temporaires

#### *5.4.2.1. Principe*

Une première modification possible ayant un impact sur le calcul de la pension (de retraite) des fonctionnaires a trait aux **services temporaires**[567]. Est ici visée la pratique[568] suivant laquelle, en cas de nomination à titre définitif, les services temporaires prestés par l'intéressé en tant qu'agent de la fonction publique n'étant pas nommé à titre définitif, sont transférés – sous certaines conditions (*supra*, 2.1.1.2) – du régime de pension des salariés au régime de pension des fonctionnaires.

Aussi bien des arguments plaidant pour (*infra*, 5.4.2.2) que contre (*infra*, 5.4.2.3) l'abrogation de cette pratique peuvent être avancés.

#### *5.4.2.2. Arguments plaidant en faveur du rejet des services temporaires*

Tout d'abord, le principe du transfert des services temporaires au régime de pension des fonctionnaires devra presque nécessairement être abandonné en cas d'introduction d'un *régime généralisé de pension complémentaire au profit de tous les agents contractuels*. Le cumul du transfert des droits à la pension du régime des salariés vers le régime des fonctionnaires avec le maintien des droits à la pension complémentaire individuels et inviolables constituerait donc un double avantage qui doit être évité[569].

---

567 Ce thème est quelque peu indépendant de l'accès au droit à la pension et du calcul de la pension. Mais il n'est pas tout à fait neutre non plus dans la mesure où l'absence de transfert des services temporaires dans le régime de pension des fonctionnaires a pour conséquence que les différences entre les régimes légaux de pension des fonctionnaires et des salariés continueront à sortir leurs effets étant donné que les services temporaires ouvriront uniquement un droit dans le régime des salariés et ne seront plus pris en compte dans le régime des fonctionnaires.

568 Ce système repose sur une jurisprudence propre au secteur public et non sur une disposition légale explicite.

569 Toutefois, lorsque le membre du personnel constitue pendant la prestation de ses services contractuels, outre ses droits à la pension dans le régime des salariés, des droits extralégaux à la pension, aucune disposition légale – à l'exception de l'article 26 de la loi du 24 octobre 2011 (voy. note de bas de page suivante) – ne prévoit jusqu'à présent qu'il ne peut plus prétendre à ces avantages extralégaux. Pour cette période, le membre du personnel

Un régime spécifique a été adopté en la matière pour les pouvoirs locaux : les droits à une pension complémentaire s'éteignent en cas de nomination à titre définitif du collaborateur recruté contractuellement. Les réserves constituées de la pension complémentaire doivent être versées à l'ONSSAPL, qui les déduit ensuite de la contribution de responsabilisation due par le pouvoir concerné. Le solde positif éventuel est réservé par l'ONSSAPL en vue du paiement des cotisations de pension futures dudit pouvoir[570].

Deuxièmement, le régime actuel relatif aux services temporaires est susceptible de donner lieu à des *abus* de la part des pouvoirs publics faisant partie des pools de pension fondés sur la solidarité – notamment le Pool des Parastataux et le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales –, en reportant la nomination de leurs contractuels. En nommant à titre définitif des anciens agents contractuels vers la fin de leur carrière, les pouvoirs publics font profiter à ces membres du personnel des mêmes droits à la pension que les fonctionnaires, sans pour autant avoir versé des cotisations équivalentes par le passé. Bien que ce danger soit réel, ce phénomène se produit dans les faits moins souvent qu'on ne pourrait le penser.
À nouveau, un régime particulier s'applique aux pouvoirs locaux. Les pouvoirs locaux qui se rendent coupables de telles pratiques sont sanctionnés par une cotisation de régularisation (*supra*, 3.4.3.2). Ce type de sanction n'est pas prévu dans les autres systèmes de répartition, comme le Pool des Parastataux.

Un troisième argument touche à l'égalité, ou plutôt actuellement l'*inégalité de traitement* des personnes se trouvant dans des situations très comparables. En exigeant que le membre du personnel ait été rémunéré par son employeur pendant les services qu'il prestait en qualité d'agent non nommé à titre définitif, soit à charge du Trésor public, soit à charge de la même source de financement que les membres du personnel nommés à titre définitif, et qu'il ait eu un grade pour lequel une nomination définitive était possible conformément au statut applicable à ce moment chez son employeur, tous les services temporaires ne sont pas transférables, loin s'en faut.
C'est notamment le cas des services qui ont été prestés fin de années septante, début des années quatre-vingts du siècle précédent dans le cadre de divers circuits alternatifs de travail, comme celui des chômeurs mis au travail (CMT), le Cadre Spécial Temporaire (CST) et le Troisième Circuit de Travail (TCT)[571].

---

bénéficie donc d'un double avantage : il a droit d'une part à une pension de la fonction publique et d'autre part à ses avantages de pension extralégaux.
Le texte initial du récent avant-projet de loi concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public visait notamment – par analogie avec ledit article 26 de la loi du 24 octobre 2011 – à mettre un terme à ce double avantage en disposant que les avantages de pension extralégaux devaient être déduits de la majoration de la pension découlant de la prise en compte des services contractuels dans la pension publique. Cette déduction ne devait pas s'appliquer à la partie des avantages extralégaux constitués au moyen des cotisations personnelles de l'intéressé. Ces projets d'articles ont toutefois été retirés dans une version ultérieure de l'avant-projet de loi concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public.

570 Voy. article 26, §§ 3 et 4, de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.

571 Les personnes qui ont été actives dans le cadre de ces circuits alternatifs de travail ne satisfont pas à la condition de base au sens de l'article 1er de la loi générale du 21 juillet 1844 étant donné qu'elles n'ont pas été « rémunérées à charge du Trésor public ». Ces périodes d'occupation sont toutefois assimilées dans le régime de pension des salariés. La prise en compte de ces services temporaires dans le régime des fonctionnaires serait source de problèmes financiers gigantesques pour le Trésor public. L'occupation dans ces circuits de travail

De même, les services temporaires d'un membre du personnel d'une université, nommé ultérieurement à titre définitif, seront pris en compte ou non selon que l'intéressé était précédemment rémunéré par des moyens de fonctionnement ou des fonds patrimoniaux.
Il est évident que de telles disparités, difficilement explicables, se heurtent souvent à l'incompréhension. Deux possibilités existent afin de supprimer ces formes de discrimination (implicite) : soit les services prestés dans le secteur public sont pris en compte de manière plus souple pour la pension des fonctionnaires, soit tous les services temporaires sont exclus pour le calcul de la pension des fonctionnaires.

Un dernier argument plaidant en faveur de la fin de la prise en compte des services temporaires pour le calcul de la pension des fonctionnaires touche à la *simplification administrative*. Le cas échéant, plus aucun transfert du régime de pension des salariés au régime de pension des fonctionnaires ne sera nécessaire.

#### *5.4.2.3. Arguments plaidant contre le rejet des services temporaires*

L'impact du rejet des services temporaires lors du calcul de la pension dans le régime des fonctionnaires est probablement plutôt restreint d'un *point de vue macro*. En effet, la baisse escomptée des dépenses pour les pensions publiques sera partiellement compensée par une augmentation des dépenses pour les pensions des salariés. Ceci entraînera inévitablement un transfert des frais de financement qui restent entièrement dans le régime des salariés[572].

Par ailleurs, cette thématique doit – tel que souligné ci-dessus (*supra*, 5.4.2.2) – être nécessairement examinée dans le contexte de la *généralisation d'un régime de pension complémentaire* au profit des agents contractuels.

#### *5.4.2.4. Exception pour les statutaires temporaires dans le secteur de l'enseignement*

##### 5.4.2.4.1. Catégorie particulière du personnel

À bien y regarder, les membres du personnel temporaire de l'enseignement communautaire et de l'enseignement officiel subventionné ne sont pas des contractuels, mais des statutaires temporaires[573]. En vue de l'application du régime de cotisation à la sécurité sociale des salariés, les

---

particuliers s'accompagnait en effet généralement d'une exonération des cotisations sociales, raison pour laquelle il n'existe pas de réserves susceptibles d'être transférées de l'ONP au SdPSP.

572 C'est en soi plus logique que le régime actuel en vertu duquel seule une partie des frais réels des années de pension constituées dans le régime des salariés est reversée à l'organisme qui supporte les charges des pensions des fonctionnaires.

573 D'un point de vue purement juridique, il en va autrement dans l'enseignement libre subventionné où tous les membres du personnel sont occupés dans les liens d'un contrat de travail « *sui generis* », c'est-à-dire auquel la Loi relative aux contrats de travail ne s'applique pas. Ceci tient au fait que le pouvoir organisateur dans l'enseignement libre subventionné est un employeur de droit privé qui ne peut donc recruter du personnel que sur une base contractuelle. Cela étant, les conditions de travail du personnel subventionné de l'enseignement libre subventionné présentent toutes les caractéristiques du régime statutaire équivalent applicable dans les autres réseaux d'enseignement. Il n'en va d'ailleurs pas autrement de l'application de la législation des pensions

statutaires temporaires de la fonction publique sont assimilés à des contractuels, mais leur statut est bien différent sur le plan du droit du travail.

Il s'agit d'une ligne de démarcation objective qui justifie la différence de traitement de situations n'étant pas similaires. La proposition consiste à continuer de transférer à l'avenir, du régime de pension des salariés au régime de pension des fonctionnaires, les services temporaires prestés en qualité de statutaires temporaires ou de personnes y assimilées par les membres du personnel nommés ultérieurement à titre définitif.

Il convient d'aller encore une étape plus loin et de faire relever immédiatement les membres du personnel concernés, dès le début de leur occupation statutaire temporaire dans le secteur de l'enseignement, du champ d'application du régime de pension des fonctionnaires. Cette suggestion est exposée plus en détail ci-dessous (*infra*, 5.4.2.4.2).

#### 5.4.2.4.2. Application immédiate du régime de pension des fonctionnaires ?

L'alternative consiste à faire relever directement les membres du personnel statutaire temporaire du secteur de l'enseignement, dès leur recrutement, du champ d'application du régime de pension des fonctionnaires. Cette proposition, encore plus cohérente, doit être préférée au maintien du transfert des services temporaires, du régime des salariés au régime des fonctionnaires, prestés par le personnel statutaire temporaire du secteur de l'enseignement (*supra*, 5.4.2.4.1).

Concrètement, cette proposition revient à dire que le personnel statutaire temporaire et les personnes y assimilées du secteur de l'enseignement, ainsi que leurs employeurs, sont tenus – dès l'entrée en service – de verser des cotisations au secteur des pensions des fonctionnaires et non plus à celui des pensions des salariés. Cette suggestion présente l'avantage supplémentaire que plus aucune transaction financière ne devra être effectuée, après la nomination à titre définitif, du régime de pension des salariés à celui des fonctionnaires. Ce faisant, le personnel statutaire temporaire de l'enseignement sera en outre traité de la même manière, sur le plan de la pension des fonctionnaires, que les membres du personnel des administrations classiques nommés à l'essai. Cette dernière catégorie se compose des personnes qui ont réussi un concours de recrutement et sont admises à la période d'essai. Lorsqu'elles accomplissent cette période d'essai de quelques mois avec succès, elles sont ensuite nommées à titre définitif. Ces membres du personnel des administrations classiques nommés à l'essai sont en fait aussi des membres du personnel statutaire temporaire, mais ils sont déjà traités comme des membres du personnel nommés à titre définitif en matière de protection sociale, en ce compris la pension des fonctionnaires.

Toutefois, contrairement au personnel des administrations publiques nommé à l'essai, il convient de continuer à faire relever les membres du personnel statutaire temporaire de l'enseignement du champ d'application du secteur des indemnités AMI et du régime du chômage[574] (*supra*, 5.4.2.4.2).

---

des fonctionnaires, dans le cadre de laquelle les membres du personnel (contractuel) de l'enseignement libre subventionné désignés à titre définitif sont assimilés à des « fonctionnaires ».

574 La situation sera encore plus simple si est retenue la piste de l'abrogation de la pension pour inaptitude physique et du remplacement de cette dernière par un élargissement de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur des indemnités, et du régime du chômage à tous les fonctionnaires (*supra*, 5.3.4.2.4). Ce

Par ce moyen, on garantit à ce groupe la protection sociale nécessaire au cas où un membre du personnel quitterait l'enseignement avant sa nomination définitive.

Les années constituées en qualité de membre du personnel statutaire temporaire donneront d'office droit, quelle que soit leur durée, à une pension de fonctionnaire, même si le membre du personnel n'est jamais nommé à titre définitif. La proposition de suppression de la condition de carrière minimum de 5 ans, telle qu'actuellement en vigueur (*supra*, 5.2.1), lève par ailleurs tout autre obstacle en la matière.

Les membres du personnel statutaire temporaire sont redevables à l'heure actuelle d'une cotisation personnelle de 7,50% sur leur salaire au profit du régime de pension des salariés. À l'avenir, un pourcentage de cotisation identique pourrait être retenu sur leur remunération (*infra*, 5.4.6.3), mais destiné aux pensions des fonctionnaires.
L'alternative proposée constitue aussi pour les communautés, qui financent l'enseignement, une opération en bonne partie neutre sur le plan budgétaire. Actuellement, la cotisation patronale versée au régime de pension des salariés pour le groupe des statutaires temporaires s'élève à 8,86%. À terme, la cotisation des communautés et des régions destinée au financement de leurs fonctionnaires s'élèvera également à 8,86% (*supra*, 2.2.2.1.2.2). Pendant la période intermédiaire, la présente proposition sera même encore un peu plus favorable financièrement pour les communautés que le régime global actuel des cotisations patronales. Cette marge budgétaire pourrait être affectée au financement du risque d'incapacité de travail dans le cadre du secteur des indemnités AMI, en remplacement du régime actuel relatif aux pensions pour inaptitude physique (*supra*, 5.3.4.2.4.2).

### 5.4.3. Autre approche des périodes assimilées[575] ?

#### *5.4.3.1. Considérations préalables*

Les périodes assimilées (*supra*, 2.1.3.3.1) jouent tout d'abord un rôle important dans le cadre de la détermination des années de pension pour le calcul de la pension de retraite. À première vue, il semble logique de donner au décompte des **congés et absences dans le secteur public** une interprétation aussi parallèle que possible à celle des périodes assimilées dans le régime des salariés[576]. Dans l'état actuel de la réglementation, cet exercice est pratiquement impossible pour la bonne et simple raison que ces deux systèmes sont difficilement comparables, d'autant plus qu'existent pour les fonctionnaires et les salariés, de par leur nature, des formes différentes de périodes non prestées.

---

faisant, tous les membres du personnel statutaire – qu'ils soient temporaires, nommés à l'essai ou nommés à titre définitif – seront en effet traités de la même manière.

575 Voy., pour les propositions concernant les périodes assimilées chez les salariés et les indépendants, COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 13.

576 Voy. à cet égard Y. STEVENS, "Gelijk of ongelijk: de verstrenging van de gelijkgestelde perioden in het pensioenrecht" in F. HENDRICKX en D. PIETERS (eds.), *Arbeids- en socialezekerheidsrecht*, Themis cahier nr. 83, Brugge, die Keure, 2013, pp. 3-23.

L'option pourrait être défendue de renforcer la **relation entre le travail**[577] **et les droits à la pension**, autrement dit de renforcer le lien entre le travail et la constitution de droits, et de se montrer un peu plus sélectif quant à la prise en compte (illimitée) des périodes non prestées. Un rapport sain entre les prestations effectives et les périodes assimilées occupe une place centrale dans ce cadre. Parallèlement, un système de périodes assimilées en appelle tout autant à la philosophie de la solidarité fondant tout régime légal de pension. Dès lors que la société estime que certaines périodes lors desquelles un individu ne travaille pas ou ne peut pas travailler sont justifiables, celles-ci « méritent » d'être assimilées dans le cadre du régime de pension. En cas d'abus supposé, celui-ci doit être abordé à la source et non pas en remettant le principe de l'assimilation en cause. Il convient cependant de mener un débat sur la justification sociale de l'assimilation de certains types de périodes non prestées, par exemple l'interruption de carrière.

### *5.4.3.2. Alternative au « régulateur » actuel dans le régime de pension des fonctionnaires ?*

Certains services en regard desquels n'existent pas de prestations de travail, ni de cotisations (ou alors des cotisations limitées) ne comptent dans le secteur public qu'à concurrence de 20% maximum des services[578] effectifs[579] dans le calcul de la pension (*supra*, 2.1.3.3.1.2). Ce « régulateur » actuellement inscrit dans le régime de pension des fonctionnaires constitue-t-il un système équilibré du point de vue de la relation entre le travail et la constitution de droits à la pension ?

Concernant les pouvoirs fédéraux, communautaires et régionaux[580], la nouvelle législation adoptée suite à la sixième réforme de l'État a introduit un plafond supplémentaire en ce sens que l'assimilation des congés et absences non rémunérés à 100% doit désormais être explicitée dans la réglementation fédérale des pensions (*supra*, 2.1.3.3.2). En d'autres termes, un examen devra être réalisé *ex ante* afin de déterminer quelles périodes d'absence statutaire non rémunérées ou rémunérées partiellement entrent ou non en ligne de compte pour le calcul de la pension[581].

---

577 Il n'est pas ici question du lien entre les *cotisations* et les droits à la pension, mais de la relation entre les *prestations de travail* effectives (et enregistrées) et les droits à la pension. En effet, il existe certaines catégories auxquelles s'appliquent des exonérations et des réductions de cotisation, celles-ci reposant toutefois sur une philosophie déterminée dont l'individu ne peut être le dupe.

578 L'inconvénient, c'est que l'assuré ne sait qu'à la fin de sa carrière si ce plafond a été dépassé. Cet inconvénient peut être pallié par une application Web permettant à l'intéressé de suivre lui-même sa situation pendant sa carrière. Le SdPSP est en train de développer une application IT similaire.

579 À titre de précision, il convient de souligner que le terme « services effectifs » n'implique pas qu'il s'agisse de services effectivement prestés (*infra*, 5.4.3.3).

580 Pour les pouvoirs locaux, cette approbation du législateur fédéral des pensions est moins nécessaire. Étant donné qu'ils font partie d'un pool solidarisé de pension, ce sont en effet les pouvoirs locaux qui supportent eux-mêmes le coût d'une extension effrénée du nombre de congés non rémunérés ou rémunérés partiellement dans leurs statuts respectifs. Par ailleurs, les pouvoirs locaux – particulièrement en Région flamande – disposent d'une autonomie limitée en matière d'extension des possibilités de congé dans leurs statuts locaux.

581 Cette inscription obligatoire des congés (partiellement) non rémunérés dans une liste exhaustive s'applique uniquement aux congés nouvellement introduits, et non aux dispositions statutaires existantes ayant déjà fait l'objet d'une approbation préalable de la part du pouvoir fédéral compétent en matière de pensions (*supra*, 2.1.3.3.2).

Le plafonnement actuel d'absences bien déterminées à 20% des services effectifs, combiné à la condition d'une approbation explicite des congés non intégralement rémunérés posée par la législation fédérale, semble assez équilibré. C'est pourquoi il n'est pas recommandé de modifier en soi le système. Quant à savoir s'il existe des motifs de faire éventuellement passer ce **plafond à un autre pourcentage**, c'est un choix d'ordre social.

L'approche actuelle du régime de pension des fonctionnaires mérite par exemple d'être préférée à l'établissement d'une liste exhaustive de toutes les absences (rémunérées) susceptibles d'être prises en compte[582] et/ou à l'élaboration d'une définition générique du terme « être au travail » en vue de délimiter les services permettant de prétendre à une pension[583].

### *5.4.3.3. Quid en ce qui concerne les congés intégralement rémunérés ?*

#### 5.4.3.3.1. Généralités

Ce qui précède ne concerne que les *services non rémunérés ou partiellement rémunérés*. Dès qu'un congé déterminé est rémunéré à 100% par l'employeur public en vertu du statut applicable au fonctionnaire, ces absences sont qualifiées de services effectifs aussi bien pour le droit à la pension que le calcul de la pension. Les services effectifs ne sont donc pas nécessairement des services effectivement prestés, de sorte qu'il n'existe pas toujours un lien clair entre le ***travail*** et les ***droits à la pension***.

Les cotisations personnelles de pension sont retenues sur la rémunération que le fonctionnaire continue à percevoir pendant la periode l'absence, d'où existe un lien entre les ***cotisations*** et les ***droits à la pension***.
Concernant les employeurs publics qui font partie d'un pool de solidarité – comme le Pool des Parastataux et le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales –, les cotisations patronales sont calculées sur la masse des traitements statutaires, peu importe que ces derniers soient la contrepartie ou non de prestations effectives.
Il convient à nouveau d'attirer l'attention sur le fait que pour les autres employeurs publics, aucune cotisation patronale de pension n'est due sur la rémunération qui continue à être versée pendant la période de l'absence. Du côté des communautés et des régions, la facture des pensions est par conséquent reportée sur le Trésor public fédéral en raison d'une offre de congés très étendue.
Concernant l'assimilation des congés non rémunérés ou partiellement rémunérés, l'inscription de ceux-ci dans une liste exhaustive est requise depuis la sixième réforme de l'État (*supra*, 5.4.3.2). Ceci ne s'applique toutefois pas aux absences pendant lesquelles le fonctionnaire continue à percevoir 100% de son traitement conformément au statut du personnel de l'entité fédérée concernée.

582 Rappelons à nouveau que la législation des pensions des fonctionnaires se borne à fixer les principes généraux en matière d'assimilations dans le secteur public et que leur application concrète dépend du régime des positions administratives inscrit dans les différents statuts (*supra*, 2.1.3.3.1). Eu égard à ce qui précède, il est pratiquement inconcevable de recourir dans le contexte du secteur public à une liste exhaustive des assimilations étant donné que la forme concrète des différents congés risque de varier très fortement d'un employeur public à l'autre (*supra*, 3.4.3.1), aussi bien en termes de dénomination que de modalités.

583 Une définition générique de la notion de services prestés, qui tiendrait par ailleurs compte (implicitement) de certaines assimilations, semble encore plus difficile étant donné que l'introduction de celle-ci ne manquera pas de susciter des discussions sans fin.

#### 5.4.3.3.2. Position des congés préalables au départ à la pension

Nombre de statuts contiennent par ailleurs un régime permettant aux fonctionnaires de bénéficier d'un *congé préalable au départ à la pension* 5 ans avant la première date possible de départ à la pension (*supra*, 2.1.2.2.6). Bien que l'âge du départ prématuré à la pension passe à 62 ans en 2016, de nombreux fonctionnaires conservent la possibilité intacte de quitter dans les faits le marché du travail dès l'âge de 57 ans. Tel que déjà indiqué, ces 5 années de congé préalable au départ à la pension comptent tout autant pour le calcul de la pension, sans qu'elles ne correspondent à des prestations effectives, étant toutefois entendu que cette période est plafonnée à 20% maximum des services effectifs (*supra*, 5.4.3.2).

L'on peut se demander si un tel régime de faveur reste tenable à terme, tant du point de vue de l'employeur public[584] que du financement des pensions. Il est indéniable que l'assimilation des congés préalables au départ à la pension est source de coûts supplémentaires pour le régime des pensions. De nouveau, les pouvoirs publics qui ne font pas partie d'un système solidarisé n'en assument pas la charge (*supra*, 5.4.3.3.1). Le problème réside dans le fait que le législateur fédéral des pensions ne peut agir directement, en raison de la répartition des compétences, sur ces congés statutaires préalables au départ à la pension. Il est uniquement possible de rendre indirectement ce type de congés moins intéressants pour les individus en les traitant moins favorablement sur le plan de leur assimilation, tant pour l'accès au droit que pour le calcul de la pension.

### *5.4.3.3. « Régulateur » actuel du régime de pension des fonctionnaires en tant que modèle ?*

Le régulateur actuel du régime de pension des fonctionnaires peut-il servir de modèle en vue de régler les périodes assimilées dans le cadre du régime de pension des salariés ? En d'autres termes, une option pourrait-elle consister, dans le cadre du régime des salariés, à plafonner aussi la durée des périodes assimilées à un pourcentage déterminé des services effectifs ?
Cette option n'est guère évidente, d'autant plus que les types de périodes non prestées et de périodes non rémunérées des fonctionnaires et des salariés sont pour la plupart incomparables (*supra*, 5.4.3.1).
Ceci nous amène à conclure qu'une convergence entre le régime de pension des fonctionnaires et celui des salariés sur le plan des périodes assimilées est pratiquement impossible.

[584] Ce type de régime de faveur semble par ailleurs toujours plus difficilement défendable du point de vue de l'employeur public. En effet, l'employeur public verse un traitement d'attente pendant 5 ans sans obtenir de prestations de travail en contrepartie, et ce alors que les pouvoirs publics subissent une pression croissante pour faire des économies, notamment sur les frais de personnel.

### *5.4.3.4. Matière de concertation sociale ?*

#### 5.4.3.4.1. Responsabilisation des partenaires sociaux

Le pouvoir d'opérer des choix sur le plan des périodes assimilées pourrait être confié, dans le régime de pension des salariés, aux partenaires sociaux.

Outre la liste des assimilations incontestables d'un point de vue social – celles-ci se justifiant dans un contexte sociétal et normatif déterminé –, il appartiendrait aux partenaires sociaux de compléter cette liste dans les limites d'une enveloppe de points par d'autres situations qui, selon leur vision des choses, méritent une assimilation dans le cadre du régime de pension des salariés.

La question se pose de savoir si une telle approche peut être transposée dans le secteur public. La réponse à cette question passe par la formulation de deux sous-questions. La première consiste à savoir si une telle responsabilisation des partenaires sociaux peut être intégrée dans le système des périodes assimilées dans le secteur public (*infra*, 5.4.3.4.2). La seconde consiste à savoir si le système des relatives collectives de travail dans le secteur public s'y prête (*infra*, 5.4.3.4.3).

#### 5.4.3.4.2. Approche de fond

Rappelons, peut-être quelque peu à l'excès, que la législation des pensions applicable au secteur public n'arrête que les grands principes en matière de périodes assimilées. Concernant la qualification des périodes non prestées, le centre de gravité décisionnel se situe en effet du côté des différents statuts, matière qui échappe à la compétence du législateur fédéral des pensions.

Cela étant, le cadre actuel des assimilations dans le régime de pension des fonctionnaires est suffisamment large pour qu'y soit menée une politique cohérente, par analogie avec les choix qui devront être opérés pour l'avenir dans le régime de pension des salariés. Tel que déjà indiqué, le pourcentage maximum – par rapport au total des services effectifs – des congés non rémunérés ou partiellement rémunérés devant être pris en compte, peut tout d'abord être modifié (*supra*, 5.4.3.2). Il appartiendra en outre à l'avenir au législateur fédéral des pensions d'approuver *ex ante* l'assimilation des congés non rémunérés ou partiellement rémunérés, tels qu'inscrits dans les statuts applicables aux fonctionnaires occupés par les pouvoirs fédéraux, communautaires et régionaux (*supra*, 5.4.3.2). Concernant la validation des périodes d'interruption de carrière, de la semaine de quatre jours et du travail à mi-temps, un régime commun s'applique déjà aussi à l'ensemble du secteur public dans l'état actuel de la législation (*supra*, 2.1.3.3.1.2). Plus spécifiquement en ce qui concerne l'interruption de carrière, un rapprochement certain a déjà été opéré dans un passé récent avec l'assimilation du crédit-temps dans le secteur privé (*supra*, 1.4). Enfin, il est possible d'agir, bien que de manière indirecte uniquement, sur l'assimilation des congés statutaires préalables au départ à la pension (*supra*, 5.4.3.3.2).

La difficulté tient plutôt à ce qu'il s'avère moins évident dans le secteur public d'imprimer des accents via l'une ou l'autre forme de concertation sociale sur la politique à mener en matière de périodes assimilées pour la pension (*infra*, 5.4.3.4.2.2).

### 5.4.3.4.3. Différences institutionnelles

#### *5.4.3.4.3.1. Différents systèmes sur le plan des relations collectives de travail*

Dans le secteur privé, la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires[585], également appelée Loi sur les CCT, constitue le fondement commun de la concertation sociale organisée sur une base paritaire. Cette loi ne s'applique toutefois pas dans le secteur public[586], à l'exception d'un nombre très restreint[587] de pouvoirs publics[588]. La Loi sur les CCT attribue aux conventions collectives de travail conclues une place claire dans la hiérarchie des normes[589].
Le Conseil national du Travail[590] (CNT) occupe la position suprême dans cette constellation. Des conventions collectives de travail sont également conclues dans le giron du CNT, lesquelles s'appliquent – après avoir été rendues obligatoires par arrêté royal – à tous les employeurs et tous les travailleurs relevant du champ d'application de la Loi sur les CCT. Le Conseil national du Travail jouit également d'un pouvoir consultatif important.

Le régime des relations collectives de travail au sein du secteur public est organisé de manière totalement différente[591]. Le secteur public ne connaît pas de régime commun unique applicable à tous les employeurs de droit public. Un nombre respectable de services publics relèvent du champ d'application du statut syndical, lequel repose sur la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités[592], et ce pour l'intégralité de leur cadre, en ce compris les contractuels. Un système particulier de relations collectives de travail s'applique toutefois à d'autres employeurs publics : c'est ainsi qu'un régime distinct est notamment prévu pour le personnel militaire[593], le personnel des services de police[594] et

585 *M.B.*, 15 janvier 1969.
586 Article 2, § 3, 1., alinéa 1er, de la Loi sur les CCT.
587 Il s'agit de la Société fédérale de Participations et d'Investissement, de l'Autorité des services et marchés financiers, du Fonds de Participation, de l'Office National du Ducroire, de la Banque Nationale de Belgique, de la SA CREDIBE, de la SA Loterie Nationale, de la « Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek », des sociétés de logement social agréées conformément aux codes du logement des régions et des sociétés anonymes de droit public « Brussels South Charleroi Airport-Security » et « Liège-Airport-Security ».
588 Voy. aussi R. JANVIER, "Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet" in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS (eds), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, pp. 85-110.
589 Voy. article 51 de la Loi sur les CCT.
590 Voy. loi organique du 29 mai 1952 du Conseil national du Travail (*M.B.*, 31 mai 1952).
591 Voy. notamment pour un examen davantage approfondi C. DUMONT, « Les relations collectives de travail dans la fonction publique », dans M. DUMONT (éd.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Limal, Anthemis, 2008, pp. 401-470 ; R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht. I. Vakbondsstatuut. Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 299 p. ; J. JACQMAIN, « Les relations collectives dans le secteur public », dans J. JACQMAIN (éd.), *Une terre de droit du travail*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 383-409 ; A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 209 p. ; E. PEREMANS, « Les relations sociales », dans J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 597-667.
592 *M.B.*, 24 décembre 1974. Les principaux arrêtés d'exécution de cette loi sont l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (*M.B.*, 20 octobre 1984) et l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (*M.B.*, 2 octobre 1985).
593 Voy. loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire (*M.B.*, 18 août 1978) et loi du 23 avril 2010 portant exécution temporaire de l'organisation des relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire (*M.B.*, 7 mai 2010).

les entreprises publiques autonomes[595], par exemple la SNCB. Existent par ailleurs certaines catégories de fonctionnaires qui ne relèvent pas du statut syndical de 1974, sans toutefois être concernées par un circuit alternatif d'organisation de la concertation sociale. C'est notamment le cas des magistrats. Une complication supplémentaire tient au fait que l'organisation des relations collectives de travail est en principe une matière fédérale[596], sauf pour le secteur de l'enseignement[597].

Une autre différence essentielle entre le concept de la concertation sociale au sein du secteur privé et du secteur public tient au résultat de cette concertation. Conformément aux systèmes respectifs en matière de relations collectives de travail dans le secteur public, la négociation et la concertation entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales représentatives du personnel de la fonction publique, constituent une exigence de forme. Compte tenu de cette formalité substantielle, les pouvoirs publics sont tenus – généralement à peine de nullité – de négocier ou concerter préalablement avec les syndicats représentatifs toute mesure envisagée intéressant l'ensemble du personnel. Mais les choses s'arrêtent là dès que cette formalité est respectée. Eu égard au principe de mutabilité, les pouvoirs publics ont toujours le dernier mot. Par ailleurs, le résultat des négociations, qui adopte la forme d'un « protocole »[598], n'a pas de valeur contraignante en soi et n'acquiert une place dans le commerce juridique qu'après avoir été converti en droit positif.

#### *5.4.3.4.3.2. Le Comité A en tant que plateforme coupole ?*

Le secteur public ne connaît pas de pendant du Conseil national du Travail. Il existe néanmoins un comité commun à tous les services publics, à savoir le Comité A.

Ce Comité A se substitue au Conseil national du Travail dans tous les cas où les dispositions en vigueur requièrent l'avis ou une proposition du CNT dans les matières qui intéressent exclusivement le personnel des services publics auquel le statut syndical de 1974 a été déclaré applicable[599].

Le Comité A est en outre exclusivement compétent en matière de droits minimaux. Un de ces droits minimaux est la fixation du droit à la pension pour les membres du personnel statutaire et des modalités de calcul de cette pension[600].

---

594 Voy. loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police (*M.B.*, 8 mai 1999) ; arrêté royal du 8 février 2001 portant exécution de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police (*M.B.*, 17 février 2001) ; SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL INTÉRIEUR, *Circ. GPI 80 du 17 mars 2014 relative aux relations syndicales au sein de la police intégrée et au sein de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale* (*M.B.*, 16 avril 2014).

595 Voy. chapitre VIII de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (*M.B.*, 27 mars 1991).

596 Article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.,* 15 août 1980).
Il convient de noter à cet égard que le législateur fédéral n'est pas compétent en ce qui concerne la « Radio Télévision belge de la Communauté française » et le « Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française ».

597 Depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 février 2005, il ne fait plus aucun doute que les communautés sont compétentes en matière d'organisation des relations collectives de travail dans l'enseignement, et ce depuis la communautarisation de celui-ci au 1er janvier 1989 (voy. C.C., 23 février 2005, n° 44/2005 et considérant B.14.5 en particulier).

598 Le résultat de la concertation à son tour est coulé dans un « avis motivé ». La question de la valeur juridique de l'avis motivé est sans objet. Les pouvoirs publics peuvent s'écarter – de manière motivée il est vrai – de cet avis.

599 Article 3, § 1er, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

600 Article 9*bis*, § 1er, 1°, c), et 2°, f), lu en combinaison avec les §§ 3 et 4 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

En dépit de ce que son intitulé laisse penser, le champ d'application du Comité A ne s'étend pas à tous les services publics, mais uniquement à ceux qui relèvent du statut syndical de 1974. Autrement dit, le Comité A n'est pas compétent – *sensu stricto* – pour les pouvoirs publics et le personnel de ces derniers qui connaissent un régime particulier et/ou sont exclus du champ d'application du statut syndical de 1974 (*supra*, 5.4.3.4.3.1).

Cela étant, les adaptations apportées à la législation des pensions des fonctionnaires ont jusqu'à présent toujours été négociées au sein du comité commun à tous les services publics au sens de la loi de 1974. Il est recommandé de maintenir cette compétence du Comité A – et de la formaliser explicitement – et de veiller à ce que des négociations parallèles ne soient pas (ne doivent pas être) menées au sein d'organes de concertation extérieurs au champ d'application du statut syndical de 1974. Cette considération se justifie par le fait que la loi de 1974 a été conçue comme une sorte de réglementation de base. Cette réglementation de base peut être mise en œuvre lorsqu'il est judicieux de disposer d'une plateforme de négociation coupole au sein de laquelle des questions intéressant l'ensemble du secteur public peuvent être traitées.
Une formalisation explicite de la compétence du Comité A pour l'intégralité du secteur public, en ce qui concerne le régime de pension des fonctionnaires et toutes ses facettes, est recommandée. Concrètement, une disposition qui attribue une compétence « réservée » en la matière au comité commun à tous les services publics au sens de la loi de 1974[601] devra alors être insérée dans tous les statuts syndicaux particuliers.

### 5.4.4. Réduction progressive et, le cas échéant, suppression de la bonification de temps au titre du diplôme

Un deuxième élément dans le cadre du calcul de la pension est la **bonification de temps au titre du diplôme**. Il peut être fait référence aux explications ci-dessus pour (pouvoir) en estimer l'impact, en combinaison ou non avec la suppression de la bonification de temps au titre du diplôme lors de la détermination de la durée de la carrière (*supra*, 5.3.3.2).

Un argument plaidant en faveur de la suppression de la bonification de temps au titre du diplôme tient à ce que les années d'études ne comptent pas automatiquement, ni gratuitement, dans les *autres régimes légaux de pension* pour le calcul de la pension et qu'il n'existe pas de raisons objectives de maintenir cette différence de traitement selon la catégorie professionnelle, du point de vue de l'(in)égalité et de la légitimité du régime de pension.
Les autres régimes légaux de pension connaissent néanmoins, sous des conditions différentes il est vrai, la possibilité de régulariser ou de valider les années d'études moyennant le versement de cotisations personnelles. À l'avenir, il ne sera en principe plus possible de régulariser les années d'études, ni dans le régime légal de pension des salariés, ni dans celui des indépendants, de sorte que la question de l'introduction d'un système analogue dans le régime des fonctionnaires sera sans objet. Une considération subsidiaire tient à ce que dans le cadre de la gestion moderne du personnel

[601] Ce régime fait déjà l'objet actuellement de l'article 4 de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État (*M.B.,* 2 mars 2004). Celui-ci pourrait servir d'exemple lors de l'adaptation des autres statuts syndicaux particuliers.

de la fonction publique, l'accent se déplace du diplôme, qui perd de son importance, vers les compétences et les talents, dont le poids ne fait que croître.

En outre, la suppression de la bonification de temps au titre du diplôme est source d'*économies*. Nous renvoyons à cet égard notamment au *Tableau 70 – Effets budgétaires cumulatifs de la réduction progressive de la bonification de temps au titre du diplôme dans le régime de pension des fonctionnaires – Économies cumulées (2014-2023)*. Cette mesure se justifie donc aussi du point de vue de la viabilité financière du régime de pension (des fonctionnaires).

Tel qu'indiqué ci-dessus (*supra*, 5.3.3.3.2.3), la suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme – à savoir uniquement sur le plan de l'accès au droit à la pension de retraite – ne sortira que des effets limités dans le temps. Dès que l'effet du report de la pension consécutif à l'allongement de la durée de la carrière se sera éteint, le montant de la pension sera même supérieur si la bonification de temps au titre du diplôme reste maintenue pour le calcul. Cette considération substantielle plaide en faveur de la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme[602], non seulement pour l'accès au droit, mais aussi pour le calcul de la pension.

### 5.4.5. Adaptation et, le cas échéant, suppression des tantièmes préférentiels ?

#### *5.4.5.1. Ratio legis ?*

Un troisième paramètre déterminant pour le calcul de la pension touche au **tantième**, qu'il soit préférentiel ou non.

Avant de supprimer aveuglément les tantièmes préférentiels, il est (éventuellement) opportun de rappeler la philosophie sous-jacente des différents tantièmes préférentiels. Cet exercice n'est pas évident. Ces tantièmes préférentiels se fondent-ils sur la durée en soi (plus) courte de certaines charges, l'importance sociale (à l'époque) et/ou la pénibilité de la fonction (*infra*, 5.4.5.2) ? Il importe tout particulièrement de partir de la *ratio legis* de l'introduction de ces tantièmes préférentiels[603]. Ce n'est que de cette manière qu'une réponse mûrement réfléchie pourra être donnée à la question de savoir si cette *ratio legis* reste pertinente et défendable de nos jours, du point de vue de l'(in)égalité et de l'objectif poursuivi consistant à mettre en place un régime de pension aussi logique que possible.

Une explication historique potentielle du tantième général de 1/60 pourrait être la suivante. Concernant les professeurs, la règle voulait (veut) qu'ils ne partent pas à la pension, mais à l'éméritat. Il y a fort longtemps, l'idée était que les professeurs continuassent à bénéficier, après leur éméritat, de leur traitement complet à condition de justifier d'une durée de carrière de 30 ans. En

602 Cette idée n'est pas neuve, elle aurait déjà été émise lors de la préparation de la réforme des pensions Di Rupo I. Quant à savoir si la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme est envisageable sur le plan politique et social, c'est une autre histoire. Il serait dès lors utile de connaître le motif pour lequel cette réforme avancée précédemment la voie de la concrétisation lors de la réforme des pensions Di Rupo I.

603 Afin de déterminer la *ratio legis* de ces tantièmes préférentiels, il est nécessaire de rechercher, dans les travaux parlementaires de chaque acte, les motifs avancés pour étayer cette dérogation, pour autant que ces motifs y figurent explicitement. Inutile de dire qu'il s'agit d'un travail de titan.

fait, ceci revenait à appliquer un tantième de 1/30. Par comparaison avec cette catégorie professionnelle, il était admissible (à l'époque) que les fonctionnaires ordinaires conservassent la moitié de leur traitement après leur départ à la pension, d'où le tantième de 1/60.

Tel qu'indiqué ci-dessus (*supra*, 2.1.3.5), tous les tantièmes plus favorables ont été ramenés à 1/48 lors de la réforme des pensions Di Rupo I. L'on peut se demander pourquoi il n'a pas été opté pour un tantième de 1/50. Peut-être est-ce dû au fait que le tantième du personnel roulant de la SNCB s'élève depuis toujours à 1/48 ? Ce ne serait pas surprenant. Il aurait toutefois été davantage logique de ne conserver que trois tantièmes préférentiels : 1/50, 1/55 et 1/60.

### *5.4.5.2. Fonctions exigeantes*

#### 5.4.5.2.1. Services actifs

Si la pénibilité de la fonction constitue le fondement de l'application d'un tantième préférentiel (*supra*, 5.4.5.1), l'on en vient au débat sur les métiers pénibles ou exigeants.

Au sein du régime de pension des fonctionnaires, la pénibilité de la fonction constitue en grande partie le fondement du tantième préférentiel de 1/50 pour tous les fonctionnaires prestant des services actifs, dont une énumération est jointe à l'annexe de la loi de base du 21 juillet 1844. Dès l'adoption de cette loi du 21 juillet 1844, chaque année de service actif dans une fonction non sédentaire comptait pour 1/50 (*supra*, 1.1.3). Les fonctionnaires prestant des services actifs sont réputés courir un plus grand danger que les fonctionnaires ordinaires ou devoir travailler dans de mauvaises conditions climatiques.

#### 5.4.5.2.2. Politique du personnel ou politique d'allocation?

La thématique des métiers pénibles peut être abordée sous deux angles diamétralement opposés : soit sous l'angle de la politique du personnel, soit sous celui de la politique d'allocation. La question centrale dans le cadre de la politique du personnel consiste à savoir comment maintenir ces personnes plus longtemps au travail. Dans le cadre d'une politique d'allocation, la question consiste à déterminer comment les faire arrêter de travailler plus tôt.

Lorsqu'il est opté pour une indemnité de pension anticipée, une autre question consiste à savoir si le régime de pension doit supporter la charge financière des métiers pénibles. D'une part, il peut être avancé qu'il s'agit là d'une question de solidarité. D'autre part, il pourrait tout aussi bien être argumenté que le coût supplémentaire doit être mis à la charge des employeurs qui occupent ces travailleurs exerçant un métier pénible, et ce sous la forme d'une cotisation complémentaire. Une comparaison peut être établie avec l'assurance accidents du travail. Dans le cadre de celle-ci, les employeurs sont redevables d'une prime majorée lorsque les conditions de travail sont davantage susceptibles d'entraîner la réalisation du risque d'accident du travail. La réponse à cette question implique dès lors certains choix sociaux.

Une alternative consiste à investir dans une politique du personnel adaptée afin de maintenir ces personnes plus longtemps sur le marché du travail. Certaines fonctions plus exigeantes physiquement (et/ou psychiquement) que d'autres et/ou qui requièrent des aptitudes physiques (et/ou mentales) particulières, ne peuvent probablement être exercées à temps plein que jusqu'à un âge déterminé. C'est pourquoi il convient d'examiner, pour les titulaires de ces fonctions, si la mobilité permettrait de leur proposer une fonction moins exigeante ou si une durée du travail plus flexible (réduite ?) serait une solution (*supra*, 5.3.1.3).

#### 5.4.5.2.3. Interprétation

##### *5.4.5.2.3.1. Quant au fond*

L'interprétation de la notion de métier pénible ou exigeant est un exercice particulièrement périlleux, aussi bien dans le secteur privé que le secteur public. L'expression « ouvrir la boîte de Pandore » est souvent employée à cet égard. Il n'est pas évident de mettre au point des paramètres permettant d'objectiver la pénibilité d'un métier. Le débat touchant à la pénibilité des métiers s'avère souvent encore plus épineux lorsqu'un lien est par ailleurs établi avec le caractère malsain d'un métier augmentant le risque de décès. Il s'agit dès lors d'une question transversale qui dépasse le cadre du secteur public.

##### *5.4.5.2.3.2. Quant à la procédure*

Il convient d'associer le plus possible les partenaires sociaux à la réflexion concernant les métiers exigeants. Tout comme pour les périodes assimilées (*supra*, 5.4.3.2.1), l'on partirait (pourrait partir) d'une enveloppe de points fermée, à affecter à un meilleur traitement des titulaires d'un métier exigeant dans le régime de pension des salariés.

Tel qu'indiqué ci-dessus pour la concertation sociale envisagée en matière de périodes assimilées, le système des relations collectives de travail dans le secteur privé n'est pas comparable à celui du secteur public (*supra*, 5.4.3.4.3.1). Le Comité A, c'est-à-dire le comité commun à tous les services publics au sens de la loi sur le statut syndical de 1974 (*supra*, 5.4.3.4.3.2), pourrait toutefois jouer un rôle dans le débat sur l'avenir des tantièmes préférentiels.

### *5.4.5.3. Effets budgétaires et autres*

#### 5.4.5.3.1. Généralités

Vous trouverez ci-dessous le résultat de deux exercices, l'un effectué par le Service des Pensions du Secteur public (*infra*, 5.4.5.2.2) et l'autre, par le Bureau fédéral du Plan (*infra*, 5.4.5.2.3). L'objectif consiste à mieux identifier les économies qui seraient réalisées en cas de suppression des tantièmes préférentiels. Il importe par ailleurs de pouvoir estimer les autres effets d'une telle mesure de réforme.

### 5.4.5.3.2. Service des Pensions du Secteur public

Le *Tableau 73* ci-dessous, établi en mars 2013, donne un aperçu du résultat que l'application généralisée du tantième de 1/60 pourrait fournir cumulativement sur la période 2014-2022 (à l'indice 138,01 x 1,5669). L'exercice du SdPSP part de la population de 2011 et porte sur tous les secteurs, à l'exception de la SNCB[604]. Le calcul est basé sur les pensions de retraite accordées au cours de l'année 2011. Toutes les années de service effectif à partir du 1er janvier 2014 ont été prises en compte au tantième de 1/60. Concernant la carrière moyenne, le SdPSP a retenu 35 années de service effectif, ce qui signifie que l'impact de cette mesure ne s'éteindra qu'après 35 ans. Le résultat est le fruit d'un nouveau calcul et non d'une simulation. En d'autres termes, ce calcul ne tient pas compte de l'allongement de la durée de la carrière.

***Tableau 73 – Gains cumulatifs de l'application généralisée du tantième de 1/60 (2014-2022)***[605]

| | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2014** | 602.479,13 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 | 1.204.958,27 |
| **2015** | | 1.807.437,40 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 | 2.409.916,53 |
| **2016** | | | 3.012.395,67 | 3.614.874,80 | 3.614.874,80 | 3.614.874,80 | 3.614.874,80 | 3.614.874,80 | 3.614.874,80 |
| **2017** | | | | 4.217.353,93 | 4.819.833,06 | 4.819.833,06 | 4.819.833,06 | 4.819.833,06 | 4.819.833,06 |
| **2018** | | | | | 5.422.312,20 | 6.024.791,33 | 6.024.791,33 | 6.024.791,33 | 6.024.791,33 |
| **2019** | | | | | | 6.627.270,46 | 7.229.749,60 | 7.229.749,60 | 7.229.749,60 |
| **2020** | | | | | | | 7.832.228,73 | 8.434.707,86 | 8.434.707,86 |
| **2021** | | | | | | | | 9.037.187,00 | 9.639.666,13 |
| **2022** | | | | | | | | | 10.242.145,26 |
| | **602.479,13** | **3.012.395,67** | **6.627.270,46** | **11.447.103,53** | **17.471.894,86** | **24.701.644,46** | **33.136.352,32** | **42.776.018,45** | **53.620.642,84** |

### 5.4.5.3.3. Bureau fédéral du Plan

À la demande de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, le Bureau fédéral du Plan s'est lui aussi penché sur les effets d'un scénario de réforme prévoyant la suppression des tantièmes préférentiels dans le secteur public[606].
Le modèle de projection macro-budgétaire à long terme du Bureau fédéral du Plan comprend un module détaillé de calcul du montant moyen de la pension du personnel enseignant et du personnel administratif. Les autres catégories de dépenses de pension du secteur public sont estimées de manière moins affinée. C'est pourquoi il a été décidé de limiter le scénario étudié au personnel enseignant en appliquant le tantième de 1/60 à ce groupe. En conséquence, les résultats de cette simulation représentent une légère sous-estimation des effets qu'entraînerait la suppression de tous les tantièmes préférentiels.

Dans le scénario étudié, les pensions du personnel enseignant sont calculées à partir de 2019 à 1/60, partant d'une mise en œuvre des conditions d'accès renforcées pour le départ à la pension anticipée

604 Pour la simple raison que le SdPSP ne dispose pas des données de carrière requises pour les fonctionnaires de la SNCB.

605 Source : SdPSP.

606 BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Des scénarios de réforme des pensions dans la fonction publique*, Etude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », mars 2014, rapport_CP_10724, à paraître.

identiques à celles appliquées pour les fonctions administratives dans le secteur public, autrement dit sans application du coefficient d'augmentation. Les résultats de ce scénario ont déjà été commentés (*supra*, 5.3.3.4.2) à l'occasion du *Tableau 72 – Baisse du nombre de pensionnés dans le secteur public en général et dans l'enseignement en particulier en cas d'application égale des conditions renforcées pour accéder au droit à la pension (en % des nombres indiqués dans le scénario de référence)*.

L'accent est mis ci-dessous sur l'impact du passage de la fraction de carrière de 1/55 à 1/60, à partir de 2019, sur le calcul de la pension des nouveaux pensionnés. D'une manière générale, le renforcement des conditions d'accès à la pension anticipée jusqu'à l'âge de 62 ans, moyennant quarante années de carrière, entraîne une baisse du montant moyen de la pension (du stock). Globalement, la baisse s'élève à 1,6% en 2025 par rapport au scénario de référence, et grimpe à 4,5% en 2060. Lorsque l'on isole le secteur de l'enseignement, cette baisse du montant moyen de la pension s'élève à 2,7% en 2025 et à 7,9% en 2060 par rapport au scénario de référence[607]. L'évolution de la pension moyenne entre 2020 et 2060 est exposée au *Tableau 74* [608].

***Tableau 74 – Variations de la pension moyenne dans le secteur public en général et dans l'enseignement en particulier (en %) par rapport au scénario de référence***[609]

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Secteur public** | -0,6 | -1,6 | -2,3 | -3,6 | -4,3 | -4,5 |
| **Secteur de l'enseignement « mis à part »** | -0,8 | -2,7 | -4,1 | -6,3 | -7,5 | -7,9 |

Les *Tableau 72* et *Tableau 74* mis en lien font apparaître un impact très asymétrique d'une part du renforcement des conditions d'accès au droit à la pension combiné à la suppression du coefficient d'augmentation et d'autre part de la suppression du tantième préférentiel sur le calcul de la pension et le montant moyen de la pension. Concernant les départs, l'impact est limité dans la mesure où le nombre de pensionnés de l'enseignement baissera de 2,1% d'ici 2030 et de 1,9% d'ici 2060. En revanche, l'impact sur le montant moyen de la pension de l'enseignement est important : il devrait baisser de 4,1% d'ici 2030 et de 7,9% d'ici 2060.

Cette asymétrie peut s'expliquer par le fait que le coefficient d'augmentation au profit des personnes qui bénéficient d'un tantième préférentiel perd de son poids, suite à l'application du régime transitoire, à mesure que passent les années (*supra*, 2.1.2.2.3 et *Tableau 8*)[610]. En 2018, ce coefficient correspondra à 1,0390 pour la fraction de carrière de 1/55. La suppression de ce coefficient

607 Sans la (faible) augmentation de la durée de la carrière consécutive au rehaussement de la condition de durée de la carrière, qui passe de 38,5 ans à 40 ans à partir de 2019 en raison de la suppression du coefficient d'augmentation, la baisse aurait été encore un peu plus importante.

608 BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Des scénarios de réforme des pensions dans la fonction publique*, Etude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », mars 2014, rapport_CP_10724, à paraître.

609 Source : Bureau fédéral du Plan.

610 Voy. aussi BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Des scénarios de réforme des pensions dans la fonction publique*, Etude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », mars 2014, rapport_CP_10724, à paraître.

d'augmentation entraînera un rehaussement de la condition de carrière de 1,5 an, laquelle passera de 38,5 ans à 40 ans, ce qui représente un allongement de la carrière de 3,9%. La suppression des tantièmes préférentiels pour le calcul de la pension entraînera quant à elle une baisse de la pension d'un facteur de 55/60, soit de 8,3%.

Cette divergence est également liée à la prémisse retenue par le Bureau fédéral du Plan, à savoir un allongement minimum de la carrière dans les faits qui ne va plus loin qu'à ce qui est strictement nécessaire pour satisfaire à la condition de carrière de quarante ans. Partant du système actuel, cette estimation minimale est probablement réaliste en raison de l'absence d'incitants financiers solides à allonger la carrière (*supra*, 5.3.1.1). La suppression des tantièmes préférentiels pourrait (devrait ?) constituer une motivation à continuer de travailler après la première date possible de départ à la pension anticipée, étant donné que l'intéressé n'aura pas encore acquis une pension complète à ce moment. Néanmoins, le comportement des fonctionnaires concernés est difficile à prévoir étant donné qu'il semble, par exemple, que les fonctionnaires – notamment au niveau local – qui ne bénéficient pas d'un tantième préférentiel préfèrent malgré tout, en masse, partir à la pension le plus rapidement possible, bien qu'ils n'aient pas encore atteint la pension maximum.

Partant de l'hypothèse que le personnel du secteur de l'enseignement continuerait à décider de partir à la pension le plus tôt possible, il est évident qu'aucune symétrie ne peut être établie entre les effets de la suppression du coefficient d'augmentation sur la condition de carrière pour la pension anticipée et l'application du tantième de 1/60 sur le calcul de la pension. La suppression totale du tantième préférentiel et du coefficient d'augmentation y afférent est par conséquent une mesure qui pèse plus lourdement sur le calcul de la pension que sur l'accès au droit à la pension. Autre observation : cette simulation du Bureau fédéral du Plan se cantonne à une condition de carrière de quarante ans[611]. Concernant le secteur public, aucun scénario de réforme n'a été élaboré en tenant compte d'une condition de carrière rehaussée à plus de quarante ans, comme cela a été fait pour le secteur privé.

### *5.4.5.4. Tantièmes préférentiels à l'avenir ?*

Il ne fait aucun doute que la suppression généralisée de tous les tantièmes préférentiels se traduirait par une simplification administrative, réduirait la complexité technique et rendrait sans objet le débat sur les coefficients d'augmentation (*supra*, 5.3.3.3). Mais ceci ne semble pas constituer en soi des motifs suffisamment décisifs pour supprimer aveuglément et sans justification solide tous les tantièmes préférentiels.

Premièrement, il convient d'examiner quels motifs objectifs peuvent étayer l'application d'un tantième dérogatoire pour le calcul de la pension, à la lumière de la genèse de ces fractions de carrière particulières pour les catégories les plus diverses de fonctionnaires (*supra*, 5.4.5.1).

611 Voy. BUREAU FEDERAL DU PLAN, *Des scénarios de réforme des pensions dans la fonction publique*, Etude réalisée à la demande de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », mars 2014, rapport_CP_10724, à paraître.

Deuxièmement, il convient de mener une discussion sur le traitement des métiers pénibles ou exigeants dans les régimes de pension. Il existe un lien clair avec la pénibilité de la fonction pour une partie au moins des tantièmes préférentiels en vigueur (*supra*, 5.4.5.2).
Troisièmement, il est recommandé de procéder à des simulations complémentaires (*supra*, 5.4.5.3) afin de pouvoir évaluer le plus correctement possible l'impact de l'adaptation des tantièmes préférentiels, voire de leur, principalement aussi sur le plan du montant moyen de la pension.

Toutes sortes de scénarios sont alors possibles. Une première option pourrait consister à conserver le tantième particulier de *certaines catégories* de fonctionnaires, pour autant que cela se justifie objectivement et après avoir mené un débat ouvert à ce sujet.
Une autre possibilité passe par le maintien des tantièmes préférentiels, accompagné toutefois d'un *renforcement du lien entre les prestations effectives et l'application de cette fraction de carrière plus favorable*. Cette proposition revient à partir, dans le régime de pension des fonctionnaires, de « jours » en opérant une distinction entre les jours effectivement prestés et les jours assimilés. Le tantième préférentiel ne serait appliqué qu'au nombre de jours effectivement prestés, et non aux congés et absences assimilés, à quelques exceptions près comme les congés annuels et les jours fériés.
Par ailleurs, de nombreuses formules intermédiaires peuvent être imaginées. Par exemple, l'on pourrait n'appliquer le tantième préférentiel qu'*à partir d'un certain nombre d'années de service* dans une fonction reconnue exigeante. Afin de stimuler les fonctionnaires exerçant une fonction exigeante à travailler plus longtemps, ce tantième préférentiel pourrait aussi être lié à une condition d'âge. Ceci n'est évidemment pas une option pour les fonctions exigeantes qui requièrent des aptitudes physiques ou psychiques particulières, lesquelles sont réputées s'amenuiser à partir d'un certain âge.
Ces différentes alternatives peuvent d'ailleurs être combinées les unes aux autres. En résumé, il convient de mener un débat, par catégorie de fonctionnaires pouvant se prévaloir à l'heure actuelle d'un tantième préférentiel, afin de savoir laquelle des pistes de réflexion évoquées ci-dessus peut se justifier.

### 5.4.6. D'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen

#### *5.4.6.1. Argumentation*

Le traitement de référence est un dernier paramètre influençant le montant de la pension. À l'heure actuelle, le traitement moyen *sensu stricto* des 5 dernières années de service – ou des 10 dernières années de service pour les personnes qui étaient âgées de moins de cinquante ans au 1er janvier 2012 – constitue le point de départ. Plusieurs considérations plaident en faveur de ne plus partir du traitement des dernières années de carrière, mais du traitement moyen gagné sur l'ensemble de la carrière.

La proposition consistant à faire évoluer le régime lié au dernier salaire que connaît le régime de pension des fonctionnaires vers un régime lié au salaire moyen tel qu'en vigueur dans le régime des salariés, est notamment motivée par la logique d'un *« système de points »* (*infra*, 5.5).

La transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen constitue d'ailleurs aussi une condition nécessaire s'il est opté pour un *partage* des points de pension constitués pendant la carrière active (*infra*, 5.6).

En outre, le passage d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen permet de calculer la pension sur une base plus large que de nos jours. À l'heure actuelle, la pension est une dérivée du traitement moyen basé sur l'échelle de traitement, auquel s'ajoutent des suppléments de traitement énumérés de manière exhaustive. Dans un régime lié au dernier salaire, il est logique que l'on se fonde presque exclusivement sur l'échelle de traitement étant donné qu'à défaut, le traitement servant au calcul de la pension pourrait être influencé par des facteurs aléatoires en fin de carrière. Un régime lié au salaire moyen permet en revanche de tenir compte du salaire au sens large du terme, en ce compris les *allocations* (*infra*, 5.4.6.3). Compte tenu de ce que toutes les allocations accordées sur l'ensemble de la carrière sont prises en compte, cet aléa ne joue plus[612].

Dans un régime lié au dernier salaire combiné au système de rémunération barémique actuel – fondé sur l'ancienneté (et le diplôme) –, les fonctionnaires individuels subissent un préjudice financier substantiel lorsqu'ils passent dans le secteur privé après avoir été occupés plusieurs années dans les services publics. Le traitement moyen de leurs 5 dernières années d'occupation en qualité de fonctionnaires, qui sert de point de départ pour le calcul de leur pension de fonctionnaire différée, sera en effet nettement inférieur que s'ils avaient passé leurs dernières années de carrière dans le secteur public. À l'inverse, des critiques sont formulées à l'heure actuelle concernant l'ajout de plusieurs années fictives d'ancienneté pécuniaire au profit des personnes qui passent du secteur privé au secteur public, compte tenu de ce qu'il rend la pension des fonctionnaires plus onéreuse. En partant du traitement réel gagné sur l'ensemble des années pendant lesquelles l'intéressé a travaillé en qualité de fonctionnaire, et non uniquement du traitement moyen des 5 ou 10 dernières années, ces critiques peuvent être quelque peu tempérées. En résumé, un régime lié au salaire moyen permet une *plus grande neutralité en cas de mobilité* entre le secteur public et le secteur privé.

Un autre mérite du régime lié au salaire moyen tient à ce qu'il répond mieux aux *systèmes de rémunération alternatifs*. C'est le cas lorsque l'on abandonne la classification des fonctions reposant sur les échelles de traitement classiques – avec des minima, des maxima et des échelons intermédiaires annuels ou pluriannuels – pour rémunérer davantage en termes de pondération des fonctions et d'évaluation des fonctions. Un tel système de rémunération implique de tenir compte de la pénibilité de la fonction. Dans un régime lié au dernier salaire, un pas en arrière à la fin de la carrière n'est pas une option. En revanche, le régime lié au salaire moyen s'y prête. C'est *a fortiori* le cas lorsqu'une rémunération davantage liée aux prestations est mise en œuvre dans le secteur public.

612 Ce faisant, le point délicat lié à l'exercice de fonctions supérieures devient sans objet. L'exercice de fonctions supérieures donne droit à un traitement d'activité plus élevé lié à l'activité supérieure concernée. Cette rémunération se compose toutefois de deux éléments : le traitement lié à l'échelle de traitement dans laquelle le fonctionnaire est nommé à titre définitif et une allocation au titre de l'exercice de la fonction supérieure, laquelle correspond à la différence entre le traitement lié à cette fonction supérieure et le traitement précité. Cette allocation ne fait toutefois pas partie du traitement de référence étant donné que le fonctionnaire n'est pas nommé à titre définitif dans la fonction supérieure concernée. Cette situation est source de mécontentement et d'incompréhension de la part des intéressés qui ont parfois assumé ces fonctions supérieures pendant des années à la fin de leur carrière.

Un avantage supplémentaire tient à ce que la *condition de 5 années de prestations effectives* peut être *abandonnée* sans problème (*supra*, 5.2.1), laquelle est actuellement posée pour pouvoir prétendre à une pension de fonctionnaire (immédiate ou différée). Cette condition de carrière minimum de 5 ans est liée au principe selon lequel le traitement de référence correspond au traitement moyen des 5 dernières années. En calculant ce traitement de référence sur le salaire des années concernées, il n'existe plus la moindre raison de conserver cette condition d'accès de 5 ans dans le régime de pension des fonctionnaires. Ceci favorise également la promotion de la mobilité du personnel.

Cela étant, la proposition consistant à évoluer d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen soulève une série de questions. Premièrement, il convient de résoudre le problème de la revalorisation des « anciens salaires » en cas d'application d'un régime lié au salaire moyen (*infra*, 5.4.6.2). Deuxièmement, un débat doit être mené sur l'interprétation de la notion de salaire sur lequel la pension se calcule (*infra*, 5.4.6.3). Troisièmement, un problème technique se pose compte tenu de ce que les données salariales des fonctionnaires ne sont tenues à jour que depuis un passé relativement récent (*infra*, 5.4.6.4). Quatrièmement, la question se pose de savoir quel sera l'impact de l'application future d'un régime lié au salaire moyen en lieu et place de l'actuel régime lié au dernier salaire sur le montant de la pension (*infra*, 5.4.6.5).

### *5.4.6.2. Revalorisation et corbeilles de revalorisation*

En cas de transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, la question de la *revalorisation* des salaires historiques se pose. Cette revalorisation du dernier traitement existe déjà dans le régime de pension des fonctionnaires. En effet, l'application du principe du salaire différé a pour conséquence que les pensions des fonctionnaires sont calculées sur la base du régime de rémunération tel qu'en vigueur au moment de la prise de cours de la pension. S'agissant d'une pension différée ou d'une pension de survie en cas de décès d'un bénéficiaire d'une pension de retraite, la pension est réévaluée. Concernant ces dernières pensions, l'on procède aux augmentations de péréquation qui ont été appliquées, entre la cessation des fonctions et la date de prise de cours de la pension, sur la base de la corbeille de péréquation à laquelle la pension est liée (*supra*, 2.1.3.5).
Il convient de maintenir la force du système tout en réformant celui-ci dans la droite ligne des objectifs futurs, tels que visés dans les autres régimes de pension.

Une question importante qui se pose en cas d'introduction d'un système de points (*infra*, 5.5) consiste à savoir si la revalorisation envisagée des anciens salaires doit intervenir de manière identique pour les fonctionnaires et les salariés. Rien ne fait obstacle à ce que le mécanisme d'adaptation soit similaire. La formation des salaires répond toutefois à une dynamique propre dans chacun des deux secteurs, les relations collectives de travail y étant organisées de manière différente.

Certains éléments plaident *en faveur d'une division par secteur*. La revalorisation des salaires historiques – lorsqu'intervient la transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen – n'est pas nécessaire en cas de maintien du principe du salaire différé. Il est

parfaitement possible de mettre en œuvre un régime lié au salaire moyen sans données historiques, sur la base de montants forfaitaires calculés selon une statistique des traitements des fonctionnaires actifs (*infra*, 5.4.6.4).

En ce qui concerne la revalorisation des salaires à l'avenir, la question se pose de savoir si deux corbeilles d'évolution salariale doivent être créées : l'une pour le secteur public (lire : le régime de pension des fonctionnaires) et l'autre pour le régime de pension des salariés.
Si l'on crée une seule corbeille pour les deux, demandera-t-on aux employeurs privés de financer une augmentation de traitement dans le secteur public, et inversement ?
Si l'on crée deux corbeilles séparées, ce n'est pas tout à fait correct non plus : le régime de pension des salariés englobe en effet aussi les agents contractuels dont le salaire suit l'évolution du secteur public. Ces éléments plaident *contre une division par secteur*.

### *5.4.6.3. De traitement à rémunération*

La proposition de transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen dans le secteur public justifie également que la pension se calcule à l'avenir sur une base salariale plus large (*supra*, 5.4.6.1).

Dans le régime actuel des fonctionnaires, le traitement de référence se compose du traitement tel qu'il découle de l'échelle de traitement applicable au fonctionnaire au moment de son départ à la pension. Une série de suppléments de traitement sont par ailleurs pris en compte pour le calcul de ce traitement de référence, pour autant qu'ils figurent dans une liste exhaustive (*supra*, 2.1.3.5).
Le gouvernement a entrepris d'innombrables tentatives au cours des vingt dernières années en vue de réaliser des économies par le truchement du traitement de référence. Il a notamment essayé d'agir sur les suppléments de traitement[613], compte tenu d'une part de leur augmentation

[613] Concrètement, le gouvernement a décidé, par une modification législative, que les augmentations des suppléments de traitement ne seraient plus prises en compte après le 31 décembre 1998 pour la fixation du traitement de référence. Nul ne peut dire à l'heure actuelle si cette mesure est encore respectée. L'objectif était de ne plus introduire de suppléments de traitement et, pour ce faire, d'incorporer ces suppléments dans les échelles de traitement. Mais le gouvernement a lui-même entrouvert la porte en permettant dans cette même modification législative que la liste des suppléments de traitement soit complétée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Un tel arrêté royal peut même déroger aux dispositions limitatives pour les suppléments qui y sont visés et stipuler que les augmentations des suppléments de traitement intervenues après le 31 décembre 1998 entrent malgré tout en ligne de compte pour le traitement de référence. Dans la pratique, le gouvernement s'engouffre en interne dans un cercle vicieux. En plaidant en faveur d'une incorporation pour des motifs liés à la pension, la pression de créer des grades particuliers assortis d'échelles de traitement particulières ne fait que croître. Mais le statut pécuniaire poursuit précisément l'objectif inverse, à savoir l'harmonisation et la normalisation en réduisant le nombre de grades et d'échelles de traitement particuliers compte tenu de ce qu'ils renforcent le corporatisme et font obstacle à la mobilité interne. Au final, il est opté à chaque fois pour un ajout à la liste exhaustive.
La problématique ne se limite pas aux dépenses de pension. Des problèmes se posent également sur le plan des cotisations de pension. Le processus décisionnel prend souvent des mois, voire des années, avant que le supplément de traitement soit créé et que la liste exhaustive soit étendue. Ceci place les administrations du personnel face à des dilemmes : doivent-elle retenir des cotisations en l'absence de base légale, en courant le risque de devoir les rembourser ultérieurement si le supplément de traitement n'est pas inscrit dans la liste exhaustive ? Ou ne doivent-elles retenir aucune cotisation tant qu'elles n'ont pas acquis de certitudes en la matière, sachant qu'elles devront procéder à des régularisations si la décision est prise d'étendre la liste ? Les organismes de pension sont confrontés à des problèmes similaires quant à l'octroi de la pension : les suppléments doivent-ils être intégrés ou non au traitement de référence au moment de la fixation de la pension ?

permanente ayant un impact direct sur le traitement de référence, d'autre part de leur étalement sur l'ensemble de la carrière entraînant une augmentation substantielle de la facture des pensions. Par ailleurs, les suppléments de traitement étaient utilisés pour contourner la péréquation étant donné qu'ils ne faisaient pas partie – jusqu'à la révision du système de péréquation en 2007 – du mécanisme de péréquation. Ces mesures ont toutefois donné lieu à plus de problèmes d'exécution qu'elles n'ont permis de réaliser des économies.
Un élargissement de la notion de salaire serait déjà source, pour ces seuls motifs, d'amélioration technique, indépendamment de l'option consistant à mettre en place un régime lié au salaire moyen sur le modèle des pensions des salariés. En effet, c'est le salaire au sens le plus large du terme qui compte pour la pension des salariés.

Dans l'hypothèse où la réforme des pensions entendrait opérer un rapprochement entre le régime des fonctionnaires et celui des salariés, celui-ci devra s'appliquer dans les deux sens : un calcul du salaire moyen sur tous les composants du salaire, et donc ***pas uniquement une extension dans la longueur, mais aussi dans la largeur***.
Ceci signifie que les fonctionnaires seront redevables d'une cotisation personnelle de pension de 7,50% sur l'intégralité de leur salaire et non pas uniquement – comme c'est le cas aujourd'hui – sur les éléments du traitement pris en compte pour le calcul de la pension. Cette même considération s'applique à la fixation de la masse des traitements statutaires sur laquelle les cotisations patronales se calculent. La masse des traitements statutaires constitue un paramètre important dans la contribution de responsabilisation des communautés et des régions, ainsi que dans les systèmes de répartition pour la fixation du taux de cotisation de pension.

Une telle extension dans la largeur ne peut logiquement être introduite que de manière graduelle, au même rythme que celui de l'élargissement de la base de calcul des cotisations.

### *5.4.6.4. Solution technique à un problème technique ?*

#### 5.4.6.4.1. Problème technique

L'extension de la période de référence de 5 ou 10 ans à l'ensemble de la carrière se heurtera dans la pratique à une série de difficultés techniques étant donné que les anciens salaires ne sont pas connus.
Contrairement au secteur privé où la CGER (Caisse générale d'épargne et de retraite), Cimire et Sigedis ont successivement collecté les données salariales et de temps de travail depuis les années cinquante du siècle précédent par l'intermédiaire du compte individuel, le secteur public n'a jamais pris une telle initiative ou n'a probablement même jamais voulu (ou dû) la prendre. Ce n'est que depuis la création de Capelo que le Service des Pensions du Secteur public collecte les données salariales et de temps de travail par l'intermédiaire des déclarations DmfA(ppl) (*supra*, 2.1.11). Les salaires ne font l'objet d'une déclaration que depuis 2011. Seuls les salaires postérieurs à 2006 sont

---

En résumé, tout ceci est source d'insécurité juridique, d'enchevêtrement administratif et de déséquilibre financier. Au cours des deux dernières années, l'Inspection des finances a systématiquement rendu des avis négatifs sur les nouvelles propositions d'extension de la liste exhaustive en raison des répercussions financières du déséquilibre entre les recettes et les dépenses de pension.

communiqués dans l'attestation électronique historique imposée par la loi[614]. Autrement, dit tous les salaires antérieurs à 2006 font défaut.

#### 5.4.6.4.2. Fenêtre d'action

La réforme des pensions Di Rupo I a porté le traitement de référence, tel que déjà indiqué (*supra*, 5.4.6.1), de 5 à 10 ans pour toutes les personnes qui n'étaient pas encore âgées de cinquante ans au 1er janvier 2012. Ceci implique que le principe du calcul sur le traitement moyen des 5 dernières années a été maintenu pour celles et ceux qui sont nés avant 1962.

À l'inverse, cela signifie qu'un pas a déjà été fait dans la direction d'un régime lié au salaire moyen pour les personnes nées après 1961. Partant des conditions actuelles d'âge et de carrière, il s'agit des personnes qui peuvent partir prématurément à la pension au plus tôt en 2022 à 60 ans – en cas de carrière longue – ou en 2024 à 62 ans, par application de la règle générale.

Le lancement d'une augmentation progressive de 10 ans à, par exemple, 42 ans devrait donc courir respectivement de 2022 et 2024 à 2054 et 2056. L'on peut se demander si une période transitoire aussi longue est souhaitable. En 2024, dix-huit années de salaires réels seront connues, ce qui donnera la possibilité d'accélérer la transition.

Imaginons qu'il soit opté pour une transition immédiate. Comment le problème des données salariales manquantes pourra-t-il être résolu (*infra*, 5.4.6.4.3) ?

#### 5.4.6.4.3. Solution(s) technique(s)

##### *5.4.6.4.3.1. Introduction de salaires forfaitaires*

Le problème technique lié à l'absence des données de traitement antérieures à 2006 (*supra*, 5.4.6.4.1) pourrait être résolu en introduisant des salaires forfaitaires, par analogie avec le système précédemment en vigueur dans le régime des salariés pour les années antérieures à 1955 pour les ouvriers, et antérieures à 1958 pour les employés.

L'introduction de salaires forfaitaires devra se faire de manière intelligente, en tenant compte des spécificités du système de rémunération dans le secteur public.
Le traitement d'un fonctionnaire découle de l'échelle de traitement qui lui est applicable, telle que liée à son grade. Chaque échelle de traitement se compose de différents échelons, compris entre un traitement minimum et un traitement maximum. Moyennant la constitution de l'ancienneté pécuniaire requise, le fonctionnaire accède à l'échelon suivant de son échelle de traitement. Le traitement maximum est généralement atteint après une période comprise entre 23 et 27 ans d'ancienneté pécuniaire, la durée de l'échelle de traitement pouvant varier d'un pouvoir public à l'autre, ou du moins d'un niveau de pouvoir à l'autre. Il existe parallèlement la carrière fonctionnelle,

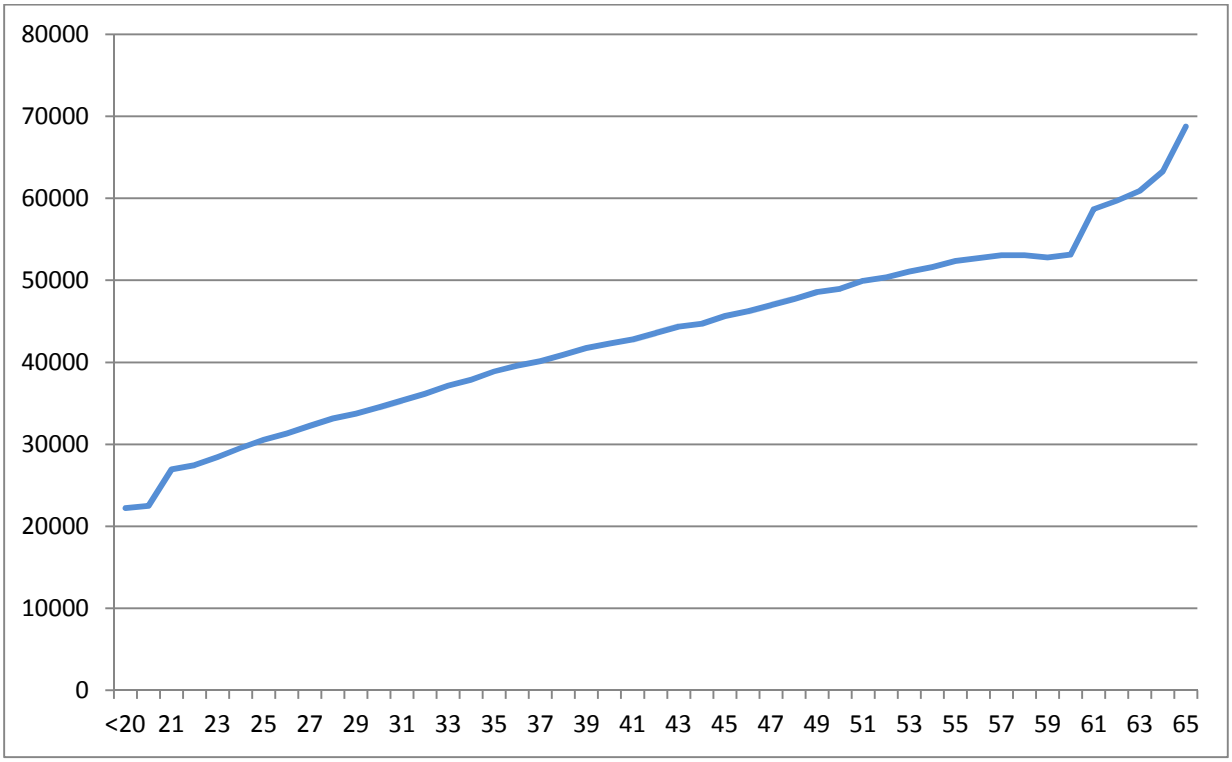
[614] La date de 2006 coïncide avec la date de lancement de Capelo, le 1er janvier 2011, à laquelle ont été retranchées 5 années du traitement de référence.

dans le cadre de laquelle un fonctionnaire est promu financièrement à une échelle de traitement supérieure en constituant une ancienneté barémique. En outre, un fonctionnaire peut aussi être promu hiérarchiquement, ce qui lui permet d'accéder à une nouvelle échelle de traitement liée à son grade de promotion. Il convient d'intégrer cette structure de rémunération dans le modèle forfaitaire à élaborer.
Il faut par ailleurs tenir compte des différents niveaux administratifs, des différentes entités (autorités fédérales, communautés, régions, pouvoirs locaux), des sous-secteurs (armée, police, enseignement), des corps particuliers, etc. Les corbeilles de péréquation actuelles semblent proposer une division adéquate à cet égard.

Nous tentons ci-dessous de donner quelques explications à la lumière de l'exemple, relativement simple, de l'enseignement néerlandophone. L'enseignement néerlandophone, qui compte plus de 180.000 actifs, est le plus grand employeur du secteur public et donc représentatif de ce point de vue.

Le *Graphique 6* renseigne le traitement moyen selon l'âge, en partant des échelles de traitement à temps plein dans l'enseignement néerlandophone, et ce de manière très ***concrète*** puisque qu'il reprend les données de Capelo du quatrième trimestre de 2013. Une statistique similaire pourrait être établie selon l'ancienneté. Sur la base de l'âge ou de l'ancienneté peut être sélectionné, pour les données manquantes, un montant moyen en vue de déterminer le traitement de référence dans un régime lié au salaire moyen.

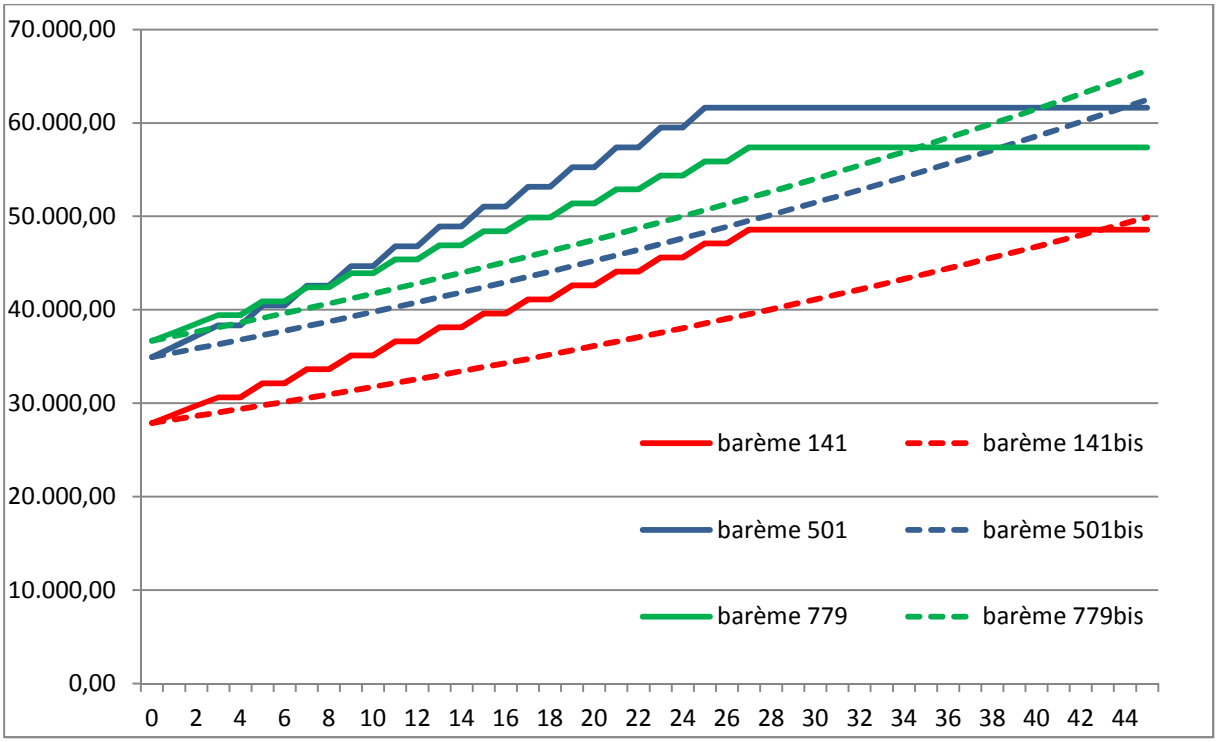
***Graphique 6 – Traitement à temps plein moyen selon l'âge – Enseignement néerlandophone***[615]




Le *Graphique 7* propose quant à lui un modèle ***théorique*** reposant sur le statut pécuniaire de l'enseignement néerlandophone. Les trois échelles de traitement les plus fréquentes y sont intégrées : le barème 141 (enseignement maternel, primaire et secondaire inférieur – niveau de bachelier), le barème 501 (enseignement secondaire supérieur – niveau de master) et une échelle de promotion sous la forme du barème 779 (directeur d'école primaire).

615 Source : Banque de données Capelo (quatrième trimestre 2013).

***Graphique 7 – Évolution du traitement à temps plein selon l'ancienneté – Enseignement néerlandophone***[616]

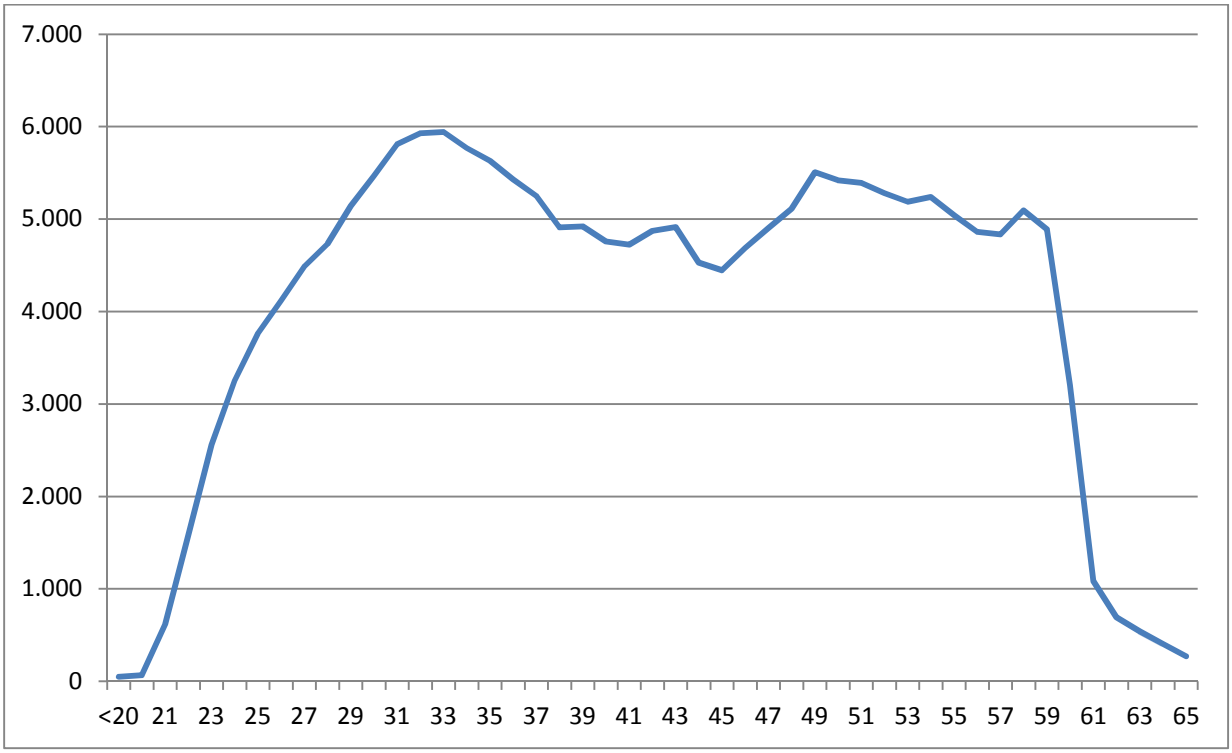



La ligne continue du *Graphique 7* illustre l'évolution réelle au sein des différentes échelles de traitement, lesquelles connaissent des échelons bisannuels et l'application d'un traitement maximum, tels que fixés dans le statut pécuniaire. La ligne pointillée indique l'évolution théorique du traitement de départ de l'échelle de traitement en cas de dérive salariale de 1,3%. La différence entre ces deux lignes est claire : l'application d'échelles de traitement est plus avantageuse que la mise en œuvre d'une forme de revalorisation étant donné que le traitement maximum est beaucoup plus vite atteint que par l'intermédiaire d'une formule linéaire.

Les courbes d'évolution du *Graphique 6* et du *Graphique 7* se ressemblent. Le traitement maximum semble se manifester ***in concreto*** dans le *Graphique 6* plus ou moins au même moment qu'***in abstracto*** dans les échelles de traitement du *Graphique 7*. Le *Graphique 6* intègre – au contraire du *Graphique 7* – la promotion, ce qui peut expliquer l'irrégularité et la forte progression à l'extrémité de la courbe. Par ailleurs, les enseignants quittent encore massivement le marché du travail à 60 ans (*supra*, 3.2.2), comme le confirme également le *Graphique 8*. Par conséquent, seules les personnes percevant un traitement élevé subsistent dans les catégories d'âge supérieures, d'où l'évolution (la déformation) constatée.

[616] Source : VLOND.

***Graphique 8 – Nombre d'actifs – Enseignement néerlandophone***[617]




### *5.4.6.4.3.2. Extrapolation du traitement actuel*

Une autre piste de réflexion, à première vue plus simple, pourrait consister à considérer le traitement du fonctionnaire à un moment charnière donné comme son traitement moyen des années précédentes, pour lesquelles les données salariales font défaut. En d'autres termes, l'on partirait de la dernière échelle de traitement et du traitement qui correspond à l'ancienneté pécuniaire acquise dans cette échelle de traitement. Il s'agit d'une variante de la première option, à cette différence près qu'elle ne fait pas une (tentative de) reconstruction de la carrière pécuniaire historique.
Sous réserve de quelques cas individuels spécifiques, ce mécanisme devrait être raisonnablement avantageux pour la plupart des fonctionnaires. En effet, les traitements de la fonction publique connaissent une évolution progressive constante sur la base de l'ancienneté constituée. Il peut dès lors être parti du principe, avec une probabilité confinant à la certitude, que le traitement du fonctionnaire n'est pas inférieur à un moment charnière donné à son traitement des années précédentes.

Cette hypothèse crée toutefois des différences selon l'ancienneté qui a déjà été constituée. Le fonctionnaire qui a déjà constitué une ancienneté importante au moment charnière bénéficiera pour le passé d'un traitement moyen supérieur à un fonctionnaire dont l'ancienneté est restreinte.

[617] Source : Capelo.

### *5.4.6.4.3.3. Examen des deux propositions*

Ce qui précède fait l'objet d'explications davantage détaillées ci-dessous à la lumière d'exemples concrets en vue d'examiner les deux propositions, l'une par rapport à l'autre.

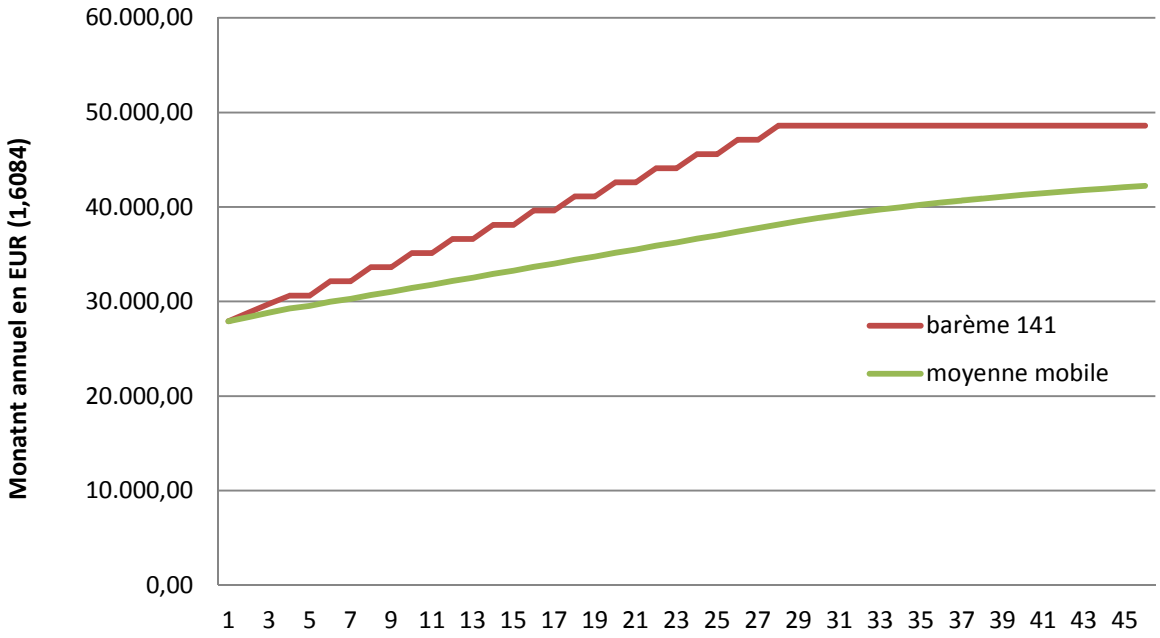
Le *Graphique 7 – Évolution du traitement à temps plein selon l'ancienneté – Enseignement néerlandophone* montre notamment l'évolution du barème 141 (enseignement maternel, primaire et secondaire inférieur – niveau de bachelier). Il connaît une certaine évolution salariale, telle que reproduite dans le *Tableau 75*.

***Tableau 75 – Barème 141 selon l'ancienneté, avec indication de la moyenne mobile***

| Ancienneté | Barème | Moyenne mobile | Ancienneté | Barème | Moyenne mobile |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 17.347,42 | 17.347,42 | 23 | 28.351,81 | 22.783,43 |
| 1 | 17.914,65 | 17.631,04 | 24 | 28.351,81 | 23.006,16 |
| 2 | 18.481,88 | 17.914,65 | 25 | 29.282,08 | 23.247,54 |
| 3 | 19.049,11 | 18.198,27 | 26 | 29.282,08 | 23.471,05 |
| 4 | 19.049,11 | 18.368,43 | 27 | 30.212,35 | 23.711,81 |
| 5 | 19.979,38 | 18.636,93 | 28 | 30.212,35 | 23.935,96 |
| 6 | 19.979,38 | 18.828,70 | 29 | 30.212,35 | 24.145,18 |
| 7 | 20.909,65 | 19.088,82 | 30 | 30.212,35 | 24.340,89 |
| 8 | 20.909,65 | 19.291,14 | 31 | 30.212,35 | 24.524,37 |
| 9 | 21.839,92 | 19.546,02 | 32 | 30.212,35 | 24.696,74 |
| 10 | 21.839,92 | 19.754,55 | 33 | 30.212,35 | 24.858,96 |
| 11 | 22.770,19 | 20.005,86 | 34 | 30.212,35 | 25.011,92 |
| 12 | 22.770,19 | 20.218,50 | 35 | 30.212,35 | 25.156,37 |
| 13 | 23.700,46 | 20.467,21 | 36 | 30.212,35 | 25.293,02 |
| 14 | 23.700,46 | 20.682,76 | 37 | 30.212,35 | 25.422,48 |
| 15 | 24.630,73 | 20.929,51 | 38 | 30.212,35 | 25.545,29 |
| 16 | 24.630,73 | 21.147,23 | 39 | 30.212,35 | 25.661,97 |
| 17 | 25.561,00 | 21.392,44 | 40 | 30.212,35 | 25.772,95 |
| 18 | 25.561,00 | 21.611,83 | 41 | 30.212,35 | 25.878,65 |
| 19 | 26.491,27 | 21.855,81 | 42 | 30.212,35 | 25.979,44 |
| 20 | 26.491,27 | 22.076,54 | 43 | 30.212,35 | 26.075,64 |
| 21 | 27.421,54 | 22.319,50 | 44 | 30.212,35 | 26.167,57 |
| 22 | 27.421,54 | 22.541,32 | 45 | 30.212,35 | 26.255,50 |

Le *Graphique 9* illustre la différence entre d'une part le régime actuel compte tenu des échelons intermédiaires du barème 141 et d'autre part le système de la moyenne mobile.

***Graphique 9 – Barème 141 selon l'ancienneté, avec indication de la moyenne mobile***




Un instituteur maternel justifiant d'une ancienneté de 27 ans perçoit, d'après la colonne 1, un traitement de 30.212,35 EUR à ce moment. La deuxième proposition implique que le montant de ce traitement est considéré comme son salaire moyen pour l'ensemble de sa carrière historique. Ce faisant, il bénéficiera d'un avantage de pension supérieur à celui d'un instituteur maternel qui ne justifie que de 10 ans d'ancienneté à ce même moment charnière. Après 27 ans, ce dernier ne percevra qu'un salaire moyen de 24.531,05 EUR (=10 x 21.839,92 EUR + tous les échelons jusqu'à 27 ans)/28, raison pour laquelle sa pension sera inférieure à celle de son collègue de l'exemple précédent. Néanmoins, ils atteignent tous les deux ces 27 ans d'ancienneté à un moment déterminé.

La première proposition tient compte pour le passé de tous les échelons intermédiaires connus de la dernière échelle de traitement. Une moyenne mobile est ensuite calculée. Concernant un instituteur maternel justifiant de 27 ans d'ancienneté, ceci se traduit par une moyenne de (la somme de 0 à 27 ans / 28 =) 23.711,81 EUR. Le résultat donne une différence notable par rapport aux exemples précédents, mais un salaire moyen davantage correct.

Le SdPSP dispose, grâce à Capelo, de l'ancienneté actuelle et de l'échelle de traitement pour chaque membre du personnel actif, de sorte que le calcul de la moyenne mobile est relativement simple. Ce calcul permet donc d'introduire un régime lié au salaire moyen (*supra*, 5.4.6.4.2). En retenant l'échelle de traitement dans laquelle l'intéressé se trouve au moment charnière, tant la première que la seconde proposition génèrent un avantage pour les actifs actuels. En effet, il se peut que le calcul tienne compte d'une échelle de promotion dont l'intéressé n'a pas effectivement bénéficié depuis le début de sa carrière.

Cet exercice est parfaitement réalisable étant donné que l'on peut retenir les échelles actuelles au moment charnière, ce qui rend inutile une revalorisation des salaires historiques (*supra*, 5.4.6.2).

L'exercice ci-dessus fait aussi apparaître clairement que le traitement de référence sur lequel la pension sera calculée baissera de manière substantielle dans un futur régime lié au salaire moyen. Pour un instituteur primaire justifiant d'une carrière complète de 45 ans, la pension se calcule en vertu de la législation actuelle sur un traitement moyen de 30.212,35 EUR, peu importe qu'il s'agisse des 5 ou des 10 dernières années de service. Par application du régime lié au salaire moyen, le traitement de référence ne s'élève plus, sur la base de la moyenne mobile, qu'à 26.255,50 EUR.
Un instituteur primaire qui justifie d'une carrière presque complète de 42 ans a droit, dans l'actuel régime lié au dernier salaire, à un traitement de référence de 30.212,35 EUR et, dans le futur régime lié au salaire moyen, à un traitement moyen de 25.979,44 EUR.

#### *5.4.6.5. Impact sur le montant de la pension*

##### 5.4.6.5.1. Généralités

Étant donné que les échelles de traitement actuelles classiques dans le secteur public sont liées au diplôme et à l'ancienneté, les traitements des dernières années de carrière sont de manière pratiquement certaine les plus élevés de toute la carrière.
En cas de transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, ceci se traduira par un traitement de référence inférieur et, en conséquence, par un montant de la pension plus faible, comme l'a fait apparaître l'exercice ci-dessus (*supra*, 5.4.6.4.3.3). Cette baisse sera partiellement compensée en intégrant à l'avenir non seulement les traitements mais aussi les allocations à la base de calcul (*supra*, 5.4.6.3).
Quelques microsimulations sont réalisées ci-dessous en vue d'évaluer l'effet de diverses propositions de réforme, prises isolément et combinées les unes aux autres (*infra*, 5.4.9), en ce notamment compris l'introduction du régime lié au salaire moyen.

##### 5.4.6.5.2. Application d'un coefficient de revalorisation

Sans anticiper les résultats des microsimulations, la proposition de transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen s'entend sans perte de pension. L'objectif consiste à appliquer un coefficient de revalorisation afin de neutraliser les effets de l'introduction d'un régime lié au salaire moyen. Le mode de calcul du coefficient de revalorisation fait l'objet d'explications plus détaillées dans la section consacrée au système de points (*infra*, 5.5).

### 5.4.7. Modalisation d'après le schéma familial ?

La différenciation opérée dans le régime des salariés et celui des indépendants entre une pension de ménage et une pension d'isolé est inexistante dans le régime de pension des fonctionnaires, les pensions de ces derniers revêtant un caractère lié à la personne depuis leur introduction (*supra*, 3.5.1).

Dans le régime des salariés, le taux de 75% s'applique uniquement lorsque le pensionné a un conjoint à charge. Dans ce même régime, la pension d'isolé se calcule à 60%. Étant donné que le nombre de

pensions de ménage baisse, de plus en plus de salariés bénéficieront d'une pension de retraite à concurrence de 60%.

Il convient de souligner à cet égard que les formules actuelles pour le calcul de la pension des fonctionnaires et de la pension des salariés ne sont pas totalement comparables. Le calcul de la pension de retraite des fonctionnaires – contrairement à la pension de survie dans le secteur public – ne retient pas un pourcentage du traitement perçu au cours d'une année déterminée, compte tenu des prestations effectives ou des périodes assimilées de cette année. La règle des 75% ne renvoie pas à un pourcentage de multiplication selon la situation familiale, comme dans le régime des salariés. Cette règle des 75% dans le régime de pension actuel des fonctionnaires n'est rien d'autre que le plafond relatif, en ce sens que la pension des fonctionnaires ne peut être supérieure à trois quarts du traitement de référence servant de base pour le calcul de la pension. C'est pourquoi ces 75% ne figurent pas dans la formule de pension et ne jouent qu'au moment de la fixation du montant de la pension. Ce n'est qu'à ce moment que le plafond relatif (et absolu) est examiné.
En raison de cette formule spécifique de calcul de la pension et du système des tantièmes préférentiels dans le régime des fonctionnaires, un fonctionnaire peut percevoir trois quarts de son traitement de référence sans devoir justifier en soi d'une carrière de 45 ans. Il convient de garder à l'esprit ce point de différence lors de la mise en œuvre du système de points.

### 5.4.8. Corrections en moins et en plus

#### *5.4.8.1. Correction semi-actuarielle en cas de prise anticipée de la pension*

Il n'existe pas (plus) de système de malus à l'heure actuelle dans les régimes légaux de pension dans le cas où un individu matérialise ses droits à la pension avant l'âge légal de la pension. De nombreux arguments plaident en faveur de la réintroduction d'un système de correction.
Cette argumentation s'applique tout naturellement aux trois régimes légaux de pension, de sorte qu'il n'y a pas de raison pour opérer une différenciation entre ces régimes. Par conséquent, la correction en cas de prise anticipée de la pension doit s'appliquer de manière identique dans les trois régimes de pension. Cela étant, ses effets pourront différer, et différeront probablement, élément qui doit retenir l'attention et requiert un contrôle minutieux.

#### *5.4.8.2. Bonus*

Sur le plan du régime de bonus, un système similaire s'applique déjà depuis le 1er janvier 2014 aux fonctionnaires, aux salariés et aux indépendants (*supra*, 1.4 et 2.1.3.1).
Ceci ne remet pas en cause le fait que des différences se dessinent quant à la concrétisation des périodes qui ouvrent un droit au bonus forfaitaire. Dans le secteur public, les périodes accompagnées d'un maintien de la rémunération donnent droit aussi, outre les services effectivement prestés, à la constitution du bonus de pension (*supra*, 2.1.3.8.2). De même, dans le régime des salariés, les périodes au cours desquelles le salarié n'a pas travaillé mais pour lesquelles il

a eu droit à un salaire sur lequel des cotisations de sécurité sociale ont été retenues[618], donnent elles aussi droit au bonus de pension. Il en découle que le lien doit être établi non pas entre les prestations de travail et le bonus, mais bien entre le versement de cotisations de sécurité sociale et le bonus.

Se pose à cet égard la question de savoir si l'accent ne devrait pas encore être mis davantage sur les périodes de prestations de travail effectives, sans prévoir trop d'assimilations, et ce en parallèle dans les trois régimes légaux de pension. Un tel renforcement pourrait s'accompagner d'une augmentation du montant (forfaitaire ou proportionnel) du bonus de pension. Cette suggestion s'inscrit dans la droite ligne de l'objectif de renforcement du lien entre la fourniture de prestations de travail et la constitution de droits à la pension. Ce lien peut bien entendu être renforcé encore plus dans l'hypothèse où l'objectif poursuivi consisterait à stimuler les individus à continuer de travailler après qu'ils aient dépassé le cap de la première date possible d'accès au droit à la pension.

618 Voy. article 1er, 7°, de l'arrêté royal du 24 octobre 2013 portant exécution, en matière de bonus de pension des travailleurs salariés, de l'article 7*bis* de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations (*M.B.*, 6 novembre 2013).

## 5.4.9. Microsimulations[619]

### *5.4.9.1. Mise en contexte*

Vous trouverez ci-dessous, à la lumière de cinq cas-types, des microsimulations des effets que diverses propositions de réforme des pensions pourraient avoir sur le montant de la pension de retraite. Le **point de départ** est le régime de pension actuel avec bonification de temps au titre du diplôme, aussi bien pour le droit à la pension que le calcul de la pension, le cas échéant moyennant l'application du tantième préférentiel pour le calcul et du coefficient d'augmentation y afférent en vue de l'accès au droit, en partant d'un calcul du dernier salaire sur la base du traitement moyen des 10 dernières années.

Pour la bonne compréhension et une interprétation correcte, il convient de souligner que ces microsimulations – dans la foulée de la macrosimulation du Bureau fédéral du Plan (*supra*, 5.4.5.3.3) – partent du principe que tous les individus continuent à opter pour un départ à la pension à la première date possible.

Sept **variantes** ont fait l'objet d'une simulation, comme l'indique le *Tableau 76* ci-dessous.

[619] Source : SdPSP.

***Tableau 76 – Variantes du point de départ en vue des microsimulations***

| **Variantes** | **Explication** |
|---|---|
| Variante 1 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension |
| Variante 2 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension et pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le calcul de la pension |
| Variante 3 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension, pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le calcul de la pension et pas de tantième préférentiel |
| Variante 4 | introduction d'un régime lié au salaire moyen |
| Variante 5 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension et introduction d'un régime lié au salaire moyen |
| Variante 6 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension, pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le calcul de la pension et introduction d'un régime lié au salaire moyen |
| Variante 7 | pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le droit à la pension, pas de bonification de temps au titre du diplôme pour le calcul de la pension, pas de tantième préférentiel et introduction d'un régime lié au salaire moyen |

Tous les cas partent d'un **parcours de carrière idéal**. Ceci signifie que le fonctionnaire concerné a obtenu son diplôme de bachelier ou de master après 3 ou 4 ans[620] et est entré directement dans la fonction publique à l'âge de 21 ou de 22 ans. Le fonctionnaire-type justifie d'une carrière ininterrompue dans la fonction publique jusqu'à la première date d'accès au droit à la pension.

620 Pour ces microsimulations, nous avons volontairement travaillé sur la base d'une bonification pour diplôme d'une durée de 4 ans. Pour certaines formations de licencié, la durée des études est supérieure, par exemple 5 ans pour la formation de licencié en droit, 7 ans pour celle de docteur en médecine. Après le passage du système 'candidatures-licences' au système 'bachelier-master', la tendance est de fixer à 2 ans la durée de plus en plus de formations de master, ce qui, avec les 3 années de bachelier, revient à une durée des études de 5 ans. Or, la majorité des fonctionnaires qui se trouvent déjà dans le système ont un diplôme de licencié/master obtenu après 4 ans d'études supérieures. Pour cette raison, il est pertinent de partir d'une bonification pour diplôme égale à 4 années d'études supérieures. En ce qui concerne le niveau de bachelier, une bonification de diplôme égale à 3 ans a été prise en compte parce que la durée de la formation des anciens régents était déjà passée bien avant de 2 à 3 ans.

La **première date possible d'accès au droit à la pension** est déterminée à la lumière du *Tableau 77* ci-dessous. Contrairement à la simulation du Bureau fédéral du Plan (*supra*, 5.4.5.3.3), il est fait application dans ces microsimulations des conditions d'accès à la pension prématurée, telles qu'elles seront applicables à partir de 2016. Ceci signifie que les exceptions prévues pour les carrières longues sont maintenues et qu'il n'est donc pas fait application de la condition d'âge plus stricte de 62 ans, telle que généralisée.

***Tableau 77 – Table de conversion en vue de la détermination de la première date possible de départ à la pension***

| Année | Règle normale | | Exception carrières longues | | Tantième |
|---|---|---|---|---|---|
| | Âge minimum | Carrière | Carrière à 60 ans | Carrière à 61 ans | |
| | ***TYPE*** | ***I*** | ***II*** | ***III*** | |
| 2016 | 62 ans | 40 ans | 42 ans | 41 ans | 1/60 |
| 2018 | 62 ans | 38 ans et 6 mois | 40 ans | 39 ans 5 mois et 1 jour | 1/55 |
| 2022 | 62 ans | 38 ans 3 mois et 30 jours | 40 ans | 39 ans 2 mois et 2 jours | 1/50 |

Cet exercice est réalisé pour cinq cas-types, à savoir :

- Carrière dans l'enseignement maternel, primaire ou secondaire inférieur (niveau de bachelier) (*infra*, 5.4.9.2) ;
- Carrière dans l'enseignement secondaire supérieur (niveau de master) (*infra*, 5.4.9.3) ;
- Carrière générale dans la fonction publique (niveau de bachelier) (*infra*, 5.4.9.4) ;
- Carrière générale dans la fonction publique (niveau de master) (*infra*, 5.4.9.5) ;
- Carrière dans la fonction publique en qualité de douanier (niveau de bachelier) (*infra*, 5.4.9.6).

Afin de mieux comparer les résultats, les traitements pris en considération pour les simulations de la carrière générale dans la fonction publique et de la carrière dans la fonction publique de douanier, sont les traitements en vigueur dans l'enseignement à niveau de diplôme identique.

### *5.4.9.2. Carrière dans l'enseignement maternel, primaire ou secondaire inférieur (niveau de bachelier)*

***Tableau 78 – Microsimulation des effets de diverses propositions de réforme des pensions sur le montant de la pension – Carrière dans l'enseignement maternel, primaire ou secondaire inférieur (niveau de bachelier)***

| | Pension | | Durée de la carrière en années | Bonification de temps au titre du diplôme | Tantième | Traitement de référence | | Montant annuel | Montant mensuel | Différence | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Âge | *Type* | | | | Montant | Type | | | | |
| Base | | *II* | 39 | 3 | 55 | 48.593,54 | RDS | 36.445,16 | 3.037,10 | | |
| V1 | 61 | *III* | 40 | 3 | 55 | 48.593,54 | RDS | 36.445,16 | 3.037,10 | 0,00 | 0,0% |
| V2 | 61 | *III* | 40 | 0 | 55 | 48.593,54 | RDS | 35.340,76 | 2.945,06 | -92,04 | -3,0% |
| V3 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 48.593,54 | RDS | 33.205,59 | 2.767,13 | -269,97 | -8,9% |
| V4 | 60 | *II* | 39 | 3 | 55 | 41.274,71 | RSM | 30.956,03 | 2.579,67 | -457,43 | -15,1% |
| V5 | 61 | *III* | 40 | 3 | 55 | 41.453,22 | RSM | 31.089,92 | 2.590,83 | -446,27 | -14,7% |
| V6 | 61 | *III* | 40 | 0 | 55 | 41.453,22 | RSM | 30.147,80 | 2.512,32 | -524,78 | -17,3% |
| V7 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 41.623,28 | RSM | 28.442,57 | 2.370,21 | -666,89 | -22,0% |

Une suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 1) se traduit par un allongement de la carrière d'un an, sans toutefois donner lieu à un montant de la pension plus élevé. Dans le cas d'un tantième de 1/55, la pension maximum est en effet déjà atteinte après 41 ans et trois mois, en partant de l'âge de 18 ans, autrement dit à l'âge de 59 ans et trois mois.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 2), la perte de trois années de bonification de temps au titre du diplôme doit être compensée par 2,3 ans d'allongement de la carrière pour atteindre la pension maximum.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme combinée à l'absence d'application du tantième préférentiel de 1/55 (variante 3), la carrière doit être allongée de 6 ans pour pouvoir prétendre à la pension maximum après 45/60.

En cas de transition – outre la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et du tantième préférentiel – d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen (variante 4), la pension maximum de 3.037,10 EUR ne peut jamais être atteinte. Le traitement de référence maximum dans le régime lié au salaire moyen s'élève à 42.229,34 EUR. La pension maximum de 3/4 correspond donc à 31.672,01 EUR par an, soit 2.639,33 EUR par mois après 45 années de services donnant droit à une pension.

### *5.4.9.3. Carrière dans l'enseignement secondaire supérieur (niveau de master)*

***Tableau 79 – Microsimulation des effets de diverses propositions de réforme des pensions sur le montant de la pension – Carrière dans l'enseignement secondaire supérieur (niveau de master)***

| | Pension | | Durée de la carrière en années | Bonification de temps au titre du diplôme | Tantième | Traitement de référence | | Montant annuel | Montant mensuel | Différence | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Âge | *Type* | | | | Montant | Type | | | | |
| Base | 60 | *II* | 38 | 4 | 55 | 61.622,03 | RDS | 46.216,52 | 3.851,38 | | |
| V1 | 62 | *I* | 40 | 4 | 55 | 61.622,03 | RDS | 46.216,52 | 3.851,38 | 0,00 | 0,0% |
| V2 | 62 | *I* | 40 | 0 | 55 | 61.622,03 | RDS | 44.816,02 | 3.734,67 | -116,71 | -3,0% |
| V3 | 62 | *I* | 40 | 0 | 60 | 61.622,03 | RDS | 41.081,35 | 3.423,45 | -427,93 | -11,1% |
| V4 | 60 | *II* | 38 | 4 | 55 | 52.492,91 | RSM | 39.369,68 | 3.280,81 | -570,57 | -14,8% |
| V5 | 62 | *I* | 40 | 4 | 55 | 52.938,24 | RSM | 39.703,68 | 3.308,64 | -542,74 | -14,1% |
| V6 | 62 | *I* | 40 | 0 | 55 | 52.938,24 | RSM | 38.500,54 | 3.208,38 | -643,00 | -16,7% |
| V7 | 62 | *I* | 40 | 0 | 60 | 52.938,24 | RSM | 35.292,16 | 2.941,01 | -910,37 | -23,6% |

Une suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 1) se traduit par un allongement de la carrière de deux ans, sans toutefois donner lieu à un montant de la pension plus élevé. Dans le cas d'un tantième de 1/55, la pension maximum est en effet déjà atteinte après 41 ans et trois mois, en partant de l'âge de 18 ans, autrement dit à l'âge de 59 ans et trois mois.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 2), la perte de quatre années de bonification de temps au titre du diplôme doit être compensée par 3,3 ans d'allongement de la carrière pour atteindre la pension maximum.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme combinée à l'absence d'application du tantième préférentiel de 1/55 (variante 3), la carrière doit être allongée de sept ans pour pouvoir prétendre à la pension maximum après 45/60.

En cas de transition – outre la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et du tantième préférentiel – d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen (variante 4), la pension maximum de 3.851,38 EUR ne peut jamais être atteinte. Le traitement de référence maximum dans le régime lié au salaire moyen s'élève à 53.882,13 EUR. La pension maximum de 3/4 correspond donc à 40.411,60 EUR par an, soit 3.367,63 EUR par mois après 45 années de services donnant droit à une pension.

### *5.4.9.4. Carrière générale dans la fonction publique (niveau de bachelier)*

***Tableau 80 – Microsimulation des effets de diverses propositions de réforme des pensions sur le montant de la pension – Carrière générale dans la fonction publique (niveau de bachelier)***[621]

| | Pension | | Durée de la carrière en années | Bonification de temps au titre du diplôme | Tantième | Traitement de référence | | Montant annuel | Montant mensuel | Différence | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Âge | *Type* | | | | Montant | Type | | | | |
| Base | 60 | *II* | 39 | 3 | 60 | 53.193,96 | RDS | 37.235,77 | 3.102,98 | | |
| V1 | 62 | *I* | 41 | 3 | 60 | 53.193,96 | RDS | 39.008,90 | 3.250,74 | 147,76 | 4,8% |
| V2 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 53.193,96 | RDS | 36.349,21 | 3.029,10 | -73,88 | -2,4% |
| V4 | 60 | *II* | 39 | 3 | 60 | 46.031,48 | RSM | 32.222,04 | 2.685,17 | -417,81 | -13,5% |
| V5 | 62 | *I* | 41 | 3 | 60 | 46.376,49 | RSM | 34.009,43 | 2.834,12 | -268,86 | -8,7% |
| V6 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 46.376,49 | RSM | 31.690,60 | 2.640,88 | -462,10 | -14,9% |

Une suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 1) donne lieu à un gain de pension.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 2), la perte de trois années de bonification de temps au titre du diplôme doit être compensée par trois ans d'allongement de la carrière pour atteindre la pension maximum.

En cas de transition – outre la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme – d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen (variante 4), la pension maximum de 3.324,62 EUR ne peut jamais être atteinte. Le traitement de référence maximum dans le régime lié au salaire moyen s'élève à 46.976,50 EUR. La pension maximum de 3/4 correspond donc à 35.232,38 EUR par an, soit 2.936,03 EUR par mois après 45 années de services donnant droit à une pension.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et d'introduction d'un régime lié au salaire moyen (variante 6), la perte de pension ne peut être compensée que par un allongement de la carrière de 8 à 9 ans, jusqu'à l'âge de 68 ans, et moyennant l'abrogation du plafond relatif de 3/4 du traitement moyen sur lequel la pension a été calculée.

[621] Les variantes 3 et 7 sont sans objet dans le cadre de la carrière classique dans la fonction publique étant donné que ce groupe de fonctionnaires ne bénéficie pas d'un tantième préférentiel.

### *5.4.9.5. Carrière générale dans la fonction publique (niveau de master)*

***Tableau 81 – Microsimulation des effets de diverses propositions de réforme des pensions sur le montant de la pension – Carrière générale dans la fonction publique (niveau de master)*** [622]

| | Pension | | Durée de la carrière en années | Bonification de temps au titre du diplôme | Tantième | Traitement de référence | | Montant annuel | Montant mensuel | Différence | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Âge | *Type* | | | | Montant | Type | | | | |
| Base | 60 | *II* | 38 | 4 | 60 | 71.348,62 | RDS | 49.944,03 | 4.162,00 | | |
| V1 | 62 | *I* | 40 | 4 | 60 | 71.348,62 | RDS | 52.322,32 | 4.360,19 | 198,19 | 4,8% |
| V2 | 62 | *I* | 40 | 0 | 60 | 71.348,62 | RDS | 47.565,75 | 3.963,81 | -198,19 | -4,8% |
| V4 | 60 | *II* | 38 | 4 | 60 | 64.400,34 | RSM | 45.080,24 | 3.756,69 | -405,31 | -9,7% |
| V5 | 62 | *I* | 40 | 4 | 60 | 64.739,28 | RSM | 47.475,47 | 3.956,29 | -205,71 | -4,9% |
| V6 | 62 | *I* | 40 | 0 | 60 | 64.739,28 | RSM | 43.159,52 | 3.596,63 | -565,37 | -13,6% |

Une suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 1) donne lieu à un gain de pension.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 2), la perte de quatre années de bonification de temps au titre du diplôme doit être compensée par quatre ans d'allongement de la carrière pour atteindre la pension maximum.

En cas de transition – outre la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et du tantième préférentiel – d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen (variante 4), la pension maximum de 4.459,29 EUR ne peut jamais être atteinte. Le traitement de référence maximum dans le régime lié au salaire moyen s'élève à 65.457,68 EUR. La pension maximum de 3/4 correspond donc à 49.093,26 EUR par an, soit 4.091,10 EUR par mois après 45 années de services donnant droit à une pension.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et d'introduction d'un régime lié au salaire moyen (variante 6), la perte de pension ne peut être compensée que par un allongement de la carrière de huit ans, et moyennant l'abrogation du plafond relatif de 3/4 du traitement sur lequel la pension a été calculée.

[622] Les variantes 3 et 7 sont sans objet dans le cadre de la carrière classique dans la fonction publique étant donné que ce groupe de fonctionnaires ne bénéficie pas d'un tantième préférentiel.

### *5.4.9.6. Carrière dans la fonction publique en qualité de douanier (niveau de bachelier)*

***Tableau 82 – Microsimulation des effets de diverses propositions de réforme des pensions sur le montant de la pension – Carrière dans la fonction publique en qualité de douanier (niveau de bachelier)***

| | Pension | | Durée de la carrière en années | Bonification de temps au titre du diplôme | Tantième | Traitement de référence | | Montant annuel | Montant mensuel | Différence | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Âge | *Type* | | | | Montant | Type | | | | |
| Base | 60 | *II* | 39 | 3 | 50 | 53.193,96 | RDS | 39.895,47 | 3.324,62 | | |
| V1 | 61 | *III* | 40 | 3 | 50 | 53.193,96 | RDS | 39.895,47 | 3.324,62 | 0,00 | 0,0% |
| V2 | 61 | *III* | 40 | 0 | 50 | 53.193,96 | RDS | 39.895,47 | 3.324,62 | 0,00 | 0,0% |
| V3 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 53.193,96 | RDS | 36.349,21 | 3.029,10 | -295,52 | -8,9% |
| V4 | 60 | *II* | 39 | 3 | 50 | 46.031,48 | RSM | 34.523,61 | 2.876,97 | -447,65 | -13,5% |
| V5 | 61 | *III* | 40 | 3 | 50 | 46.208,19 | RSM | 34.656,15 | 2.888,01 | -436,61 | -13,1% |
| V6 | 61 | *III* | 40 | 0 | 50 | 46.208,19 | RSM | 34.656,15 | 2.888,01 | -436,61 | -13,1% |
| V7 | 62 | *I* | 41 | 0 | 60 | 46.376,49 | RSM | 31.690,60 | 2.640,88 | -683,74 | -20,6% |

Ni la suppression partielle de la bonification de temps au titre du diplôme (variante 1), ni sa suppression totale (variante 2) n'ont le moindre effet sur le montant de la pension. Dans le cas d'un tantième de 1/50, la pension maximum est en effet déjà atteinte après 37 ans et 6 mois, en partant de l'âge de 18 ans, autrement dit à l'âge de 55 ans et 6 mois.

En cas de transition – outre la suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et du tantième préférentiel – d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen (variante 4), la pension maximum de 3.324,62 EUR ne peut jamais être atteinte. Le traitement de référence maximum dans le régime lié au salaire moyen s'élève à 46.976,50 EUR. La pension maximum de 3/4 correspond donc à 35.232,38 EUR par an, soit 2.936,03 EUR par mois après 45 années de services donnant droit à une pension.

En cas de suppression totale de la bonification de temps au titre du diplôme et du tantième préférentiel, combinée à l'introduction d'un régime lié au salaire moyen (variante 6), la perte de pension ne peut être compensée que par un allongement de la carrière de quatre ans, et moyennant l'abrogation du plafond relatif de 3/4 du traitement sur lequel la pension a été calculée.

## 5.5. Système « à points » et pensions des fonctionnaires[623]

### 5.5.1. Contours en général

#### *5.5.1.1. Règle de calcul*[624]

La Commission de réforme des pensions 2020-2040 propose de donner à l'avenir la forme d'un système à points aux régimes légaux de pension fondés sur la répartition.

La pension de retraite correspondra au produit obtenu en multipliant le nombre de points accumulés par un individu au cours de sa carrière par la valeur du point au moment de son départ à la pension (*infra*, 5.5.2.1).

Au cours de leur vie professionnelle active, les individus peuvent accumuler des points pour leur pension. L'accumulation des points se fait sur une base annuelle : à la fin de chaque année, l'on détermine le nombre de points qu'un individu a obtenus au cours de l'année écoulée. Ces points sont inscrits sur un compte individuel. Ils sont convertis en euro au moment où l'individu prend sa pension de retraite, en tenant compte de la valeur du point de l'année de prise de cours de la pension. L'individu peut convertir tout ou partie de ses points en pension dès lors qu'il satisfait aux conditions arrêtées pour pouvoir partir à la pension. Ces conditions dépendent de la carrière accomplie et de l'âge de l'intéressé. Dès qu'il a atteint l'âge légal de la pension, plus aucune condition de carrière ne s'applique.

La valeur du point est arrêtée année après année sous la forme d'un montant nominal exprimé en euro. Une fois fixée, cette valeur nominale ne change plus. La valeur du point au cours de l'année du départ à la pension détermine le montant de la pension de l'intéressé au moment où il la prend, abstraction faite d'éventuelles corrections actuarielles.

La valeur du point garantit un ratio de remplacement pour une personne de référence théorique (*infra*, 5.5.1.2). L'objectif de base d'un régime de pension est en soi de garantir un niveau de vie adéquat à chacun au terme de la carrière. Il est ici question de la performance sociale du régime de pension, qui présente deux facettes : un ratio de remplacement adéquat et une garantie de revenu minimum (*infra*, 5.7).

623 La question du « pourquoi » d'un système à points est abordée en détail dans COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 8.11. Concernant l'explication du système à points dans le régime de pension des salariés, il est fait référence aux sections 8.2 à 8.8, suivies d'une transposition succincte de ce système dans le régime de pension des indépendants dans la section 8.9.

624 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 8.1.

### *5.5.1.2. Objectif (stratégique)*[625]

Le système à points est un moyen de mise en œuvre de l'objectif de base – à savoir la performance sociale – d'un régime de pension, en partant d'une pension de référence théorique.

La *pension de référence théorique* représente la pension d'une personne qui a généré un revenu du travail pendant toutes les années de sa carrière, lequel correspondait parfaitement au revenu du travail moyen de tous les autres affiliés au même régime de pension, et qui a eu une carrière équivalente à une *carrière de référence*.
La carrière de référence peut évoluer dans le temps[626]suite à l'application collective de mécanismes d'adaptation flexibles introduits en vue de garantir l'équilibre budgétaire du régime de pension, ou à tout le moins la pérennité financière du régime de pension. La carrière de référence correspond donc à une variable d'ajustement dont l'évolution dépend d'un ensemble de facteurs démographiques et économiques structurels.
Un des objectifs opérationnels du régime de pension, mis en œuvre par l'intermédiaire du système à points, consiste à ce que la pension de référence théorique, qui prend cours lors d'une année ***T*** donnée, s'inscrive dans un rapport bien déterminé avec le revenu du travail moyen au cours de l'année ***T*** de l'ensemble du groupe des actifs affiliés au régime de pension concerné[627]. Ce rapport correspond, pour la *personne de référence théorique*, à un ratio de remplacement déterminé dont elle bénéficie, à savoir le rapport entre sa pension et la moyenne de ses revenus du travail réévalués sur l'ensemble de sa carrière. L'un des points d'ancrage du système à points est donc une pension de référence théorique, laquelle peut aussi être exprimée en termes de *ratio de remplacement de référence théorique*[628].

Les points accumulés dans chacun des trois régimes légaux de pension sont convertis, au moment du départ à la pension, en différentes valeurs exprimées en euro. Pour cette raison, les points sont inscrits sur différents comptes parallèles. L'individu doit être tenu informé chaque année du nombre de points qu'il a accumulés dans chacun des régimes.

Vous trouverez ci-dessous une explication étape par étape de la manière dont ce système à points fonctionne, axée sur le régime de pension des fonctionnaires. Tout d'abord, nous proposons une esquisse du système à points dès que celui-ci aura atteint sa vitesse de croisière (*infra*, 5.5.2.1). Ensuite, nous indiquons dans les grandes lignes du déroulement de la transition (*infra*, 5.5.2.2) et de

---

625 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 6.2.2.

626 Le fait que la carrière de référence soit susceptible d'évoluer dans le temps a pour conséquence qu'elle puisse être différente selon que l'individu prenne sa pension (anticipativement) ou diffère son départ à la pension. Il est donc possible que la carrière de référence lors de l'année ***T*** soit différente de celle de l'année ***T+N***, ce qui peut influencer la décision de l'individu de matérialiser ou non ses droits à la pension. Afin de faire obstacle à des effets comportementaux pervers, il est dès lors recommandé que les glissements dans la carrière de référence se fassent de manière suffisamment graduelle, autrement dit sans présenter de trop grandes discontinuités.

627 Ce principe ne peut être mis en œuvre littéralement. D'un point de vue administratif, les services de pension doivent en effet pouvoir réaliser un calcul pour les personnes qui prennent leur pension au cours de l'année ***T***. Ceci suppose qu'une valeur du point puisse être calculée à un moment où le revenu du travail moyen de l'année ***T*** n'est pas encore connu. Afin d'éviter des fluctuations inopinées, il est recommandé par ailleurs de partir d'une moyenne mobile du revenu du travail sur un nombre d'années précédentes à définir (***T-1***, ***T-2***, ***T-3, T-4, T-5***…).

628 L'étendue du ratio de remplacement de référence théorique dont un fonctionnaire de référence théorique pourrait bénéficier, dépend du régime maximum (*infra*, 5.8.1.1).

l'organisation des choses après cette transition (*infra*, 5.5.2.3). Enfin, nous abordons l'impact de la transition au niveau individuel (*infra*, 5.5.2.4) ainsi qu'une série de caractéristiques pratiques (*infra*, 5.5.2.5).

## 5.5.2. Esquisse axée sur le régime de pension des fonctionnaires[629]

### *5.5.2.1. Nouveau système à points à vitesse de croisière*

Le point de départ général est le même que pour les salariés et les indépendants : la pension du fonctionnaire (individuel) ***i*** qui prend sa pension à l'âge légal de la pension au cours de l'année ***T***, est égale à (*supra*, 5.5.1)[630] :

(1) $pension_i = (\text{points accumulés})_i \times (valeur\ du\ point)_T$

La question se pose de savoir comment opérer la distinction, dans cette formule, entre les fonctionnaires bénéficiant d'un tantième normal (1/60) et les fonctionnaires jouissant d'un tantième préférentiel, en supposant que les tantièmes préférentiels – éventuellement d'une manière différentiée – aient encore un rôle à jouer à l'avenir (*supra*, 5.4.5). La proposition est que la différence soit opérée au moyen des points que les fonctionnaires accumulent. Par exemple, une personne qui jouit d'un tantième de 1/55 bénéficie d'un coefficient d'augmentation de ses points acquis égal à 60/55. Cela signifie que le groupe des fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième de 1/60 est pris comme groupe de référence. Cette méthode permet de n'utiliser qu'une seule valeur de points dans le régime des fonctionnaires.

Tout comme dans les systèmes à points des salariés et des indépendants, la prémisse du système à points dans le régime des fonctionnaires est la suivante : dans le cas où un fonctionnaire a gagné, au cours d'une année ***a*** donnée, autant que la moyenne de tous les fonctionnaires pendant cette même année ***a***, un point est inscrit – pour cette année – sur son compte. Les points ainsi obtenus par un fonctionnaire bénéficiant d'un tantième de 1/55 sont ensuite augmentés d'un coefficient de 60/55. En d'autres termes, si un fonctionnaire, dont le tantième pour une année donnée est de 1/55, gagne exactement autant qu'un fonctionnaire dont le tantième est de 1/60, le rapport entre les points que perçoit le premier pour cette année et les points que perçoit le second pour la même année correspond à 1,0909.

À l'avenir, l'on ne partira plus du traitement du fonctionnaire complété par les suppléments énumérés dans une liste exhaustive, mais d'une notion du salaire plus large que nous qualifions de rémunération (*supra*, 5.4.6.3). La rémunération du fonctionnaire individuel est alors comparée, année après année, à la rémunération moyenne de tous les fonctionnaires (*infra*, 5.5.2.3).

---

629 Reproduit, sous une forme légèrement modifiée, de COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 8.10.

630 Pour simplifier les choses, il est ici fait abstraction de l'application des minima et des maxima.

### *5.5.2.2. Valeur du point lors de la transition*[631]

#### 5.5.2.2.1. D'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen

L'objectif est d'opérer une transition neutre d'un point de vue budgétaire de l'actuel régime lié au dernier salaire à un futur régime lié au salaire moyen, et ce à un moment charnière donné que nous appelons année ***O***. Ce principe est développé ci-dessous sur la base du système à points devant être introduit.

Nous l'illustrons par un exemple fictif en faisant abstraction des minima et des maxima. Supposons que 1.000 fonctionnaires partent à la pension au cours de l'année ***O***. Nous pouvons calculer la pension de ces 1.000 fonctionnaires sur la base du système actuel, autrement dit par application de la formule de pension actuelle, en partant toujours d'un régime lié au dernier salaire.
Nous devons tout d'abord calculer le nombre de points que ces 1.000 fonctionnaires ont accumulés. Cet exercice est rétroactif, sans que nous ne disposions toutefois des données de carrière réelles pour l'ensemble du passé (*infra*, 5.5.2.5). Nous reconstituons un traitement barémique pour chaque année de carrière de chacun de ces 1.000 fonctionnaires[632]. Pour chaque année de la carrière, nous divisons ensuite ce traitement barémique par un « traitement barémique moyen de tous les fonctionnaires ». Il s'agit du traitement barémique moyen de tous les fonctionnaires et non uniquement des 1.000 fonctionnaires dont la pension a été calculée. Le résultat de cette division détermine le nombre de points accumulés, au cours d'une année, par chacun de ces 1.000 fonctionnaires, avant d'appliquer les tantièmes préférentiels. Nous augmentons ensuite le nombre de points des fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel (*supra*, 5.5.2.1). Pour faire simple, nous partons ici du principe que les points des fonctionnaires ne sont pas plafonnés par un « maximum de points ». Le plafonnement éventuel par un « maximum de points » est abordé ci-dessous (*infra*, 5.8.1.1).

Supposons que cette reconstitution et l'application subséquente des tantièmes préférentiels aient pour résultat que ces 1.000 fonctionnaires aient accumulé ensemble 40.000 « points de fonctionnaires » inscrits sur leur compte. Supposons que le coût des pensions de ces fonctionnaires, tel que calculé sur la base de l'ancien système, s'élève à 40 millions EUR pour l'ensemble de l'année ***O***[633]. La valeur neutre – d'un point de vue budgétaire – d'un point correspond alors à 1.000 EUR, soit 40 millions EUR divisés par 40.000 points.

---

631 La transition (neutre d'un point de vue budgétaire) d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen s'avère complexe. Ses effets devront dès lors être analysés en détail. Il peut être recommandé de prévoir une période transitoire, lors de laquelle le calcul évoluera progressivement de l'ancienne formule à la nouvelle formule. Ceci pourrait par exemple se faire via un calcul correspondant à une moyenne pondérée du régime lié au dernier salaire et du régime lié au salaire moyen, le poids du régime lié au salaire moyen augmentant progressivement. Quant à savoir si une transition progressive s'avère nécessaire et combien de temps celle-ci doit durer, tout dépend de la mesure dans laquelle cette transition fait apparaître des gagnants et des perdants et de la manière d'aborder ce constat.

632 Cette approche très simplifiée de la méthode de transition ne tient pas compte du fait que le traitement barémique est fixé sur une base à temps plein.

633 Cet exemple fait abstraction de l'admission des services temporaires. Sur la base de cette hypothèse simplifiée, le montant total de la pension peut être divisé par le nombre de points accumulés en qualité de fonctionnaire.

Le coefficient ***α*** se calcule en appliquant une simple règle de trois :

(2) $valeur\ budgétairement\ neutre\ d'un\ point = 1000 = \propto \times \frac{(salaire\ moyen\ des\ fonctionnaires)_O}{60}$

Supposons que le traitement moyen de tous les fonctionnaires actifs au cours de l'année ***O*** s'élève à 45.000 EUR. Le coefficient ***α*** sera égal à 1,33. Il ne s'agit que d'un exemple destiné à illustrer le raisonnement. Le fait que ce coefficient soit de 1,33 dans cet exemple est lié aux chiffres que nous avons choisis. Nous tenons à souligner que ces chiffres sont totalement fictifs, ce qui a pour conséquence que le coefficient ***α*** calculé sur cette base est tout autant fictif.

La valeur du point au cours d'une année ultérieure ***T*** **(*T > O***) se détermine comme suit dans ce cas fictif :

(3) $(valeur\ du\ point)_T = \propto \times \frac{(salaire\ moyen\ des\ fonctionnaires)_T}{60}$

Une autre manière – meilleure – d'exprimer ce qui précède est la suivante :

(4) $(valeur\ du\ point)_T = 0{,}75\ \times \propto \times \frac{(salaire\ moyen\ des\ fonctionnaires)_T}{45}$

#### 5.5.2.2.2. D'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération

Tel qu'indiqué ci-dessus, la proposition consiste à prévoir, lors de la transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, une extension non seulement en longueur, mais aussi en largeur. En conséquence, la notion stricte actuelle du traitement serait remplacée à l'avenir par une notion large de la rémunération (*supra*, 5.4.6.3).

Supposons que cette réforme soit menée en même temps que la transition vers le système à points. Supposons aussi que cette intervention dans le calcul ne puisse mener, sur le plan macrobudgétaire, à une augmentation des dépenses de pension. L'on devrait alors, pour l'année ***T***, apprécier le rapport entre la rémunération totale moyenne et le traitement moyen tel qu'il a été pris en considération lors de la reconstitution du passé. L'on en arrive alors à une adaptation du coefficient $\alpha$, que nous transcrivons dès lors $\tilde{\propto}$. La formule devient :

(5) $(valeur\ du\ point)_T = 0{,}75\ \times \tilde{\propto} \times \frac{(REMUNERATION\ moyenne\ des\ fonctionnaires)_T}{45}$

### *5.5.2.3. Valeur du point après la transition*

Il conviendrait de continuer à travailler sur la base de cette formule (5) après la transition. L'architecture de calcul mise sur pied pour les fonctionnaires sera ce faisant analogue à celle conçue pour les salariés et les indépendants.

Le chiffre 45 de la formule (5) correspond à la durée de la carrière de référence lors de l'introduction du nouveau système de calcul. Tel qu'exposé précédemment dans le cadre des prémisses (*supra*,

5.5.1.2), la carrière de référence représente une variable d'ajustement qui évolue selon les développements démographiques et économiques structurels.

Le coefficient $\overline{\alpha}$ reflète notamment le fait qu'une transition s'opère parallèlement d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, ainsi que d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération, sans que la pension moyenne des fonctionnaires n'augmente ni ne diminue lors de la transition (*supra*, 5.5.2.2). Pour ce motif, nous pouvons qualifier tout autant α que $\overline{\alpha}$ de « coefficients de revalorisation »[634]. À défaut d'un tel coefficient de revalorisation, cette (double) transition entraînerait une réduction des dépenses et une baisse des pensions moyennes[635]. Notez à cet égard que la valeur du point ne dépend pas du tantième. En effet, les tantièmes préférentiels éventuels sont déjà imputés lors de l'attribution des points (*supra*, 5.5.2.1).

Lors de la transition d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération, les revenus dans le régime des fonctionnaires augmenteront toutefois à pourcentages de cotisation inchangés. Si la neutralité des recettes constitue le point de départ sur le plan macro, les pourcentages de cotisation baisseront globalement pour les fonctionnaires et leurs employeurs[636].

Il se pourrait que la transition *simultanée* de l'actuelle architecture de calcul à un système à points et d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération, soit source d'une complexité trop importante en matière de technique administrative et de négociations. C'est pourquoi un scénario alternatif consiste à étaler ces deux transitions dans le temps.

### *5.5.2.4. Impact de la transition sur le niveau individuel*

Le système à points esquissé ci-dessus part d'une transition neutre d'un point de vue budgétaire d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, et ce à un moment charnière déterminé, sans période transitoire.

La neutralité budgétaire signifie que la pension moyenne de tous les fonctionnaires qui partent à la pension au moment de la transition, ne change pas. Cette neutralité budgétaire ne remet toutefois pas en cause le fait qu'il y aura des gagnants et des perdants au niveau individuel. L'émergence de gagnants et de perdants lors de cette transition est indépendante du système à points en soi. L'impact différent de la transition du point de vue des individus tient simplement au fait que des différences sous-jacentes existent entre les fonctionnaires au niveau micro, tandis que la transition

634 Nous parlons de « revalorisation » étant donné que le coefficient α est supérieur à 1. Le résultat final du coefficient $\overline{\alpha}$ ne peut pas (encore) être suffisamment estimé à l'heure actuelle.

635 Cet exposé est préalable au fait que le rapport entre la notion large de la rémunération et la notion stricte du traitement est différent pour les divers groupes de fonctionnaires. En cas de neutralité budgétaire stricte, certains groupes seront donc gagnants et d'autres, perdants. Ceci donnera lieu à un agenda de négociations complexe et rendra donc la neutralité macrobudgétaire stricte éventuellement impossible. Il en va tout autant de la base de cotisation : la stricte neutralité en matière de cotisations sur le plan macro entraîne une baisse des cotisations pour certains groupes de fonctionnaires et une augmentation des cotisations pour d'autres groupes de fonctionnaires.

636 Une adaptation uniforme des pourcentages de cotisation donnera lieu à un glissement des cotisations versées par et pour divers groupes : les groupes dont la rémunération est relativement importante par rapport au traitement verseront davantage de cotisations, et inversement.

neutre d'un point de vue budgétaire d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, part d'une approche macro.

En effet, les fonctionnaires pris dans leur intégralité ne forment pas un ensemble homogène. Les individus se distinguent les uns des autres en ce que certains bénéficient d'un tantième préférentiel contrairement à d'autres, en ce que la durée de leur carrière varie et en ce que certains fonctionnaires ont une carrière relativement plane en comparaison à la moyenne.

Dans un sens analogue, une transition neutre d'un point de vue budgétaire d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération, peut aussi entraîner l'émergence de gagnants et de perdants, selon le profil de carrière et le groupe auquel les individus appartiennent.

### *5.5.2.5. Caractéristiques pratiques de la transition*

La proposition de réforme consistant à opérer une transition neutre d'un point de vue budgétaire d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, représente un défi particulier compte tenu de ce qu'elle donnera naissance à des gagnants et des perdants (*supra*, 5.5.2.4). Il va de soi que ce constat requiert un examen et une concertation approfondis. Se posent en outre, lors du passage à un système à points dans le cadre des pensions des fonctionnaires, quelques questions techniques complexes auxquelles échappent les pensions des salariés. Ces questions sont abordées ci-dessous.

Afin d'opérer la transition d'une manière qui respecte au maximum les droits acquis du corps des fonctionnaires, le traitement barémique de tous les fonctionnaires individuels, applicable à chaque année de leur carrière, doit être reconstitué. Ce traitement barémique doit ensuite être comparé, pour chaque année de la carrière du fonctionnaire individuel, à un « traitement barémique moyen de tous les fonctionnaires » considéré comme pertinent. Le rapport entre les deux détermine le nombre de points accumulés par un fonctionnaire individuel au cours d'une année.
Une difficulté supplémentaire tient à ce que les traitements des fonctionnaires ne sont disponibles que depuis 2006 et qu'il convient également de tenir compte de la différence entre les prestations à temps plein et celles à temps partiel (*supra*, 5.5.2.2.1). Il est fait référence aux explications données ci-dessus (*supra*, 5.4.6.4) concernant une approche possible de la reconstitution des barèmes du passé.

En cas de transition concomitante d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération, l'utilisation des traitements barémiques sera abandonnée simultanément. Les points accumulés ultérieurement seront arrêtés en opérant une comparaison simple entre la rémunération effective du fonctionnaire au cours d'une année déterminée et la rémunération moyenne de tous les fonctionnaires au cours de cette même année. Tel qu'indiqué ci-dessus, ces deux transitions pourraient aussi être étalées dans le temps (*supra*, 5.5.2.3).

Les difficultés identifiées ci-avant ne surviennent qu'au cours de la phase transitoire. Après avoir opéré les choix (stratégiques) nécessaires et résolu tous les problèmes pratiques, le système à points offrira également la possibilité dans le régime de pension des fonctionnaires de mettre en œuvre les

principes en matière de politique des pensions de façon transparente et flexible. Un système à points relèguerait (devrait reléguer) définitivement au passé l'énorme complexité inhérente aux calculs des pensions actuelles des fonctionnaires, que les représentants du SdPSP ont décrite comme étant insoutenable d'un point de vue administratif.

## 5.6. Interprétation moderne des « droits dérivés »[637]

### 5.6.1. Pensions de survie

#### *5.6.1.1. Généralités*

Un rapprochement entre les régimes légaux de pension sur le plan du calcul de la pension de retraite aura logiquement un impact aussi sur le calcul des prestations de pension après le décès. Ce sera notamment le cas si la proposition consistant à ne plus tenir compte des bonifications de temps au titre du diplôme pour le calcul de la pension dans le régime des fonctionnaires est retenue.

Le débat sur la finalité et la position des « pensions de survie » dans un avenir (plus) éloigné ne concerne pas uniquement le régime de pension du secteur public, il doit être mené en parallèle dans tous les régimes légaux de pension. Quelques pistes de réflexion sont explorées ci-dessous en partant du point de vue d'une « couverture équitable du décès » (*infra*, 5.6.1.2). Avant de (pouvoir) trancher parmi ces différentes options, il s'avère nécessaire de mener un débat social approfondi à ce sujet compte tenu du fait que des choix normatifs doivent être opérés. Est ici visé l'examen comparatif de la responsabilité individuelle, de la responsabilité partagée au sein de liens sociaux affectifs et de la solidarité collective. Il convient également de saisir cette opportunité pour éliminer certaines anomalies qui remontent au modèle classique du soutien de famille masculin, notre société ayant évolué depuis lors vers un modèle de ménage à deux revenus[638].

La Commission estime que la cohabitation légale doit être assimilée au mariage pour l'intégralité du droit à la pension, sans toutefois que les conséquences budgétaires de cette assimilation ne soient ignorées. La distinction entre le mariage et la cohabitation légale est de moins en moins défendable, tant du point de vue social que du point de vue juridique. Compte tenu de ce que les personnes mariées et les cohabitants légaux sont titulaires des mêmes droits et obligations dans tous les autres secteurs de la sécurité sociale, il s'avère difficile de trouver une justification raisonnable et objective au maintien de cette distinction dans le secteur des pensions.

---

637 Plusieurs constats et prémisses étayant la modernisation de la vision de la dimension familiale sont exposés dans COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, sections 12.1-12.4.

638 Voici un exemple à titre d'illustration. En cas de cumul d'une pension de retraite propre et d'une pension de survie, un plafonnement à 110% d'une pension de survie fictive s'applique (*supra*, 2.1.8.3.3). Ce plafond de cumul est d'autant plus avantageux que la pension de retraite du conjoint décédé était plus élevée que la pension de retraite du conjoint survivant. Lorsque le conjoint bénéficiant de la pension de retraite la plus élevée décède, le conjoint survivant qui perçoit une pension de retraite propre faible est avantagé, en termes relatifs, par rapport aux conjoints dont les droits à la pension étaient répartis de manière davantage équilibrée.

La Commission propose d'introduire une nouvelle notion dans le droit à la pension : la « relation affective durable, avec partage des frais et à l'exclusion des parents jusqu'au quatrième degré ». Concrètement, ce caractère affectif de la relation doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'état civil, laquelle permet aussi d'ouvrir des droits.

### *5.6.1.2. Couverture équitable du décès*[639]

En vue de la réforme du régime actuel des pensions de survie, six hypothèses potentielles peuvent être distinguées, lesquelles sont exposées de manière synoptique dans le *Tableau 83*.

***Tableau 83 – Différentes hypothèses en cas de décès du partenaire***

| ***PARTENAIRE SURVIVANT*** | ***Relativement jeune*** | ***Proche de l'âge de la pension*** | ***Pension de retraite propre*** |
|---|---|---|---|
| **PARTENAIRE DÉCÉDÉ** | | | |
| **Pas encore à la pension** | *Hypothèse 1* | *Hypothèse 2* | *Hypothèse 3* |
| **Déjà à la pension** | *Hypothèse 4* | *Hypothèse 5* | *Hypothèse 6* |

La différenciation entre « relativement jeune » et « proche de l'âge de la pension » s'inspire de la césure qui sera applicable à compter du 1er janvier 2015 entre d'une part les conjoints survivants âgés de moins de 45 ans et entrant uniquement en ligne de compte pour une allocation de transition, et d'autre part les conjoints survivants qui ont dépassé cet âge et peuvent faire valoir un droit à une pension de survie. La législation actuelle prévoit déjà que ce critère d'âge sera progressivement porté à 50 ans d'ici le 1er janvier 2025 (*supra*, 2.1.4.3.2.2). Cette distinction pourrait entièrement disparaître à long terme, de sorte que ne subsisteraient que deux catégories de partenaires survivants : soit le partenaire survivant n'est pas encore à la pension, soit le partenaire survivant est déjà à la pension. Partant de l'idée que les gens devraient travailler plus longtemps, il convient d'envisager de faire coïncider l'âge minimum auquel le partenaire survivant entre en ligne de compte pour une pension de survie avec l'âge auquel il peut lui-même demander sa pension de retraite sous la forme d'une pension anticipée ou parce qu'il a atteint l'âge légal de la pension.

Deux raisonnements sont possibles. Soit l'on étend aussi au décès le système de partage des droits à la pension constitués conjointement par les deux partenaires, tel que concrètement proposé en cas de séparation (divorce) (*infra*, 5.6.2.1). Soit l'on part du principe que le partenaire survivant a le choix entre la pension de retraite propre sans couverture complémentaire du décès et une couverture du décès qui protège le niveau de vie du partenaire survivant jusqu'à un certain degré. Deux options sont encore possibles dans l'esprit de ce deuxième raisonnement. Ces possibilités en vue d'une couverture équitable du décès sont synthétisées ci-dessous de manière systématique dans le *Tableau 84*, puis commentées.

639 Sont ici reproduites les propositions formulées dans COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 12.5.3.

***Tableau 84 – Pistes de réflexion possibles en matière de couverture équitable du décès***

| **RAISONNEMENT 1** |
|---|
| Partage des droits à la pension constitués conjointement par les deux partenaires |
| **RAISONNEMENT 2** |
| Choix entre la pension de retraite propre sans couverture complémentaire du décès (si plus avantageux) et une couverture du décès garantissant une certaine protection du niveau de vie du partenaire survivant |
| ***Option 2.1 – Protection minimale du niveau de vie du partenaire survivant*** |
| Somme de 80% de la pension de retraite propre du partenaire survivant et de 100% de la pension de retraite (fictive ou réelle) du partenaire décédé, plafonnée à un montant à définir, lequel est à son tour majoré de 20% de la pension de retraite propre |
| ***Option 2.2 – Protection linéaire du niveau de vie du partenaire survivant*** |
| 65% des revenus de pension (fictifs ou réels) communs du couple avant le décès, sans plafonnement, une pension de retraite fictive devant être calculée dans le cas où l'un des partenaires – ou les deux – ne bénéficie(nt) pas encore d'une pension de retraite |

Le premier raisonnement concerne le partage pur des points que les partenaires ont constitués pendant la période du mariage ou de la cohabitation légale. Il repose sur la logique pure de la responsabilité partagée au sein des familles, partant de l'idée que les droits à la pension constitués dans le cadre de liens sociaux affectifs appartiennent aux deux partenaires dans une proportion identique. Le partage au décès aurait un très grand impact sur les couples dont l'un des partenaires ne perçoit qu'une pension faible, voire aucune pension. Il s'agit souvent aussi d'une question de légitimité, à savoir d'attente et de conception de l'équité examinées du point de vue de l'individu. Un partage complet aurait plus précisément pour conséquence que le partenaire qui gagne le plus perdrait au décès de l'autre partenaire, de son point de vue, une partie de la pension de retraite « propre » dans la mesure de l'asymétrie des droits à la pension constitués par le couple.

Le second raisonnement repose sur la philosophie sous-jacente qu'une couverture du décès a pour but d'offrir une certaine protection du niveau de vie. Il convient de tenir compte dans ce cadre du fait que le ménage se soit réduit suite au décès, en conséquence de quoi les besoins en termes de revenus ont quelque peu diminué aussi. Dans l'hypothèse où la couverture du décès est inférieure à la pension de retraite propre, le partenaire survivant aura encore droit à la pension de retraite propre.

Cette couverture du décès pourrait correspondre d'après une **première option** – *hypothèse 6* – à la somme de 80% de la pension de retraite propre du partenaire survivant et de 100% de la pension de retraite du partenaire décédé, le résultat final de cette addition étant plafonné à un montant fixe[640] à

[640] Lors de la détermination de ce plafond fixe, il est légitime d'arrêter un montant différent selon le régime légal de pension concerné. Dans le régime de pension des fonctionnaires, il est recommandé de prévoir un plafond plus élevé, notamment parce que les fonctionnaires n'ont pas accès à un régime de pension complémentaire dans lequel une couverture du décès peut être prévue.

définir[641]. Ce plafond est ensuite majoré de 20% de la pension de retraite propre du partenaire survivant. En d'autres termes, 20% de la pension de retraite propre sont exonérés pour la fixation du plafond. Ce faisant, le plafond absolu est pour ainsi dire complété par une composante relative sur la base des efforts déployés par le partenaire survivant pour constituer une pension de retraite propre. De nombreuses éléments dépendent du montant dudit plafond : lorsque ce plafond est faible, ce modèle adopte la forme d'une protection minimale du niveau de vie.
Dans le cas où le partenaire décédé bénéficiait déjà d'une pension de retraite propre et que le partenaire survivant ne percevait pas encore une pension de retraite propre – *hypothèses 4 et 5* –, la même formule peut être retenue : 80% de la pension de retraite du partenaire survivant correspondent évidemment à zéro, et le partenaire survivant perçoit 100% de la pension de retraite du partenaire décédé. Cette pension est limitée au plafond absolu précité devant encore être défini. Cette formule sert pour le calcul tant de l'allocation de transition du partenaire survivant qui est encore relativement jeune que de la pension de survie du partenaire survivant qui est déjà proche de l'âge de la pension. Lorsque le partenaire survivant part ensuite à la pension, le calcul est adapté en fonction de sa pension de retraite propre.
Dans le cas où le partenaire décédé n'était pas encore à la pension – *hypothèses 1, 2 et 3* –, une pension de retraite fictive du partenaire décédé doit être calculée. Ce calcul peut être effectué sur la base des points portés à son compte. Il convient ensuite de procéder à une extrapolation en appliquant une fraction de carrière spécifique. À titre de comparaison, il peut être indiqué qu'à l'heure actuelle, le dénominateur de la fraction de carrière représente le nombre de mois (dans le régime de pension des fonctionnaires) ou d'années (dans les autres régimes de pension) entre le vingtième anniversaire du défunt et son décès.

Aucun plafond n'est prévu dans une **seconde option**, mais la couverture du décès pourrait se baser sur 65% des revenus de pension (fictifs ou réels) communs du couple avant le décès. Dans le cas où les deux partenaires bénéficiaient déjà d'une pension de retraite avant le décès – *hypothèse 6* –, le niveau de vie est protégé de manière linéaire. Dans le cas où le partenaire décédé était déjà à la pension et que le partenaire survivant ne bénéficiait pas encore d'une pension de retraite propre – *hypothèses 4 et 5* –, une pension de retraite fictive du partenaire survivant doit être calculée. Dans le cas où le partenaire survivant avait déjà droit à une pension de retraite contrairement au partenaire décédé – *hypothèse 3* –, une pension de retraite fictive du partenaire décédé doit être calculée. Dans le cas où ni le partenaire décédé, ni le partenaire survivant ne bénéficiaient d'une pension de retraite – *hypothèses 1 et 2* –, une pension de retraite fictive doit être calculée pour chacun des partenaires.

Dans le cadre du calcul de la pension de retraite fictive d'un salarié ou d'un indépendant décédé, c'est la pension de retraite au taux des isolés qui s'applique. Dans le cas où une pension de retraite était effectivement liquidée au taux « ménage » (ce qui est possible dans l'*hypothèse 6*), cette pension de retraite est ramenée, après le décès, au taux « isolé » ou – autrement dit – à 80% de la pension de retraite au taux « ménage ».
Le régime de pension des fonctionnaires ne connaît pas la distinction entre le taux « ménage » et le taux « isolé ». Afin de procéder à la transposition, il convient de retenir, lors de la détermination de la pension de retraite fictive du partenaire-fonctionnaire décédé, 80% de la pension de retraite que ce fonctionnaire aurait lui-même perçue (s'il avait survécu). Tel est le cas dans les *hypothèses 1, 2 et*

641 Il ne serait pas judicieux de coller un « chiffre » concret sorti de nulle part à ce plafond. Déterminer ce plafond d'une manière bien réfléchie requiert en effet une étude approfondie.

*3*. Logiquement, cette « correction » devrait également s'appliquer au décès lorsque les deux partenaires bénéficiaient déjà d'une pension de retraite propre (*hypothèse 6*), en ramenant la pension de retraite du partenaire-fonctionnaire décédé à quatre cinquièmes. La pension de retraite propre du partenaire-fonctionnaire survivant reste évidemment intacte.

### *5.6.1.3. Pensions d'orphelins*

La pension d'orphelins dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires (*supra*, 2.1.4.2) ne connaît pas de pendant dans les autres régimes légaux de pension. La pension de survie au profit des orphelins remonte à la genèse du régime de pension des fonctionnaires et à sa vision (non) contributive sous-jacente. Les fonctionnaires pouvaient faire valoir un droit à une pension de retraite gratuite sous la forme de salaire différé. Les fonctionnaires étaient toutefois redevables d'une cotisation personnelle envers les caisses pour veuves et orphelins (*supra*, 1.2.2) : partant du modèle du soutien de famille masculin, il se justifiait dans le chef des fonctionnaires (masculins) de veiller ce faisant à leurs parents, c'est-à-dire en premier lieu à leur épouse survivante et en ordre subsidiaire, à leurs enfants.

Dans le passé, le droit à une pension d'orphelin existait aussi dans le cadre du régime de pension des salariés. Mais en 1946, les pensions en faveur des orphelins des salariés ont été transférées vers le régime des allocations familiales. Au même moment, les pensions d'orphelin existant pour les enfants des fonctionnaires furent maintenues dans le régime des pensions du secteur public. L'explication de cette différence – étonnante puisque les allocations familiales des fonctionnaires et des salariés étaient organisées par une législation commune depuis 1936[642] – réside probablement dans le fait qu'à l'époque, le montant de la pension de survie dans le régime des fonctionnaires était largement inférieur au montant de la pension de survie dans le régime des salariés. Avec la loi Mainil du 15 mai 1984 fut notamment réalisée l'harmonisation de la pension de survie pour les salariés et les fonctionnaires mais néanmoins, la pension d'orphelin subsista dans le régime des fonctionnaires[643].

Cette évolution a pour conséquence qu'*anno* 2014, (plus) aucune raison objective ne peut être avancée pour justifier cette différence de traitement des orphelins selon la catégorie professionnelle à laquelle leur(s) parent(s) décédé(s) appartenai(en)t.
Il convient de souligner en marge à cet égard que le nombre d'ayants droit à une pension d'orphelins est relativement restreint, comme l'indique le *Tableau 25 – Nombre de pensions d'orphelin et montant moyen de la pension*[644].

642 Voy. V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 122-126, n° 328-344.

643 Voy. V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 345-347, n° 942-949.

644 En janvier 2014, un total de 461 pensions d'orphelins, d'un montant moyen de 774,70 EUR, étaient en cours de liquidation. En termes budgétaires, ceci représente sur base annuelle un montant de 461 x 774,70 EUR x 12, soit 4.285.503,60 EUR.

## 5.6.2. Droits en cas de séparation[645]

### *5.6.2.1. Partage des points de pension constitués*[646]

Les conséquences que l'on souhaite lier à la séparation (au divorce) sur le plan de la pension dépendent de la conception retenue quant à la responsabilité de la société et à celle des deux membres du couple qui se sépare.

Tout d'abord, la proposition de la Commission consiste à déclarer le régime en cas de séparation applicable non seulement dans l'hypothèse du divorce après un mariage, mais aussi à la résiliation formelle d'une cohabitation légale (*supra*, 5.6.1.1).

L'objectif concret est d'appliquer à l'avenir le principe du partage après la séparation. Le partage revient à additionner puis à diviser en deux, après la fin de la relation, les points de pension que chacun des deux partenaires a constitués pendant la période où ils ont eu une « relation affective durable, avec partage des frais et à l'exclusion des parents jusqu'au quatrième degré » (*supra*, 5.6.1.1). De même, la garantie d'un nombre minimum de points (*infra*, 5.7) que chacun des deux partenaires a constituée individuellement est additionnée puis divisée en deux, autrement dit « partagée ». Dans le cas où le divorce ou la résiliation de la cohabitation légale survient après le départ à la pension, les pensions des deux partenaires font l'objet d'un nouveau calcul sur cette base.

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'évolution d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires est une condition nécessaire pour pouvoir partager les droits à la pension (*supra*, 5.4.6.1). Concernant certains problèmes pratiques inhérents à un système de partage des points de pension, il conviendra de mettre au point une solution adéquate lors de sa mise en œuvre[647].

### *5.6.2.2. Modifications par rapport au régime de pension actuel des fonctionnaires*

Le principe du partage des points de pension après le divorce serait introduit de manière identique dans les trois régimes légaux de pension. Ceci implique que le conjoint divorcé d'un fonctionnaire ne sera plus qualifié d'ayant droit potentiel à une pension de survie (*supra*, 2.1.4.2). Le partage intervient dès le moment de la séparation (du divorce). Par conséquent, le partenaire séparé (divorcé) n'est plus « dépendant » pour ses droits dans le régime de pension – contrairement à la situation actuelle dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires (*supra*, 2.1.5.2 en 3.5.2) – du décès du conjoint dont il est divorcé.

---

645 Voy. aussi *Doc. Parl.*, Sénat, 2010-2011, 5-1161/1 – Proposition de loi concernant la pension de retraite du secteur public en cas de séparation de fait et de divorce, déposée par M. Wouter BEKE *c.s.*

646 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 12.5.2.

647 À cet égard, le plafonnement de l'assimilation de certains congés et absences à 20% des services effectifs constitue un facteur incertain. En effet, ce n'est qu'à la fin de la carrière du fonctionnaire qu'il peut être déterminé avec certitude si ce plafond de 20% a été dépassé ou non.

La Commission propose ensuite d'insérer dans la législation des pensions des fonctionnaires une disposition qui – par analogie avec les autres régimes légaux – régit la liquidation de la pension en cas de séparation de fait. Il convient d'entendre par « séparation de fait », la période pendant laquelle le lien conjugal existe encore malgré l'absence de cohabitation sous le même toit. Compte tenu de ce que le lien conjugal n'est pas encore officiellement dissous, ce qui ne sera le cas qu'après le divorce, l'obligation conjugale d'aide financière reste intacte.
En vertu du système actuellement en vigueur dans le régime des salariés et celui des indépendants, le conjoint séparé de fait ne percevant pas de pension de retraite propre ou percevant une pension de retraite inférieure à la moitié des pensions de retraite additionnées des deux conjoints peut – à la lumière de ce qui précède – réclamer directement une partie de la pension de l'autre conjoint. Ce système ne touche pas aux droits à la pension en tant que tel, mais uniquement au paiement des pensions.
Même en cas de partage – après le divorce – des points de pension constitués (*supra*, 5.6.2.1), un système explicite reste utile pour la période (parfois longue) entre le début de la séparation de fait et le prononcé du divorce. Par conséquent, il est recommandé de prévoir également un tel système applicable à la séparation de fait dans le régime de pension des fonctionnaires.

## 5.7. Nouvelle approche des minima

### 5.7.1. Mise en contexte

Des régimes minimums décents et simples dans les trois régimes légaux de pension constituent la clé de voute d'un régime de pension performant sur le plan social. Les régimes minimums actuels sont (devenus) complexes et obscurs, et appellent donc une simplification de toute urgence. Cette simplification s'avère également nécessaire afin de permettre un partage des droits à la pension des (anciens) partenaires (*supra*, 5.6.2.1). La garantie d'un revenu minimum décent est par ailleurs essentielle à la lumière de l'objectif de base d'un régime de pension, à savoir offrir un niveau de vie adéquat après la fin de la carrière.

### 5.7.2. Grandes lignes[648]

L'objectif consiste à remplacer les minima actuels par une garantie uniforme d'un nombre minimum de points dans le cadre de la constitution de la pension. Ce nombre minimum de points s'inscrit dans un rapport simple avec le nombre de jours effectivement prestés et assimilés au cours de la carrière. En outre, plus aucune condition d'accès ne s'appliquera à l'avenir.
La pension minimum entend garantir un revenu de pension s'inscrivant dans un rapport déterminé avec le revenu du travail moyen des actifs. Cette garantie d'un nombre minimum de points doit être suffisamment élevée pour que la pension minimum garantie d'une personne qui a travaillé à temps plein pendant une période correspondant à la carrière de référence, soit au minimum 10% supérieure au seuil de pauvreté européen arrêté pour les isolés.

[648] Voy. pour davantage de détails, COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 10.

Le taux « ménage » serait conservé pendant une longue période transitoire dans le régime minimum, même après sa suppression pour le calcul de la pension de retraite dans les régimes légaux de pension des salariés et des indépendants.

### 5.7.3. Impact sur le régime minimum actuel dans le régime de pension des fonctionnaires

En cas de concrétisation des propositions de réforme esquissées dans les grandes lignes ci-dessus (*supra*, 5.7.2), celles-ci auront bien entendu un impact substantiel sur le régime minimum actuel dans le régime de pension des fonctionnaires (*supra*, 2.1.6).

Ceci signifierait tout d'abord que l'on abandonnerait les conditions d'accès actuelles pour pouvoir prétendre au supplément de la pension minimum garantie. À l'avenir, les bénéficiaires d'une pension de fonctionnaire au titre de l'exercice d'une fonction accessoire constitueraient aussi des droits minimums proportionnellement. Il importera dès lors peu qu'il s'agisse de bénéficiaires d'une pension immédiate ou différée : chaque période d'occupation donnant droit à une pension de fonctionnaire donnera également droit à l'application du régime minimum au sein du régime de pension des fonctionnaires.
La césure actuelle suivant laquelle l'intéressé peut prétendre à une partie ou à l'intégralité du supplément selon qu'il justifie de moins ou de plus de vingt années de services admissibles, disparaîtra.
L'un des mérites du nouveau régime minimum tient à ce que ces droits minimums se constitueront de manière analogue dans tous les régimes légaux de pension, tandis qu'une ligne de démarcation stricte existe à l'heure actuelle entre le régime des fonctionnaires d'une part, les autres régimes légaux de pension d'autre part. Il convient d'observer à cet égard que pour l'application des régimes minimums, les jours prestés dans tous les régimes confondus sont plafonnés à l'unité, autrement dit au nombre de jours correspondant au nombre d'années de la carrière de référence.

Dans le système proposé, la garantie d'un nombre minimum de points dont bénéficie un individu est proportionnelle au nombre de jours effectivement prestés ou assimilés en ETP dans le cadre de sa carrière concrète. Le maximum de la garantie minimum est accordé aux personnes qui justifient d'autant de jours en ETP qu'il existe de jours dans la carrière de référence. Il s'agit d'une différence importante par rapport au régime actuel, en vertu duquel les fonctionnaires qui satisfont aux conditions d'accès ont droit, après vingt années de pension admissibles, à l'intégralité du supplément minimum garanti.
Parallèlement, l'on abandonnerait le caractère de semi-assistance des minima dans le régime de pension des fonctionnaires. Dans le nouveau concept, il n'y aura plus d'imputation des autres revenus. Il ne s'agira plus d'un supplément minimum garanti, mais de la constitution de droits minimums propres qui ne seront pas (plus) examinés à la lumière des ressources.

En cas de maintien, dans les autres régimes légaux de pension, de la différence opérée entre les isolés et les ménages pour l'application des minima (*supra*, 5.7.2), il n'existe pas de motif direct à abandonner la distinction analogue actuellement en vigueur dans le régime de pension des fonctionnaires, bien que ceci soit quelque peu en contradiction avec le fait que la pension des fonctionnaires revêt depuis toujours un caractère lié à la personne.

Afin de savoir ce que le minimum signifie concrètement, la détermination du « point de pension minimum par an » – pour un fonctionnaire occupé à temps plein pendant une année – s'avère évidemment cruciale. Si le point de pension minimum par an correspond à ***m***, ce nombre ***m*** exprime la garantie minimum de points résultant d'une année d'occupation à temps plein, sur la base d'un rapport avec la rémunération moyenne des fonctionnaires actifs. La concrétisation de ce qui précède requiert un examen et une concertation approfondis, mais les ingrédients nécessaires pour déterminer ce point de pension minimum par an sont connus. Trois éléments sont nécessaires : *primo*, une valeur effective de la norme poursuivie sur le plan de la garantie minimum (*supra*, 5.7.2), *secundo*, le nombre total de jours dans une carrière de référence ainsi que la durée de la carrière de référence, et *tertio*, la valeur du point dans le calcul ordinaire de la pension.

Le régime de pension des fonctionnaires connaît en outre deux particularités en matière de minima, lesquelles appellent une observation propre.
D'une part, il existe le *supplément en cas de handicap lourd*. La philosophie sous-jacente de ce système présente certaines similitudes avec l'attribution d'une indemnité au titre de l'aide d'une tierce personne dans le cadre de la législation AMI. Dans le cas où serait suivie la proposition de remplacement du régime actuel des pensions pour inaptitude physique par un assujettissement obligatoire au secteur des indemnités AMI (*supra*, 5.3.4.2.4), le fonctionnaire inapte pourra, en application de ce système, entrer en ligne de compte pour obtenir une indemnité au titre de l'aide d'une tierce personne. En conséquence, la réglementation actuelle relative au supplément en cas de handicap lourd deviendra probablement superflue.
D'un autre côté, il existe d'une manière plus générale le *régime minimum spécifique en cas de départ à la pension anticipée pour raisons médicales*. Dans l'attente d'une réforme approfondie du régime des pensions pour inaptitude physique (*supra*, 5.3.4.2.4), il est évident qu'une approche distincte de la garantie minimum en cas de départ à la pension anticipée pour cause d'inaptitude physique s'impose. Dans ce cas, la carrière de référence devra faire la place à un autre paramètre.

## 5.8. Réforme des maxima des pensions du secteur public[649]

### 5.8.1. Pensions de retraite[650]

#### *5.8.1.1. Plafond relatif*

##### 5.8.1.1.1. Ratio legis

Le plafond relatif du régime actuel des fonctionnaires correspond à trois quarts ou 75% du traitement de référence du fonctionnaire individuel. Le traitement de référence correspond quant à lui au traitement moyen des 10 dernières années[651]. Ce traitement de référence se calcule sur une base à temps plein[652].

Concernant les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième de 1/60, ce plafond relatif a pour conséquence qu'ils ne peuvent faire valoir une carrière supérieure à 45 ans. Ce plafonnement pourrait être comparé à ce qui correspond, dans les autres régimes légaux de pension, à l'application de l'« unité de la fraction de carrière ». Pour exprimer les choses encore autrement, une carrière de plus de 45 ans ne donne pas lieu à un surplus de pension, à moins que le traitement du fonctionnaire n'augmente encore au cours de ses dernières années de carrière.
Pour les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel, le plafond relatif a pour conséquence que le montant de la pension est plafonné, en dépit de leur tantième préférentiel, à 75% du traitement de référence. Autrement dit, un fonctionnaire qui bénéficie d'un tantième de 1/55 atteint ce maximum après une carrière de 41 ans et 3 mois. Prolonger sa carrière au-delà de 41,25 années ne rapporte rien de plus à ce fonctionnaire en termes d'avantage de pension, sauf en cas d'augmentation de son traitement à la fin de sa carrière.

649 Voy. aussi COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 11.1 (en général) et section 11.2 (salariés et indépendants).

650 Reproduit, sous une forme légèrement adaptée, de COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 11.3.

651 Depuis la réforme des pensions Di Rupo I, le traitement de référence correspond au traitement des 10 dernières années pour toutes les personnes qui n'étaient pas encore âgées de 50 ans au 1er janvier 2012. Concernant les personnes qui relèvent du régime transitoire, l'on part en revanche toujours, dans l'état actuel de la législation, du traitement moyen des 5 dernières années. Nous partons ci-dessous du principe que le traitement de référence correspond au traitement moyen des 10 dernières années.

652 Ce faisant, ce régime maximum est plus généreux, en termes relatifs, pour un fonctionnaire qui était occupé à temps partiel que pour un fonctionnaire qui était occupé à temps plein. La comparaison de la formule (6) (*infra*, 5.8.1.1.2.1) part d'une occupation à temps plein. La problématique du temps partiel/temps plein doit faire l'objet d'un examen davantage plus approfondi. Tant que le plafond relatif restera lié au traitement de fin de carrière, cette prémisse nécessitera un calcul du maximum en équivalent temps plein. À défaut, les personnes qui passeraient d'un temps plein à un temps partiel à la fin de leur carrière seront lésées.

### 5.8.1.1.2. Nouvelle formule

#### *5.8.1.1.2.1. Généralités*

En cas de transition d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen, la question se pose de savoir quelle forme le plafond relatif doit adopter à l'avenir. Nous illustrons cette problématique au moyen de la formule qui serait d'application dans un système à points[653].

Dans le cas simple d'un fonctionnaire ***i*** qui était occupé à temps plein et qui souhaite prendre sa pension le 1er janvier de l'année ***T***, le régime maximum dans le système à points peut être abordé au moyen de la formule suivante[654] :

(6) $(maximum\ de\ points\ pendant\ la\ carrière)_{iT} = \frac{45}{\gamma} \times \frac{1}{10} \times \sum_{t=T-10}^{T-1} \left[\frac{salaire_{it}}{(salaire\ moyen\ des\ fonctionnaires)_t}\right]$

Est indiqué sur le côté gauche de l'équation, le maximum de points applicable au fonctionnaire individuel ***i*** lorsqu'il prend sa pension au début de l'année ***T***. Dans le cas où le total des points accumulés par le fonctionnaire pendant sa carrière en qualité de fonctionnaire est supérieur à ce maximum, il est ramené à ce dernier. Le chiffre '45' correspond à la carrière de référence et suivra dans le futur l'évolution de la carrière de référence (*supra*, 5.5.1.2).

Cette formule illustre le fait qu'il n'est possible, dans le régime des fonctionnaires, de déterminer le maximum qu'au moment où la demande de pension est introduite. Une fiche d'informations destinée aux fonctionnaires pourrait éventuellement donner une estimation conditionnelle du maximum de points escompté quelques années avant la prise de la pension.

#### *5.8.1.1.2.2. Valeur du paramètre γ*

La valeur du paramètre ***γ*** doit être déterminée après un examen et une concertation approfondis. Ce paramètre peut en principe adopter une valeur comprise entre **1** et la valeur du paramètre ***α***, telle qu'indiquée dans l'exposé du système à points pour les fonctionnaires (*supra*, 5.5.2.2.1)[655].

Lorsque le paramètre ***γ*** est égal au paramètre ***α***, nous mettons en œuvre – via le maximum de points – un régime équivalent aux 75% actuels du traitement de référence. Ceci réduit l'ampleur des pertes et des gains individuels lors de la transition neutre d'un point de vue budgétaire d'un régime lié au

653 Lors de la conversion des points en pension, des corrections actuarielles sont possibles selon le moment où la pension est prise. Il en va de même des personnes qui ont atteint la pension maximum.

654 La formule (6) part de la notion stricte du traitement pour des raisons de commodité. Lors de l'application concrète de cette formule, il importe toutefois que la notion du traitement retenue pour la détermination du maximum de points corresponde à la notion du traitement employée pour le calcul des points.

655 Pour faire simple, nous ne tenons pas compte ici de la transition d'une notion stricte du traitement à une notion large de la rémunération (*supra*, 5.5.2.2.2). Ceci signifie que nous appliquons les équations (1) et (4) telles que décrites au point 5.5.2.

dernier salaire à un régime lié au salaire moyen. Un grand inconvénient apparaît toutefois : l'impact d'une carrière plus longue sur le montant de la pension s'érode[656].
La fixation de la valeur du paramètre ***γ*** à **1** neutralise le régime maximum, sauf dans l'hypothèse (plutôt théorique) où le fonctionnaire présente un profil salarial en baisse. Dans ce cas, l'ampleur des pertes et des gains individuels lors de la transition neutre d'un point de vue budgétaire est encore plus grande, mais l'impact de l'allongement de la carrière sur le montant de la pension est plus important. En termes de « récompense de l'allongement de la carrière », il est donc recommandé que le paramètre ***γ*** soit inférieur à ***α***.
Par comparaison avec le système actuel, ***γ<α*** revient à ce que le plafond relatif devienne supérieur à 75% du traitement de référence calculé sur la base de la fin de la carrière ou – pour exprimer les choses encore autrement – à ce que le plafond relatif soit assoupli. L'impact de ce qui précède sur les droits individuels à la pension dépend du fait que l'intéressé bénéficie ou non d'un tantième préférentiel, de la durée de la carrière de l'intéressé et du caractère plan ou abrupte de l'évolution de son traitement au cours de sa carrière[657].

#### 5.8.1.1.3. Examens comparatifs

Nous sommes donc confrontés à la recherche d'un équilibre entre diverses considérations. Le meilleur choix dépend aussi des conditions d'accès à la pension anticipée. En cas de renforcement des conditions d'accès à la pension anticipée, les fonctionnaires devront – quoi qu'il arrive – travailler plus longtemps, même si cela ne s'avère pas ou que peu intéressant. En d'autres termes, un examen et une concertation approfondis s'avèrent nécessaires, lesquels devront répondre de manière cohérente aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure des gagnants et des perdants individuels peuvent-ils émerger lors de la transition ?
- Dans quelle mesure compte-t-on sur des incitants financiers à travailler plus longtemps et comment ceux-ci doivent-ils être ancrés dans le régime de pension ?
- Dans quelle mesure compte-t-on sur des conditions d'accès plus strictes à la pension anticipée afin d'allonger la carrière ?
- Dans quelle mesure les tantièmes préférentiels continueront-ils à jouer un rôle à terme dans le calcul des pensions ?

#### 5.8.1.1.4 Ratio de remplacement de référence théorique

Ce n'est qu'après avoir arrêté le montant du plafond relatif que le ratio de remplacement de référence théorique pourra lui aussi être calculé pour un fonctionnaire de référence théorique.

Le fonctionnaire de référence théorique justifie d'une carrière de fonctionnaire dont la durée correspond à la carrière de référence (45 ans). Son traitement était chaque année identique au

656 La disparition de l'incitant à travailler plus longtemps est encore plus importante qu'à l'heure actuelle. Ceci résulte des simulations : non seulement les fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel, mais aussi les fonctionnaires ayant des carrières planes, n'ont plus d'intérêt financier à allonger leur carrière.

657 Il s'agit d'interactions complexes. Un outil de simulation simple, permettant d'illustrer l'influence de régimes maximums alternatifs, est disponible sur demande.

traitement moyen des fonctionnaires actifs et il ne bénéficiait pas d'un tantième préférentiel. Il a donc accumulé 1 point par an pendant 45 ans dans le régime des fonctionnaires. Il part à la pension à un âge auquel aucune correction actuarielle n'est appliquée. Du fait de son profil salarial plan, le fonctionnaire de référence théorique n'est donc assurément pas un fonctionnaire représentatif, bien au contraire[658]. Le fonctionnaire de référence théorique est une construction fictive permettant de mieux comprendre les particularités du régime de pension des fonctionnaires – exprimé en points – et de les comparer aux particularités des régimes de pension des salariés et des indépendants.

Il résulte de la combinaison des équations (1), (4) et (6) que le ratio de remplacement de ce fonctionnaire de référence théorique correspond à ***α/γ* x 75%**. Si l'on retient pour ***γ*** une valeur inférieure à ***α***, ce fonctionnaire fictif appartiendra aux « gagnants » de la transition neutre d'un point de vue budgétaire d'un régime lié au dernier salaire à un régime lié au salaire moyen. Il sera « gagnant » en raison de son profil salarial théoriquement très plan[659].

### *5.8.1.2. Plafond absolu*

L'étude de BERGHMAN et PEETERS fait apparaître que dans le quintile le plus élevé, les pensions des premier et second piliers des salariés sont supérieures aux pensions légales des fonctionnaires. C'est précisément l'inverse qui se produit dans le quintile le plus bas. Ils en concluent ce qui suit : *« Les pensions supérieures des travailleurs salariés profitant d'une pension du deuxième pilier peuvent être entièrement imputées au traitement fiscal plus avantageux des capitaux. En vue d'une distribution des pensions plus juste, il appert qu'une imposition progressive des versements en capitaux voire des pensions maximales s'avère mieux adaptée dans le deuxième pilier que le rabotage des pensions de fonctionnaires les plus élevées »*[660].

La proposition de la Commission consiste à maintenir le plafond absolu de 6.283,85 EUR brut par mois, soit un douzième du plafond annuel de 46.882,74 EUR (à l'indice 138,01) multiplié par 1,6084. Ceci implique que lors de la fixation de la pension de retraite des fonctionnaires, le résultat final du calcul est comparé audit plafond absolu.

---

658 Ce fonctionnaire de référence n'a par exemple jamais bénéficié d'une promotion ni d'une augmentation barémique, ce qui souligne le caractère théorique de la référence. Dans la pratique, les salaires évoluent dans le temps selon le développement économique, mais aussi d'après l'ancienneté constituée. C'est pourquoi une distinction nette doit être opérée entre un ratio de remplacement retenant le dernier « salaire » comme revenu de référence et un ratio de remplacement employant le « salaire » revalorisé moyen sur l'ensemble de la carrière comme revenu de référence. Dans ce contexte théorique, ces deux concepts coïncident, ce qui n'est évidemment pas le cas dans la pratique.

659 Nous renvoyons à cet égard à tous les *caveats* formulés quant à la bonne compréhension de ce concept de « personne de référence », lequel sert uniquement à régler la « boussole » de la politique des pensions (voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 6.2.2).

660 J. BERGHMAN et H. PEETERS, « Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis », *R.B.S.S.*, 2012/1, p. 42.
Il convient de souligner à cet égard que cette comparaison part de la pension en termes nets. Les pensions brutes des fonctionnaires sont plus élevées. En outre, la comparaison n'a été réalisée que pour les hommes (*supra*, 2.1.10.2). Le résultat aurait probablement été différent si les femmes avaient été elles aussi intégrées dans cet exercice.

L'objectif est de lier désormais le plafond absolu à l'évolution des revenus du travail, *in casu* à l'évolution des rémunérations dans le secteur public[661].
Par ailleurs, des corrections en moins ou en plus doivent être appliquées le cas échéant à ce plafond absolu. Ceci signifie que le plafond absolu sera corrigé au moins en cas de prise anticipée de la pension. À l'inverse, le maximum sera adapté à la hausse en cas d'attribution d'un bonus de pension.

À titre subsidiaire, deux observations peuvent être formulées à ce sujet. Le plafond absolu de la pension dans le secteur public joue un rôle non seulement pour les pensions légales, mais aussi pour la totalité des pensions auxquelles un membre du personnel de la fonction publique peut prétendre. Cela étant, certains pouvoirs publics se montrent plus stricts dans la pratique vis-à-vis de cette règle que d'autres, ce qui donne lieu à une application disparate et *de facto* inégale de ce plafond. Cette iniquité de fait devrait être prévenue à l'avenir par l'intermédiaire d'un contrôle plus strict, mené par un organisme indépendant, de l'application correcte de ce plafond absolu à toute personne occupée dans le secteur public.

Une autre question consiste à savoir si un plafond absolu doit aussi être introduit dans le secteur privé pour les pensions légales et complémentaires confondues. Un argument plaidant en faveur d'une approche différenciée des maxima de pension dans le secteur public et le secteur privé pourrait tenir au fait que le financement des pensions des membres du personnel de la fonction publique repose sur des deniers publics. La constitution d'une pension complémentaire dans le secteur privé repose en revanche sur des cotisations provenant de ressources privées. Ce raisonnement tient la route en grande partie, mais pas entièrement. Le traitement fiscal avantageux des cotisations et des capitaux de pension liquidés a pour conséquence que les pensions complémentaires dans le secteur privé sont aussi financées indirectement par des fonds issus des impôts (lire : par une réduction des recettes fiscales).
Déclarer le plafond dit Wijninckx applicable aussi au secteur privé ne semble pas une option envisageable sur le plan politique, comme l'exécution de l'accord de gouvernement Di Rupo I l'a démontré.
Un résultat comparable à l'application directe du plafond absolu de la pension pourrait toutefois être obtenu indirectement en renforçant la progressivité des impôts directs sur les capitaux liquidés dans le cadre des régimes de pension complémentaire. Dans le même esprit, une révision du plafond de 80%[662] pourrait être envisagée.

---

661 En effet, le plafond actuellement en vigueur s'est érodé dans une mesure substantielle. Ce plafond a été introduit en 1978. Depuis lors, il n'a évolué qu'en fonction de l'indice des prix. N'est autrement dit appliqué à ce plafond inscrit dans la législation des pensions – exprimé à l'indice-pivot 138,01 – que le coefficient d'indexation habituel, lequel s'élève à 1,6084 depuis le 1er décembre 2012. Ce plafond dit Wijninckx n'a cependant jamais été revalorisé en 36 ans, en tenant compte des adaptations à l'évolution du bien-être.

662 Le plafond de 80% correspond à un plafonnement fiscal de la déductibilité des cotisations versées pour la pension complémentaire. Ce plafonnement repose sur un calcul purement fictif. Plus précisément, l'on calcule par une formule ce que les cotisations versées pour la pension légale et la pension complémentaire représentent – d'une manière purement fictive – en termes de rendement en cas de départ à la pension. Compte tenu d'une durée normale de la carrière, l'on examine donc fictivement par affilié le rendement des cotisations pour la pension complémentaire afin de plafonner fiscalement la déduction de ces cotisations. Ces cotisations sont comparées au salaire actuel et au salaire que l'on percevrait dans des circonstances « normales » lors du départ à la pension. Il s'agit de la dernière rémunération annuelle brute ordinaire. Pour simplifier les choses, le plafond de 80% signifie que la somme de la pension légale et de la pension complémentaire de l'affilié, exprimée sous la forme d'une rente annuelle, ne peut dépasser 80% de la dernière rémunération annuelle bute ordinaire. En cas de dépassement, l'employeur ne peut pas déduire l'excédent au titre des frais professionnels. Ce plafonnement annuel entraîne de très nombreux problèmes d'application (voy. aussi COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040,

### 5.8.2. Pensions de survie

Les réformes proposées sur le plan de la couverture du décès (*supra*, 5.6.1.2) seraient susceptibles d'avoir pour conséquence que les maxima actuels en matière de pensions de survie dans le régime de pension des fonctionnaires – aussi bien le plafond relatif que le plafond absolu – deviennent sans objet dans les faits.

Dans la mesure où la couverture du décès est une dérivée de la pension de retraite réelle ou fictive, ceci signifierait que le plafonnement jouerait désormais un rôle dans le cadre du calcul de cette pension de retraite et non plus – comme c'est le cas actuellement – lors du calcul distinct de la pension de survie.

## 5.9. Liaison des pensions en cours de liquidation à l'évolution salariale des actifs[663]

Le mécanisme de péréquation actuellement en vigueur dans le régime de pension des fonctionnaires est un instrument puissant de lutte contre l'érosion des pensions. Sa suppression est délicate dans la mesure où elle va à l'encontre de l'idée généralisée du salaire différé (*supra*, 1.2). La péréquation des pensions constitue en soi un concept défendable socialement, dans le cadre duquel les pensions sont automatiquement liées à l'augmentation du bien-être. Par ailleurs, ce coefficient de péréquation ne doit pas être surestimé, tel que l'indique le *Tableau 31 – Évolution des pourcentages de péréquation selon la corbeille de péréquation*. Une mesure consistant à supprimer la péréquation des pensions ne serait autrement dit pas de nature à générer des économies substantielles.

La possibilité de corriger le mécanisme de péréquation – moyennant de bons arguments – a déjà été mise en œuvre par le passé. Il doit être possible de remplacer le système par une liaison des pensions à un indice simple suivant la moyenne nationale de l'évolution salariale des actifs. Introduire le même indice pour la liaison au bien-être des pensions des salariés et des indépendants constitue un argument solide. L'idée sous-jacente de la péréquation des pensions des fonctionnaires, loin d'être abandonnée, est étendue aux autres catégories professionnelles. Il est défendable dans ce contexte, en termes d'égalité de traitement de toutes les catégories professionnelles, que la liaison à l'évolution salariale soit découplée des évolutions salariales spécifiques dans le secteur public.

Se pose alors la question de savoir si les négociations salariales et les conditions salariales dans le secteur public peuvent être abordées en tant que tel, étant donné qu'il n'est plus nécessaire de tenir

---

*Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 19.7). Le plafonnement de la déductibilité fiscale des cotisations versées pour la pension complémentaire peut constituer dans une mesure plus ou moins importante un instrument stratégique permettant de modérer les subsides fiscaux annuels pour les pensions complémentaires. Il convient cependant de ne pas oublier que le plafonnement fiscal annuel ne dit rien sur le montant effectif de la pension finale. En effet, les revenus définitifs des placements ne sont connus qu'au moment du départ à la pension. Le plafond de 80% part d'hypothèses qui ne correspondent pas toujours à la réalité.

663 Voy. aussi COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 14.2.

compte de l'impact de la péréquation. Ce n'est pas certain. Le risque existe même de voir se compliquer les négociations salariales dans le secteur privé. Pourquoi ?
Tel qu'indiqué ci-dessus dans la présente note (*supra*, 2.2), une différence de taille entre le secteur privé et le secteur public tient à ce que ce dernier doit supporter tant la charge des salaires que la charge des pensions de manière directe. C'est notamment le cas des organismes publics affiliés au Pool des Parastataux et des pouvoirs locaux faisant partie du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Toute modification sur le plan des salaires a un impact quasi immédiat sur la facture des pensions et continue d'inciter les pouvoirs publics à se montrer prudents vis-à-vis de la loi relative à la péréquation. Toute modification salariale est examinée à la lumière du coût de la péréquation. Ce faisant, la dépendance que le SdPSP avait prédite il y a de nombreuses années ne fait que croître : les revenus des pensionnés ne suivent plus l'évolution salariale, mais les actifs ne perçoivent encore qu'une fraction du bien-être, dans le cadre de laquelle il est tenu compte préalablement des pensionnés. En d'autres termes, le système actuel de péréquation a donc un effet modérateur sur les augmentations salariales et incite à la modération salariale.
Dans le secteur privé en revanche, les pensions sont financées par la gestion globale. Celle-ci repose notamment sur une cotisation patronale maintenue à un niveau artificiellement faible depuis des années grâce à un financement alternatif issu de deniers publics et au rabotement de la pension légale. Les négociations salariales dans le secteur privé ne tiennent que rarement compte de l'impact sur la facture des pensions. Une généralisation du mécanisme de péréquation via l'introduction d'un indice simple reflétant l'évolution salariale moyenne de tous les actifs, fera rapidement face à une opposition budgétaire si les pensions publiques restent à charge des régimes actuels. En effet, ceci impliquerait que les dépenses de pension à charge du Trésor public et des différents systèmes de répartition pourraient augmenter du seul et unique fait des négociations salariales menées dans le secteur privé.
Ces arguments plaident contre une liaison des pensions à l'évolution salariale de tous les actifs et pour une différenciation selon le secteur. Une zone de tension s'ajoute du fait que les agents contractuels relèvent du champ d'application du régime de pension des salariés. En conséquence, la césure entre les secteurs ne coïncide pas avec celle entre les régimes de pension, tel que cela a déjà été indiqué dans le point consacré à la revalorisation des salaires historiques dans le cadre du calcul de la pension (*supra*, 5.4.6.2).

Un système de liaison au bien-être de toutes les pensions en cours de liquidation, qui serait clair, simple et automatique dans une large mesure, est souhaitable quoique peut-être irréalisable à court terme. Par ailleurs, la pérennité financière des régimes de pension requiert probablement un affaiblissement temporaire de la liaison au bien-être des pensions en cours de liquidation.

## 5.10. Système de financement

### 5.10.1. Intraprofessionnel

Indépendamment de la question de la pérennité financière, des points d'interrogation peuvent être apposés sur le système de financement, ou plutôt les systèmes de financement. Les pensions des fonctionnaires connaissent actuellement des types distincts de financement (*supra*, 2.2) :

- À charge du Trésor public (*supra*, 2.2.2.1), avec la problématique connexe de la responsabilisation des communautés – en ce compris du vaste secteur de l'enseignement – et des régions (*supra*, 2.2.2.1.2) ;
- Le système de répartition dans le Pool distinct des Parastataux (*supra*, 2.2.2.2.1) ;
- Le système propre aux pouvoirs locaux, qui n'est que semi-solidaire (*supra*, 2.2.2.3). La charge historique des pensions est en effet de plus en plus imputée, depuis un certain temps déjà, jusqu'au niveau de l'entité, ce qui rend l'étalement des risques (plus) limité[664] ;
- Le Fonds de Pension de la Police fédérale ;
- Les cotisations patronales des entreprises publiques (*supra*, 2.2.2.2.2).

Ces différents systèmes de financement parallèles « entachent » le processus décisionnel, en ce que le raisonnement est souvent compartimenté. Ils constituent un frein à la mise en œuvre de réformes considérées comme opportunes compte tenu de ce que chaque pouvoir public fait ses comptes distinctement.

Par ailleurs, un monde de différence existe selon que l'employeur public fait partie d'un pool de solidarité ou n'est pas directement responsable de la charge des pensions au motif que ses fonctionnaires peuvent prétendre à une pension à charge du Trésor public.

L'on constate que les divers pouvoirs publics « contribuent » de manière très différente aux dépenses de pension[665]. Les pouvoirs locaux assument eux-mêmes l'intégralité de la charge des pensions de leurs fonctionnaires pensionnés, sans bénéficier d'une quelconque contribution issue d'un financement alternatif. Il en va de même des organismes publics qui font partie du Pool des Parastataux. Le niveau de responsabilisation des communautés et des régions reste en revanche très faible, et ce alors que le taux de cotisation théorique destiné au financement des pensions de leurs anciens fonctionnaires et applicable dans le secteur de l'enseignement est substantiellement plus élevé que celui des pouvoirs locaux et des organismes publics (*supra*, 3.3.2).

Dans le secteur public, l'on assistera encore à court terme, quoi qu'il arrive, à une forte augmentation des dépenses. Ceci entraînera un problème de financement spécifique pour les pouvoirs locaux, eu égard notamment aux caractéristiques de ce système de financement distinct,

---

664 Voy. aussi J. LEROY, "Een blik op de pensioenuitgaven van de Vlaamse lokale besturen", *Lokaal*, april 2014, pp. 10-12.

665 Voy. aussi COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie II : principes d'un nouveau régime de pension légal basé sur la répartition, section 15.2.8.

telles qu'esquissés ci-dessus. Un financement externe complémentaire des pouvoirs locaux s'avère inéluctable[666].

### 5.10.2. Interprofessionnel

Se pose par ailleurs la question du « pourquoi » des différents systèmes de financement des pensions des fonctionnaires et des pensions des salariés.

*Rebus sic stantibus*, cette pluralité est source de difficultés évidentes[667]. Une certaine interférence existe du fait de (l'augmentation de) l'occupation contractuelle dans le secteur public. La différence de mise en œuvre du principe de répartition au sein de la sécurité sociale des salariés et, par exemple, dans le cadre du système de financement des pensions des fonctionnaires au niveau des pouvoirs locaux, a pour conséquence que, jusque dans une certaine mesure, un double paiement est actuellement demandé aux pouvoirs locaux dont le nombre de contractuels augmente.

Il va de soi que le financement de la protection sociale du personnel de la fonction publique en général et le mode de financement des pensions des fonctionnaires en particulier présentent tant de facettes que celles-ci requièrent chacune une étude distincte. Il convient à cet égard d'établir parallèlement un lien avec le financement de la sécurité sociale des salariés.
En cas de mise en œuvre des réformes proposées dans la présente note au profit des agents statutaires temporaires du secteur de l'enseignement (*supra*, 5.4.2.4.3) et en matière de (suppression des) pensions pour inaptitude physique (*supra*, 5.3.4.2.4), la cohérence et l'interférence entre la protection sociale du personnel de la fonction publique et la protection sociale des salariés ne feront que croître. Ce sera le cas non seulement sur le plan des prestations, mais aussi sur celui du financement et du régime de cotisation.

## 5.11. Pension complémentaire au profit des nouveaux agents contractuels

### 5.11.1. Répartition et/ou capitalisation

D'un point de vue terminologique, le premier pilier correspond aux pensions légales et fait l'objet d'une obligation générale d'adhésion. Le second pilier concerne les pensions complémentaires et n'est pas soumis à une obligation générale d'adhésion. Une différence nette existe aussi jusqu'à ce jour en termes de technique de financement : le premier pilier repose sur la répartition et le second,

666 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie IV : conditions relatives au financement, à l'emploi et à la politique du marche du travail, section 21.
Il convient de tenir compte à cet égard de la stratification des différents niveaux de pouvoir dans le secteur public belge, cette thématique étant dès lors indissociablement liée à la manière dont ces différents niveaux de pouvoir peuvent acquérir eux-mêmes des recettes et à l'ampleur des ressources qu'ils perçoivent de l'échelon supérieur.

667 C'est notamment le cas du transfert, du régime des salariés au régime des fonctionnaires, des services temporaires prestés en qualité d'agent contractuel, lesquels sont cependant pris en compte, après une nomination à titre définitif et moyennant le respect de certaines conditions, pour la pension des fonctionnaires.

sur la capitalisation[668]. La Commission de réforme des Pensions 2020-2040 estime que la capitalisation peut également jouer un rôle dans le régime légal de pension, sous la forme d'un premier pilier *bis*. Le *Tableau 85* donne un aperçu de ces différentes notions[669].

***Tableau 85 – Différences terminologiques dans le domaine des pensions***

| **Piliers** | **Systèmes** | **Adhésion** | **Financement** |
|---|---|---|---|
| RÉGIME ACTUEL | | | |
| Premier pilier | Pensions légales | Obligation générale | Répartition |
| Second pilier | Pensions complémentaires | Pas d'obligation générale | Capitalisation |
| ***NOUVEAUTÉ*** | | | |
| ***Premier pilier bis*** | ***Pensions légales*** | ***(Nouveaux agents contractuels – infra, 5.11.2)*** | ***Capitalisation*** |

La Commission de réforme des Pensions 2020-2040 adhère au concept d'un premier pilier *bis*, compte tenu des éléments suivants.

Au niveau de la société, la meilleure stratégie de financement d'un régime de pension repose sur une combinaison de répartition et de capitalisation, laquelle permet une diversification des risques[670].

La complémentarité actuelle entre la répartition et la capitalisation, qui correspond à la distinction entre le premier et le second pilier de pension, n'est pas optimale, ne serait-ce qu'au motif qu'il n'existe pas d'obligation générale d'adhésion au second pilier. En outre, les prestations promises dans le cadre des pensions complémentaires sont très inégalement réparties et les primes sont souvent trop faibles pour que l'avantage de la capitalisation sorte véritablement ses effets[671].

Dans l'hypothèse où le point de départ – suivant lequel il est recommandé de combiner la répartition et la capitalisation – serait admis, cette prémisse devra s'appliquer à tout un chacun et la capitalisation devra revêtir une signification plus que marginale pour tous. Étant donné que le second pilier actuel, reposant sur la capitalisation, est trop sélectif et souvent trop peu substantiel, la mise en place d'un régime légal de capitalisation semble une option intéressante[672].

---

668 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie I : hypothèses, section 1.10.

669 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.1.

670 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.2.

671 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.3.

672 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.4.
Les caractéristiques que pourrait revêtir un tel premier pilier *bis* sont décrites dans COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.5.

Ce concept se heurte cependant au grand problème de la pénurie de ressources disponibles à court et moyen terme. C'est pourquoi la Commission propose de mettre un scénario à l'étude et de l'inscrire à l'ordre du jour de la concertation sociale et politique. Ce scénario combine deux stratégies[673] : d'une part la création d'un « premier pilier *bis* » pour les nouveaux agents contractuels du secteur public (*infra*, 5.11.2), d'autre part l'amélioration ainsi que l'extension du second pilier actuel[674].

### 5.11.2. Par la création d'un régime légal de capitalisation[675]

La proposition de la Commission de réforme des Pensions 2020-2040 consiste à mettre en place à court terme un régime légal de capitalisation pour les contractuels nouvellement recrutés dans le secteur public[676]. Ce premier pilier *bis* (*supra*, 5.11.1) permettra de réduire le fossé entre leur pension et la pension de leurs collègues nommés à titre définitif. Le développement ultérieur de plans de pension complémentaire au profit des agents contractuels – qui a été initié modestement jusqu'à ce jour, et ce de manière disparate et inégale (*supra*, 4.2.2.3 en 4.2.2.4) – pourra être axé sur les contractuels qui étaient déjà précédemment en service dans le secteur public. Ce régime légal de capitalisation au profit des agents contractuels nouvellement recrutés doit répondre aux exigences d'un régime de pension, à savoir le paiement obligatoire en rente et une couverture des risques sociaux par l'intermédiaire des périodes assimilées.

Sera créé un seul fonds public – que l'on pourrait également qualifier de « fonds souverain » – auquel les nouveaux agents contractuels devront adhérer de manière obligatoire et irrévocable. Un ou plusieurs investisseurs pourront être sélectionnés par voie d'adjudication, lesquels veilleront à une gestion financière optimale dans le respect des obligations qui leur incombent. Les placements dans l'économie réelle devraient générer un rendement intéressant à long terme.

Cette proposition concerne l'ensemble du secteur public[677]. Dans le cas où seraient mobilisées des ressources complémentaires ne pesant pas sur les salaires des actifs mais sur un effort collectif via un financement alternatif, ce nouveau régime de capitalisation allègera à terme la charge des pensions

673 Voy. COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 17.6.

674 Les propositions de la Commission en termes de réforme et d'extension des pensions complémentaires ne sont pas abordées dans la présente note. À cet égard, il est fait référence à COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 19.

675 Reproduit de manière assez littérale de COMMISSION REFORME DES PENSIONS 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable – Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, juin 2014, partie III : le rôle de la capitalisation dans les pensions légales et complémentaires, section 18.

676 Idéalement, le régime légal de capitalisation devrait s'appliquer à tous les « nouveaux services en qualité d'agent contractuel » à partir d'une date déterminée. Ce n'est cependant pas une option pour des motifs d'ordre financier.

677 La délimitation du « secteur public » pourrait partir de l'interprétation que l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) lui donne (voy. http://www.onss.fgov.be/fr/statistiques#Le_secteur_public_et_la_reforme_Capelo_a_partir_de_2011). Tous les employeurs affiliés à l'Office national de Sécurité sociale des Administrations provinciales et locales (ONSSAPL), appartiennent évidemment au secteur public.

des pouvoirs locaux. Cet effort collectif doit bien entendu tenir compte des responsabilités spécifiques des différents niveaux de pouvoir en Belgique, à savoir le niveau fédéral d'une part, le niveau des Communautés et des Régions d'autre part. Il doit être possible de mobiliser suffisamment de ressources pour financer à court terme une cotisation notionnelle de 3% sur les rémunérations des agents contractuels nouvellement recrutés.

Ce plan de pension destiné aux nouveaux contractuels du secteur public serait non seulement un stimulant en vue de renforcer et d'améliorer les plans actuels de pension complémentaire. Il représenterait aussi dans un avenir plus éloigné la première étape en vue de l'élargissement d'un premier pilier *bis* dans le cadre duquel la capitalisation serait ajoutée, dans le régime légal, au système de répartition actuel.

La Commission de réforme des Pensions 2020-2040 a conscience de ce qu'une telle proposition requiert encore une part importante d'étude[678] et de concertation. La Commission estime qu'il est important d'entamer cette étude rapidement afin d'évoluer d'une opportunité *in abstracto* vers une faisabilité *in concreto*.

[678] Il convient dès lors de vérifier si la création d'un régime légal de capitalisation au profit des nouveaux agents contractuels dans le secteur public permettrait de cloisonner les plans actuels de pensions complémentaires, autrement dit de les réserver aux contractuels qui y sont déjà affiliés, dans le cas où les pouvoirs émettraient un tel souhait.

# 6. Bibliographie succincte

BERGHMAN, J. et PEETERS, H., « Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis », *R.B.S.S.*, 2012/1, pp. 5-53.

COMITE D'ETUDE SUR LE VIEILLISSEMENT, *Rapport annuel 2013*, Bruxelles, édition propre, juillet 2013, 89 p.

COUR DE COMPTES, *170ème cahier de la Cour des comptes – Observations et documents soumis à la Chambre des représentants, Volume 1 – Commentaires*, Bruxelles, octobre 2013, 340 p.

DE LANGE, M., *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2012, 141 p.

GYSEN, J. en JANVIER, R., « (On)betaalbaarheid van de ambtenarenpensioenen », dans R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL et V. VERVLIET (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Recht en sociale zekerheid 12, Brugge, die Keure, 2007, 1-94.

GYSEN, J. et JANVIER, R., *Payabilité des pensions des fonctionnaires (locaux)*, Bruxelles, Politeia, 2009, 108 p.

FLOHIMONT, V., « Réforme des pensions légales: vers plus ou moins d'égalité entre catégories professionnelles », *R.D.S.,* 2013/1, pp. 3-30.

FLOHIMONT, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, 442 p.

JANVIER, R., GYSEN, J. et SUYKENS, M., *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Bruxelles, VVSG-Politeia, 2009, 138 p.

JANVIER, R., « De wettelijke pensioenen voor de ambtenaren versus die van de contractanten: het verschil tussen de hemel en het vagevuur »,*T.Gem.,* 2011/3, 119-132.

NEEFS, B., HERREMANS, W. en SELS, L., *Vergrijzing in de sectoren. Waar is de nood aan vervanging het hoogst?,* WSE Report 8-2013. Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, 29 p.

NYS, P., *De pensioenen in de overheidssector*, Mechelen, Kluwer, 2008, 210 p.

NYS, P., *Les pensions des agents nommés des administrations provinciales et locales*, Waterloo, Kluwer, 2013, 310 p.

OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES, *Emplois contractuels et statutaires – évolution dans le secteur local 1995-2010*, Bruxelles, édition propre, 2012, 23 p.

SOMMERIJNS, L. et VLASSEMBROUCK, F., *Aanvullende pensioenen in de overheidssector*, Life & Benefits, Dossier 02/2011, Mechelen, Kluwer, 2011, 58 p.

TOMASSETTI, S., *La réglementation des pensions dans les administrations locales – Les pensions légales des agents statutaires*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 199 p.

# 7. Annexes

## 7.1. Limite d'âge de 65 ans

*Lorsque le nom du service public est suivi d'un astérisque (*), la fixation des limites d'âge ressortit à la compétence statutaire des communautés et des régions. Ces dernières peuvent bien entendu fixer une limite d'âge identique à celle applicable au personnel des autorités fédérales*.

La limite d'âge normale de 65 ans concerne également :

- Cour d'arbitrage / Cour constitutionnelle : les référendaires, les greffiers et les membres du personnel administratif[679] ;
- L'administrateur de l'université de l'État ou du centre universitaire de l'État[680] ;
- Belgacom[681] ;
- Ventres d'encadrement des élèves* : les membres du personnel des centres d'encadrement des élèves des centres psychomédicosociaux qui reçoivent une subvention-traitement de l'État et des services et centres libres, ainsi que des services et centres provinciaux et communaux[682] ;
- Comités P et R : les membres (civils) du Service Enquêtes du contrôle des services de police et de renseignements et les membres des Comités permanents de contrôle des services de police et des services de renseignements et de sécurité[683] ;
- LA POSTE[684] ;
- Communauté française* : le délégué général aux droits de l'enfant[685] ;

679 Article 5 de la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour constitutionnelle (*M.B.,* 7 janvier 1989) : *« Ils sont mis à la retraite lorsqu'ils ont atteint l'âge de 65 ans »*.

680 Article 51*bis* de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'État (*M.B.*, 1er mai 1953) : *« L'administrateur bénéficie du régime de pension des fonctionnaires de l'administration générale de l'État »*.

681 Article 5 de la loi du 11 décembre 2003 concernant la prise par l'État belge des obligations de pension légales de société anonyme de droit public Belgacom vis-à-vis de son personnel statutaire (*M.B.,* 15 décembre 2003 (éd. 2)).

682 Articles 1er et 2 de la loi du 31 juillet 1963 relative à la pension des membres du personnel des offices d'orientation scolaire et professionnelle et des centres psycho-medico-sociaux, qui reçoivent une subvention-traitement de l'État (*M.B.,* 22 août 1963).

683 Article 61 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement (*M.B.,* 26 juillet 1991) : *« Les membres des Comités permanents bénéficient du régime de pension applicable aux fonctionnaires de l'administration générale. En outre, les conditions particulières suivantes sont applicables »*.

684 Article 21 de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de LA POSTE (*M.B.,* 14 août 1971) : *« Les agents de LA POSTE pourvus d'une nomination définitive ou y assimilée par ou en vertu d'une loi, bénéficient d'un régime de pensions de retraite identique à celui des agents de l'administration générale de l'État »*.

685 Article 1er de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 juillet 1991 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (*M.B.,* 30 juillet 1991).

- Commission communautaire française* : les membres du personnel de la Commission communautaire française qui ont été nommés à titre définitif après le 31 décembre 1996 auprès de cette Commission[686] et les membres du personnel nommés à titre définitif de la Communauté française qui, en application du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, ont été transférés à la Commission communautaire française ;
- La police intégrée (*infra*, 8.2.2.3)[687] ;
- Pouvoirs locaux : les membres du personnel des pouvoirs locaux affiliés à l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales (ONSSAPL)[688] ;
- Ministères des communautés et des régions* : le personnel administratif et technique[689] ;
- Services de médiation : les médiateurs (-trices) fédéraux (fédérales)[690], le (la) médiateur (-trice) flamand(e)*[691] et le (la) médiateur (-trice) wallon(ne)*[692] ;
- Les institutions parastatales des communautés et des régions* et les institutions parastatales placées sous le contrôle de l'État fédéral[693] ;
- Provinces : les commissaires d'arrondissement[694] ;
- Conseil d'État : les greffiers (à l'exception des greffiers en chef) et les membres du personnel administratif[695] ;

---

686 Article 81 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public (*M.B.,* 13 mars 2003 (éd. 1)).

687 Article 3 de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit (*M.B.,* 18 avril 2001).

688 Loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales (*M.B.,* 17 septembre 1993).

689 Article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.,* 15 août 1980) : *« En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'État »*.

690 Article 20, alinéa 4, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (*M.B.,* 7 avril 1995) : *« Le médiateur reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite de maladie ou d'infirmité, mais n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans, peut être admis à la pension quel que soit son âge ».*
Article 8 de l'arrêté royal du 24 avril 1997 instaurant un Service de médiation Pensions en application de l'article 15, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (*M.B.,* 16 mai 1997) : *« Le Roi peut, sur proposition du ministre qui a les pensions dans ses attributions, mettre fin aux fonctions de membre du Service de médiateurs notamment lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans »* et article 21 de l'arrêté royal du 24 avril 1997 : *« Les membres du Service de médiation bénéficient, pour la durée de leurs fonctions, du même régime de pensions que les agents de l'État pourvus d'une nomination définitive »*.

691 Article 83 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public : *« Le médiateur flamand bénéficie du régime de pension prévu par l'article 20 de la loi du 22 mars 1995 »*.

692 Article 12 de la loi du 12 août 2000 : *« Le médiateur de la Région wallonne bénéficie du régime de pension prévu par l'article 20 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux »*.

693 Article 2 de la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit déclarée applicable aux organismes publics suivants (*M.B.*, 30 mai 1958) : *« Les agents des organismes désignés qui sont nommés à titre définitif ou admis au stage, bénéficient d'un régime de pensions de retraite identique à celui des agents de l'administration générale de l'État »*.

694 Article 1er de l'arrêté royal du 16 février 1937 relatif à l'âge de la mise à la retraite des gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement (*M.B.,* 19 février 1937) : *« Les commissaires d'arrondissement sont mis d'office à la retraite avec un droit à la pension dès qu'ils ont atteint l'âge de 65 ans accomplis »* et art. 2 de l'arrêté royal du 16 février 1937 : *« Si des circonstances exceptionnelles le justifient, une ou plusieurs prolongations de chacune maximum un an peuvent être accordées par le Roi »*.

695 Article 106 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.

- Ordre judiciaire : les attachés au service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation, les greffiers des cours et tribunaux, les membres du personnel des greffes et des parquets et les secrétaires des parquets[696] ;
- Université d'Anvers et Centre universitaire du Limbourg* : les membres du personnel scientifique, administratif et technique[697] ;
- Université de Gand* : les membres du personnel scientifique, administratif et technique[698] ;
- Communauté flamande* : le commissaire aux Droits de l'Enfant[699] ;
- Institutions universitaires libres* : les membres du personnel scientifique[700].

696 Article 14 de la loi du 17 juillet 1984 portant certaines mesures de nature à réduire l'arriéré judiciaire (*M.B.,* 21 juillet 1984) : *« Les greffiers des cours et tribunaux, les secrétaires des parquets, les membres du personnel des greffes et des parquets, ainsi que les attachés au service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation, sont mis à la retraite lorsqu'ils ont atteint l'âge de 65 ans »*.

697 Article 11 de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement (*M.B.,* 6 juillet 1985).

698 Article 15*bis* de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement.

699 Article 84 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public : *« Le Commissaire aux Droits de l'Enfant de la Communauté flamande bénéficie, pour la durée de ses fonctions, du même régime de pensions que les agents de l'État pourvus d'une nomination définitive »*.

700 Article 1er de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement.

## 7.2. Autres limites d'âge

### 7.2.1. Limites d'âge supérieures

| |
|---|
| **75 ans** |
| Les secrétaires perpétuels de l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique et de l'Académie royale flamande des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts[701] |
| Les secrétaires perpétuels de l'Académie royale de Langue et de Littérature françaises et de l'Académie royale flamande de Langue et de Littérature[702] |
| **70 ans** |
| Cour d'arbitrage / Cour constitutionnelle : les juges[703] |
| Cour de cassation : les membres de la Cour de cassation[704] |
| Conseil d'État : les membres du Conseil d'État, de l'auditorat et du bureau de coordination, ainsi que les greffiers en chef[705] |
| Cour des comptes : les membres de la Cour de comptes[706] |
| Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements[707] |
| **67 ans** |
| Les magistrats de l'ordre judiciaire[708] |
| Les gouverneurs de province[709] |

701 Article 1er, 1°, de la loi du 11 avril 1973 établissant un régime particulier en matière de pension de retraite en faveur des secrétaires perpétuels des Académies royales des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique et des Académies royales de Langue et de Littérature (*M.B.,* 11 mai 1973) : *« Les secrétaires perpétuels sont admis à la retraite à la fin de l'année civile au cours de laquelle ils ont accompli leur 75e année »*.

702 Article 1er, 2°, de la loi du 11 avril 1973 établissant un régime particulier en matière de pension de retraite en faveur des secrétaires perpétuels des Académies royales des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique et des Académies royales de Langue et de Littérature : *« Les secrétaires perpétuels sont admis à la retraite à l'âge de 75 ans »*.

703 Article 4 de la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour constitutionnelle (*M.B.,* 7 janvier 1989).

704 Article 383, § 1er, du Code judiciaire.

705 Article 104 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 : *« Les membres du Conseil d'État, de l'auditorat et du bureau de coordination, ainsi que le greffier en chef sont mis à la retraite s'ils ont atteint l'âge de 70 ans ».*

706 Article 1er de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes : *« ... Ils sont mis à la retraite avec jouissance d'une pension, lorsqu'ils ont accompli l'âge de 60-10 ans ... »*.

707 Article 61, § 3, de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement (*M.B.,* 26 juillet 1991).

708 Article 383, § 1er, du Code judiciaire : *« Les magistrats de l'Ordre judiciaire cessent d'exercer leurs fonctions et sont admis à la retraite à la fin du mois au cours duquel ils ont atteint l'âge de soixante-sept ans s'ils sont membres des autres juridictions »* (autres que la Cour de cassation).

709 Article 1er de l'arrêté royal du 16 février 1937 relatif à l'âge de la mise à la retraite des gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement : *« Les gouverneurs de province sont mis d'office à la retraite avec un droit à la pension dès qu'ils ont atteint l'âge de 67 ans accomplis »* et article 2 de l'arrêté royal du 16 février 1937 : *« Si des circonstances exceptionnelles le justifient, une ou plusieurs prolongations de chacune maximum un an peuvent être accordées par le Roi »*.

| **Entre 65 et 66 ans** |
|---|
| Les membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire[710] |
| Les commissaires du Gouvernement et les délégués du Gouvernement auprès des institutions universitaires[711] |

Aucune limite d'âge n'est fixée pour les ministres du culte. En ce qui concerne les catholiques romains, il convient de signaler que le « droit canon » prévoit que les ministres du culte catholique romain remettent leur démission à l'évêque à l'âge de 75 ans. L'intéressé peut toutefois demander à être maintenu en service plus longtemps. L'évêque décide de manière autonome d'accéder ou non à cette demande. Les autres cultes reconnus sont les cultes protestant, anglican, israélite, orthodoxe et islamique.

### 7.2.2. Limites d'âge inférieures

#### *7.2.2.1. Sauveteurs volontaires*

L'âge de 55 ans s'applique aux personnes qui sont reconnues par l'Administration de la marine en qualité de sauveteurs volontaires pour le service de secours du littoral belge[712].

#### *7.2.2.2. Personnel roulant de la SNCB*

Les membres du personnel de la SNCB Holding peuvent solliciter la pension de retraite à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils atteignent l'âge de 55 ans, pour autant qu'ils comptent 30 années de services rendus en qualité de membres du personnel roulant[713].

Lorsque les membres du personnel roulant de la SNCB ne satisfont pas à cette condition de carrière de 30 ans, ils peuvent solliciter leur pension de retraite autant de mois avant le premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils atteignent l'âge de 60 ans qu'ils comptent de semestres passés en

710 Article 2 de la loi du 4 août 1986 réglant la mise à la retraite des membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire et modifiant d'autres dispositions de la législation de l'enseignement (*M.B.,* 15 août 1986) : *« Les [membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire] sont [admis] à la retraite à la fin de l'année académique au cours de laquelle [ils] ont atteint l'[âge] de 65 ans, ou à une date comprise entre leur 65e anniversaire et la fin de l'année académique en cours »*.

711 Article 45 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires (*M.B.,* 17 septembre 1971) : *« Le régime de pensions du professeur ordinaire de l'université leur est applicable »* et – en ce qui concerne la Communauté française – art. 3 du décret de la Communauté française du 12 juillet 1990 sur le contrôle des institutions universitaires (*M.B.,* 13 septembre 1990) : *« Les commissaires du Gouvernement jouissent du régime de pension du professeur ordinaire. Les délégués du Gouvernement auprès des Institutions libres ont le même régime de pension »*.

712 Article 1er, § 1er, de la loi du 7 mars 1935 assurant aux sauveteurs volontaires une pension de retraite par limite d'âge et la réparation des dommages résultant des accidents du travail (*M.B.,* 19 mars 1935) : *« Les personnes agréées par l'Administration de la marine en qualité de sauveteurs volontaires pour assurer le sauvetage maritime le long du littoral belge cessent d'office leurs activités à la fin du mois au cours duquel elles atteignent l'âge de cinquante-5 ans »*.

713 Article 115, alinéa 6, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

qualité de membres du personnel roulant, pour autant que la durée de leurs services effectifs atteigne 30 années[714].

### *7.2.2.3. Cadre opérationnel de la police*

Les membres du personnel du cadre opérationnel qui appartiennent soit au cadre de base, soit au cadre moyen, soit au cadre des agents auxiliaires de la police, peuvent – à leur demande – être admis à la pension le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel ils ont atteint l'âge de 58 ans accomplis, ou le premier jour du mois qui suit la date de la cessation de leurs fonctions si celle-ci est postérieure. Ce qui précède s'entend à condition que les membres du cadre opérationnel de la police comptent au moins vingt années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension, à l'exclusion des bonifications pour études et des autres périodes bonifiées à titre de services admis pour la détermination du traitement[715].

### *7.2.2.4. Pension de retraite militaire par limite d'âge*

#### 7.2.2.4.1. Contexte

Le droit à une pension de retraite militaire peut uniquement naître à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel les militaires ont atteint la limite d'âge qui leur est applicable, telle que visée dans les dispositions qui étaient en vigueur avant le 1er janvier 1961[716].

Dès qu'un militaire a atteint la limite d'âge qui lui est applicable, il peut prétendre à une pension de retraite militaire, quel que soit son nombre d'années de service.

Compte tenu des objectifs qu'elle poursuit, en ce compris la restauration de la pyramide des âges, la loi du 28 février 2007 (GCL) fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées, a modifié en profondeur les limites d'âge applicables.

---

714 Article 115, alinéa 7, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

715 Article 5, alinéa 1er, de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit.

716 Plus particulièrement dans l'arrêté du Régent du 6 février 1950 relatif à la mise à la retraite des officiers de l'armée et de la force aérienne, et dans l'arrêté royal du 22 avril 1969 relatif à la retraite des militaires au dessous du rang d'officier.

### 7.2.2.4.2. Anciennes limites d'âge

Les anciennes limites d'âge suivantes s'appliquent au personnel qui ne fait pas partie du personnel navigant breveté de la composante air ou qui occupe l'une des charges indiquées ci-dessous :

| **Charges militaires** | **Anciennes limites d'âge** |
|---|---|
| Lieutenant-général / charge équivalente | 61 ans |
| Major-général / charge équivalente | 59 ans |
| Colonel / charge équivalente | 56 ans |
| Lieutenant-colonel / major / charge équivalente | 55 ans |
| Capitaine / commandant / charge équivalente | 51 ans |
| Lieutenant / sous-lieutenant / charge équivalente | 50 ans |
| Militaires au-dessous du rang d'officier | 56 ans |
| Militaires au-dessous du rang d'officier appartenant au personnel navigant breveté de la composante terre, de la composante marine et de la composante médicale | 51 ans |

### 7.2.2.4.3. Nouvelles limites d'âge

Les nouvelles limites d'âge[717] s'appliquent pleinement depuis le 1er janvier 2009[718]. Les anciennes limites d'âge, telles qu'énumérées ci-dessus, sont désormais remplacées par trois limites d'âge uniquement. Par ailleurs, les dérogations ne sont plus autorisées pour le personnel navigant :

| **Charges militaires** | **Nouvelles limites d'âge** |
|---|---|
| Lieutenant-général / charge équivalente | 61 ans |
| Major-général / charge équivalente | 59 ans |
| Officiers et experts militaires<br>Militaires au-dessous du rang d'officier | 56 ans |

Un militaire est toujours mis à la retraite à la fin du trimestre au cours duquel il atteint la limite d'âge.

717 Art. 3 de l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant des dispositions relatives à la pension et à l'aménagement de la carrière des militaires du cadre actif (*M.B.*, 10 juillet 2007).

718 Comme à l'accoutumée lorsqu'un nouveau système est introduit en droit positif, une série de mesures transitoires sont censées veiller à une transition en douceur à la nouvelle réglementation des pensions. Il convient en effet de tenir compte de la situation des militaires dont la fin de la carrière approche. Nous n'examinerons pas plus avant ces mesures transitoires spécifiques relatives aux nouvelles limites d'âge.
Il importe toutefois de mentionner que ces dernières s'appliquent uniquement aux militaires qui étaient au service de l'armée belge le 1er janvier 2009, à savoir la date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

### 7.2.2.4.4. Anciens gendarmes

Les anciens gendarmes de la police intégrée qui ont opté pour le maintien de leur ancien statut et n'ont pas ensuite choisi le nouveau statut, sont mis à la retraite par limite d'âge à l'âge de la pension militaire propre à chaque grade, tel que visé dans les statuts de la gendarmerie :

| **Grades des anciens gendarmes** | **Limites d'âge** |
|---|---|
| ***Officiers***[719] | |
| Lieutenant-général | 62 ans |
| Major-général | 60 ans |
| Colonel | 58 ans |
| Lieutenant-colonel | 56 ans |
| Major | 56 ans |
| Capitaine-commandant, capitaine, lieutenant et sous-lieutenant | 54 ans |
| ***Sous-officiers et officiers subalternes***[720] | |
| Adjudant-chef, adjudant, premier maréchal des logis chef, maréchal des logis chef, premier maréchal des logis, maréchal des logis, brigadier, gendarme | 56 ans |

[719] Arrêté du Régent du 8 octobre 1946 relatif à l'âge de la mise à la retraite des officiers du corps de la gendarmerie (*M.B.,* 16 octobre 1946).

[720] Arrêté royal du 22 avril 1969 relatif à la mise à la retraite des militaires au dessous du rang d'officier (*M.B.*, 3 juin 1969).

## 7.3. Pension à temps partiel dans le secteur public

### 7.3.1. Généralités

L'introduction d'une pension à temps partiel requiert qu'une réponse soit apportée aux questions suivantes :

- Accès au droit à une pension à temps partiel : existe-t-il des conditions d'âge ? Existe-t-il des conditions de durée de carrière ? La pension à temps partiel fait-elle partie ou non de l'activité professionnelle en cours ?
- Comment se calcule une pension à temps partiel ?
- Comment et quand une pension à temps partiel est-elle revue ?
- Comment le droit au paiement s'applique-t-il à une pension à temps partiel ?

### 7.3.2. Accès au droit à une pension à temps partiel

Jadis, l'introduction de la pension à temps partiel s'est toujours principalement heurtée à l'existence des différents régimes de congé avantageux contenus dans le statut des fonctionnaires.

La prise en compte de ces régimes de congé dans le calcul de la pension de retraite est réglementée par l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics (*supra*, 2.1.3.3.1.3). La réforme des pensions a profondément modifié cet état des choses en vue de l'introduction d'un régime de fin de carrière dans les différents statuts du personnel. Une préférence nette est marquée pour les prestations à 4/5.

Par ailleurs, une ouverture a déjà été créée dans l'arrêté royal précité n° 442 du 14 août 1986 pour :

- La « semaine de quatre jours » : le régime de la semaine de quatre jours visé à l'article 4 de la loi du 19 juillet 2012 relative à la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public ;
- Le « travail à mi-temps » : le régime du travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans, tel que visé à l'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 2012.

Ces régimes ne font pas directement augmenter la facture des pensions. L'introduction d'une pension à temps partiel avant l'âge actuellement autorisé de mise à la pension anticipée – en principe 62 ans à partir de 2016 – entrerait en concurrence avec ces régimes. Il est indispensable que la politique de l'emploi et la politique des pensions dans le secteur public fonctionnent en symbiose.

Par conséquent, la question fondamentale consiste à savoir quelle condition d'âge et/ou quelle condition de durée de carrière sera (-ront) applicable(s) pour accéder au droit à une pension à temps partiel.

À cet égard, il convient par ailleurs de souligner que l'introduction de la pension à temps partiel n'aura qu'un effet incitatif restreint dans le secteur public dans le cas où l'intéressé remplit déjà

toutes les conditions pour pouvoir partir intégralement à la pension anticipée. Celles et ceux qui souhaitent continuer à travailler à ce moment-là n'ont pas directement besoin d'un incitant.
La pension à temps partiel pourra peut-être faire passer plus facilement la pilule, en tant que mesure transitoire, lorsque seront revus l'impact de la bonification de temps au titre du diplôme et celui du coefficient d'augmentation des tantièmes préférentiels dans le cadre du calcul des conditions de durée de carrière pour accéder au droit. Le cas échéant, la pension à temps partiel pourrait être mise en œuvre pour faire obstacle au respect trop aisé des conditions de longue durée de carrière et être autorisée pour permettre de partir anticipativement à la pension à temps partiel à l'âge de 60 ans. Il existe dès lors actuellement une **condition d'âge**, à savoir 60 ans.

La **condition de durée de carrière** peut être dérivée de la norme générale. Cette dernière est de 40 années à l'âge de 62 ans. En introduisant une condition de durée de carrière de 38 années à l'âge de 60 ans, il est possible de respecter la condition de durée de carrière de 40 années à l'âge de 62 ans. Ceci implique qu'une année de pension à temps partiel rapporte également une année complète pour le calcul des conditions de durée de carrière à 62 ans. Ce système s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans le cadre de la législation actuelle. La condition de durée de carrière de 38 années peut encore éventuellement être réduite.

Une dernière question qui se pos dans le cadre de l'accès au droit à une pension à temps partiel est la suivante : la pension à temps partiel fait-elle partie ou non de l'**activité en cours** ? Plus concrètement : admet-on qu'un fonctionnaire démissionne, introduise une demande de pension à temps partiel et travaille à temps partiel dans le privé ?
Cette question n'est pas innocente car la réponse importe non seulement pour le nouveau calcul de la pension effectué lors de la poursuite des activités ou au moment de la cessation des activités, mais surtout pour l'application des règles de cumul.

### 7.3.3. Calcul de la pension à temps partiel

À première vue, le calcul d'une pension à temps partiel ne semble pas poser de problème. Le résultat final du calcul classique de la pension peut être adapté de manière proportionnelle.

Certains points doivent toutefois retenir notre attention :

- Le calcul du traitement de référence ne pose aucune difficulté. Dans l'état actuel de la législation, le traitement de référence est toujours fixé pour un emploi à temps plein dans les échelles de traitement en vigueur au moment du départ à la pension ;
- Les limites de pension concernant la durée de carrière qui découlent du travail à temps partiel et des périodes assimilées restent pleinement applicables ;
- Le plafond relatif et le plafond absolu restent de même pleinement d'application ;
- Une pension à temps partiel n'entre pas en ligne de compte pour le minimum garanti. La réglementation actuelle ne le permet d'ailleurs pas. Dès qu'une personne gagne plus de 607,59 EUR brut par mois, il n'y a pas de supplément minimum ;
- Le cas échéant, le maintien d'un bonus de pension proportionnel dans un système de pension à temps partiel semble quelque peu contradictoire.

### 7.3.4. Révision de la pension à temps partiel

Jadis, la question de savoir si le montant de la pension à temps partiel devait être revu à intervalles réguliers constituait une pierre d'achoppement en raison de la création de nouveaux droits à la pension.

Et quid lors de la cessation définitive de l'activité professionnelle ? L'on part de l'hypothèse que l'activité professionnelle poursuivie dans la fonction existante, parallèlement à la pension à temps partiel, crée également de nouveaux droits à la pension. Cette activité doit permettre de remplir les conditions de durée de carrière requises pour obtenir une pension complète. Par conséquent, il est également obligatoire de cotiser pour les pensions.
Dès lors, la cessation définitive donne lieu à une révision de la pension, laquelle tient compte de l'activité à temps partiel. Naît alors un droit au minimum garanti et éventuellement au bonus de pension.

Dans le cas où une pension à temps partiel est accordée parallèlement à une activité professionnelle à temps partiel dans le secteur privé, la cessation de cette dernière ne génère évidemment pas de droits supplémentaires à la pension pour le calcul de la pension dans le secteur public.

Il va de soi qu'une telle révision (régulière) du montant de la pension s'accompagne d'un important surcroît de travail administratif.

### 7.3.5. Droit au paiement en cas de pension à temps partiel

Il existe deux formes de limites de cumul : le cumul des pensions entre elles et le cumul des pensions avec des revenus professionnels et de remplacement.

L'application des règles de cumul ne pose aucun problème pour les pensions de retraite dans des carrières parallèles ou en cas d'obtention d'une pension de survie. Les limites de pension peuvent dans tous les cas être appliquées en premier lieu à la pension normale avant que cette dernière soit réduite proportionnellement à une pension à temps partiel.

Il en va autrement du cumul des pensions avec des revenus professionnels ou de remplacement. L'application des limites de cumul actuelles n'est pas possible. Dans certains cas, elle conduirait à la suspension de la pension à temps partiel, ce qui n'est bien entendu pas l'objectif.
À l'inverse, il ne peut être admis dans ce type de situation que la pension à temps partiel additionnée aux revenus professionnels rapporte plus que la poursuite de la carrière professionnelle. Cela semble peu probable à première vue, mais il convient de vérifier si le résultat final net, c'est-à-dire après l'application des retenues fiscales et sociales, n'offre pas un avantage. En effet, les retenues applicables aux traitements et aux pensions sont différentes. En outre, l'autorisation de cumul d'une pension à temps partiel avec une activité professionnelle à temps partiel dans le secteur privé (comme salarié ou comme indépendant) peut être source de danger. Il convient d'empêcher que les limites de cumul actuelles soient esquivées de cette manière.

Se pose par ailleurs le problème du cumul d'une pension à temps partiel avec des revenus de remplacement. D'après la réglementation actuelle en matière de cumul, l'individu doit opérer un choix entre les deux. C'est assurément le cas dans l'hypothèse du cumul d'une pension à temps partiel avec une activité professionnelle à temps partiel dans le secteur privé.

Service public fédéral
**Sécurité sociale**

© 2014

**SPF Sécurité sociale**
Centre administratif Jardin Botanique
Tour des Finances
Boulevard du Jardin Botanique 50
1000 Bruxelles

**Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040**

Jos Berghman, Jacques Boulet, Bea Cantillon, Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik Schokkaert, Yves Stevens, Frank Vandenbroucke

**Editeur responsable**
Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/17