



PENSIONS : PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le 11 mai 2012, la Fédération des Secrétaires communaux de la Région de Bruxelles-Capitale organisait une journée d'étude qui s'articulait autour de trois thèmes : les pensions du secteur public, une politique du personnel intégrant la question de l'âge, et le transfert de connaissances dans les organisations.

Nous nous pencherons ici sur le premier volet : les pensions.

La pension publique pour les profanes

En Belgique, chacun a droit à une **pension légale**. Sa constitution se déroule via un système de répartition, ce qui signifie que la population active paie pour celle des retraités actuels¹. En gros, pour les salariés, on peut distinguer le système du secteur privé et celui des fonctionnaires ; dans ce cadre, on parle également de différents piliers.

Le premier pilier comprend la pension légale du secteur tant privé que public.

Souvent, elle est complétée d'un deuxième pilier (dit **complémentaire**), constitué par l'employeur et le tra-

vailleur, et qui est stimulé sur le plan fiscal. Il s'agit souvent d'une assurance de groupe ou d'un fonds de pension. Bon nombre d'entreprises proposent cette formule, qui n'est toutefois pas une obligation légale. Le montant peut être versé sous forme de capital ou de rente viagère.

En outre, il existe un troisième pilier, à savoir les efforts de **pension individuels** qui sont également **encouragés sur le plan fiscal**.

Parfois enfin, on parle également du quatrième pilier, qui comprend l'**épargne individuelle sans bonus fiscal**.

Evolution historique

La fidélité sous-tend le système des fonctionnaires

Les pensions des fonctionnaires reposent sur une philosophie tout à fait différente de celles des salariés et des indépendants, et suppose la fidélité à l'employeur, contrairement à la mécanique des salariés basée sur l'idée de prévoyance sociale collective.

La législation de base pour les fonctionnaires est la Loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Cette loi s'inspire de principes issus d'un décret remontant à la révolution française, qui stipulait que les pouvoirs publics sont tenus de payer une pension, et qu'il s'agit d'un droit pour la personne concernée et d'un devoir pour les pouvoirs publics. Ce décret révolutionnaire allait mettre fin à plusieurs abus constatés durant l'ancien régime². Désormais était instaurée une carrière de trente ans de service et un âge minimum de 50 ans. La période hollandaise a mis en place un régime similaire, très

comparable à ce que le législateur belge a instauré par la suite avec la loi de 1844. La pension était octroyée à l'âge de 60 ans et une carrière complète comptait 40 années de service. Elle était également financée par des retenues sur les salaires des fonctionnaires.

Les fonctionnaires des communes ne recevaient pas de pension

La loi de 1844 ne s'appliquait toutefois pas aux fonctionnaires des administrations locales, parce que la pension relevait du pouvoir du conseil communal. Certaines communes organisaient une assurance tandis que d'autres ne prévoyaient tout simplement rien. Par conséquent, le personnel pouvait rester en service jusqu'à un âge très avancé. Deux exceptions seulement : deux lois créaient l'une la pension des enseignants et l'autre un fonds de prévoyance pour les secrétaires communaux.³

1 Le financement des pensions peut être résumé sous deux formes : la capitalisation et la répartition. En cas de capitalisation, les montants sont versés sous forme de prime ou de cotisations sur un compte individuel ou gérés au niveau collectif. La pension est donc financée par le placement des primes, comme pour une assurance vie. La capitalisation est précaire en cas de grandes crises, étant donné que les cotisations du passé ne peuvent offrir aucune garantie pour l'avenir. En cas de répartition, les charges de pension d'un groupe sont réparties sur les personnes qui sont actives au même moment.

En Belgique, on a progressivement abandonné le système de capitalisation au profit du système de répartition, régi par l'A.R. n° 50 du 24 octobre 1967.

2 La faveur était octroyée sans vérifier si la personne concernée entrait réellement déjà en ligne de compte pour la pension. En outre, les fonctions publiques étaient souvent des charges honorifiques réservées à des personnes qui ne devaient pas amasser de revenus. À l'issue de la fonction, un bien ou de l'argent était accordé pour services rendus. A. Bavelier, dans son *Traité des pensions civiles et militaires* (Paris, 1886, partie 1, p. 5-6) stipule que le décret de 1790 tel qu'appliqué en 1853 ne pouvait être appliqué qu'à environ 3 841 fonctionnaires.

3 Loi du 30 mars 1861 instituant la Caisse de prévoyance des secrétaires communaux et loi du 16 mai 1876.



... jusqu'en 1933

Cela a changé avec la loi du 25 avril 1933⁴, qui limitait l'autonomie communale et obligeait les communes à garantir désormais une pension égale à celle d'un agent du ministère de l'Intérieur. Le but du législateur n'était pas d'imposer un régime uniforme, mais plutôt de mettre un terme à l'injustice qui voyait certaines communes s'abstenir

de l'octroi d'une pension ou d'en instaurer une totalement insuffisante à leur personnel. Depuis lors, ce droit de l'agent communal n'est plus contesté. Le régime peut toutefois différer d'une commune à l'autre en vertu de l'autonomie communale. La loi pose des exigences minimales et les communes peuvent élaborer un régime plus favorable pour leur personnel.

Le droit n'est pas constitué par le fonctionnaire, mais octroyé par la commune

L'octroi d'une pension à son personnel repose sur une décision unilatérale des pouvoirs publics, et pas sur une constitution de droits pour la personne concernée⁵. La pension du secteur public est considérée comme un salaire différé⁶. Ce droit n'est pas divisible ni aliénable, et est toujours le même, indépendamment de la situation familiale⁷. Comme précédemment indiqué, ce n'est pas comparable au secteur privé ou à celui des indépendants, parce que leur financement relève d'un régime tout à fait différent. Étant donné que la pension est considérée comme un salaire différé, son calcul se fera dès lors toujours individuellement⁸ : on examine la carrière et on tient compte des années admissibles, soit toutes les années de service de l'intéressé, qu'il ait été statutaire ou contractuel. À ce propos, on parle également d'unité de carrière⁹. Ensuite, la fraction de pension est fixée à concurrence d'1/60^e de l'échelle de traitement moyenne des dix dernières années de carrière. Le tantième peut différer d'une administration à l'autre, chaque commune restant libre de le fixer sans cependant pouvoir fixer de régime moins favorable. Le traitement de référence comprend toujours l'échelle dans laquelle le fonctionnaire est nommé¹⁰. La carrière complète est atteinte après 45 ans de carrière, si bien que le montant ne peut jamais dépasser 3/4 du traitement de référence¹¹.

Un droit

La retraite en tant que prolongement du salaire a longtemps été considérée comme un droit "gratuit". Aucune retenue

personnelle n'était effectuée sur le traitement de l'agent statutaire pour financer sa pension. La pension devait être à la charge du "trésor". La loi de 1933 a toutefois entraîné la toute première retenue et la loi du 15 mai 1984 les a généralisées¹². Néanmoins, le principe d'un régime séparé a été conservé : les retenues servent uniquement pour la pension du secteur public et pas pour le régime général de sécurité sociale.

Péréquation

Les pensions du secteur public sont indexées et péréquées¹³, ce qui signifie qu'elles sont adaptées automatiquement lorsque l'on majore le maximum de l'échelle de traitement liée au grade que le membre du personnel avait en dernier lieu. Le principe a été conservé, mais le législateur de 2007 a rendu les modalités plus sévères¹⁴. Désormais, il n'y a péréquation que lorsqu'on majore une corbeille complète d'échelles de traitement. Dans l'ancien système, il s'agissait d'une péréquation individuelle. Désormais, chaque pension de retraite ou de survie est rattachée à une corbeille déterminée qui correspond à un grand secteur des pouvoirs publics.

Financement

La loi du 25 avril 1933 a également instauré la caisse de répartition des pensions communales. Les communes qui n'assumaient pas leur paiement directement ou par l'intermédiaire d'une institution de prévoyance étaient affiliées d'office à cette caisse. Les communes pouvaient toujours s'y affilier, mais alors de façon définitive et irrévocable. Avant cette loi, chaque commune devait régler elle-même le mode de financement. À partir de 1933, le

4 Loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, M.B. 5 mai 1933.

5 Voir également Van Langedonck, J. et Put, J., Handboek Sociale Zekerheidsrecht, Intersentia, 2002, 878 p. Pour un aperçu historique, voir Peeters, N., Sociale zekerheid in bureaucratie. La loi relative à la pension des fonctionnaires de l'administration centrale de 1844 et les mesures libérales de 1848 dans la Revue Belge de Philologie et d'Histoire – Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis, 1997, n° 75, p. 383-412.

6 Art. 1 et art. 4 du décret 3 – 22 août 1790 : "l'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance" et "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". La loi prévoyait également une allocation pour les veufs et les orphelins.

7 Proposition de loi (W. Beke et al.) concernant la pension de retraite du secteur public en cas de séparation de fait et de divorce, Doc. parl. Sénat 2010 – 2011, n° 5-1161/1.

8 Pour les pensions du secteur privé, il est tenu compte de la situation de la personne : chef de ménage, séparé ou débiteur alimentaire, isolé...

9 Ce principe a été instauré par la loi du 14 avril 1965 établissant certaines relations entre les divers régimes de pensions du secteur public, M.B. 7 mai 1965.

10 Loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, Pensions, Pensions du secteur public, Mandataires, M.B. 6 février 1999.

11 Art. 39 Loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, M.B. 17 août 1978.

12 Loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, M.B. 22 mai 1984, Loi Mainil.

13 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.

14 Loi du 25 avril 2007 relative aux pensions du secteur public, M.B. 11 mai 2007.



paiement des pensions du personnel des administrations affiliées a été régi via une cotisation sur le traitement du personnel actif. Les charges étaient “réparties” chaque année sur la masse salariale des fonctionnaires redevables des administrations affiliées.

Ce système n’a toutefois guère remporté de succès et en 1986, cette caisse de répartition a été supprimée et remplacée par l’Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales et l’Administration des pensions. Depuis lors, celle-ci perçoit les cotisations et l’Administration des pensions effectue le calcul et le paiement des pensions ¹⁵.

Les membres affiliés à la caisse de répartition ont été transférés à l’ONSSAPL ; il s’agit du **Pool 1**. Un deuxième “régime des nouveaux affiliés” est venu s’ajouter en 1993 pour amener encore davantage d’administrations à un régime solidaire ¹⁶ (**Pool 2**). En 1995, un fonds d’égalisation a également été créé pour aligner les pourcentages de cotisation des deux pools. Il a été financé par la retenue de 13,07 % sur le pécule de vacances du personnel des administrations locales. En outre, la loi de 1993 prévoyait également que les boni des allocations familiales et les revenus financiers du fonds de réserve relatif aux allocations familiales soient affectés au profit des administrations affiliées. Pour inciter encore davantage d’administrations à rejoindre le pool 2, une réduction de 7,5 % a également été accordée par l’ONSSAPL. En effet, lors de l’affiliation, cette dernière reprenait davantage de charges de pension que les cotisations dues la première année ¹⁷.

Depuis quelque temps, il ressort toutefois des rapports annuels de l’ONSSAPL qu’il y a de moins en moins de personnel statutaire. Cette baisse exerce une conséquence directe sur le financement du régime commun et sur le pourcentage de cotisation que les services publics locaux doivent payer pour leurs agents statutaires. Il y aura donc de moins en moins de personnel statutaire pour supporter une charge de pension toujours plus lourde ¹⁸.

Le vieillissement et la diminution du nombre de statutaires

Jusqu’en 2012, en vertu de son autonomie, la commune pouvait choisir la manière de financer son régime : capitalisation, régime mixte ou encore système de retrait

dans le budget. La loi du 24 octobre 2011 a toutefois profondément modifié le système ¹⁹ en regroupant tous les pools dans un **fonds de pension solidarisé**. En principe, toutes les administrations locales y sont automatiquement et irrévocablement affiliées ²⁰. C’est une réponse au défi des dépenses de pension dans le secteur local. Il repose sur deux principes importants : la solidarité et la responsabilisation. Désormais, il est en effet tenu compte du rapport entre la charge de pension et la masse salariale des statutaires.

Mais toutes les administrations ne sont pas pour autant sur un pied d’égalité, puisque le montant de la cotisation varie en fonction du pool auquel elle était affiliée avant 2012. Les différences entre pools 1 et 2 se perpétuent dans le nouveau système. Ainsi, les communes du Pool 1 qui définissaient leur propre régime de pension doivent maintenant payer la cotisation de base de l’ex-pool 1, sauf lorsque leurs taux de cotisation dans le système précédent atteignait ou dépassait 41 %. Dans ce dernier cas, elles sont dorénavant soumises au taux de cotisation de base non plus de l’ex-pool 1 mais bien de l’ex-pool 2.

L’affiliation au fonds de pension est réglée de la manière suivante :

1. une partie des pensions existantes est reprise par le fonds de pension solidarisé ;
2. les administrations paient un pourcentage de base effectif, lequel est complété par la **cotisation de responsabilisation**.

Cette dernière est un concept instauré par la nouvelle loi. Les administrations locales dont les charges de pension individuelles sont supérieures au produit des cotisations de base payées devront payer une cotisation de responsabilisation. Cette dernière est égale à un pourcentage de la différence entre, d’une part, les charges de pension individuelles d’un employeur déterminé et, d’autre part, les cotisations de base payées.

En outre, une cotisation de régularisation est instaurée pour les communes qui nomment leur personnel contractuel après plus de 5 ans, et ce afin de lutter contre les nominations tardives. Étant donné que le régime débute le 1^{er} janvier 2012, elle sera due au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2017.

15 A.R. n° 491 du 31 décembre 1986 modifiant la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, M.B. 22 janvier 1987.

16 Loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales, M.B. 17 septembre 1993.

17 Art. 4 loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales.

18 Rapport annuel 2005 ONSSAPL. Voir également Q et rép., 21 janvier 2008, 2007-2008, Chambre, Question n° 17 (De Block).

19 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 locales 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, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

20 Selon l’article 5, toutes les administrations locales sont affiliées d’office et irrémédiablement au 1^{er} janvier 2012 sauf si l’administration locale qui n’était pas encore affiliée (pool 3 et 4) avant le 15 décembre 2011 a signifié son refus d’affiliation au ministre des Pensions. Ces administrations locales peuvent toujours décider ultérieurement de s’affilier.



Tous égaux ?

L'augmentation du nombre de pensionnés constitue un des défis à venir, et plus particulièrement celles des fonctionnaires. Ainsi, Caroline Ven et Niko Gobbin plaident dans "De welvaartsval" pour une pension égale pour chacun, qui devrait mettre un terme aux pensions élevées du secteur public ²¹. L'argument souvent entendu selon lequel les pensions des fonctionnaires constituent un traitement différé n'est plus de ce temps. En effet, les salaires des fonctionnaires sont depuis longtemps conformes à ceux du marché ²². Il ressort de l'Atlas des pensions de la KULeuven qu'un couple de fonctionnaires retraités disposerait d'une pension en moyenne plus élevée que d'autres catégories de retraités ²³.

Cependant, si les études se basent souvent sur des moyennes, des différences importantes existent entre les montants en fonction du régime. Une moyenne ne distingue ainsi pas les carrières courtes des longues, les isolés des chefs de ménage... Ces différences découlent de contextes historiques. Les pensions des fonctionnaires sont soumises à un régime de cotisation propre, différent de celui du secteur privé. La comparaison des deux tourne à l'avantage des premiers. Cette situation s'inverse toutefois lorsqu'on prend en considération le deuxième pilier, lequel est en outre encouragé sur le plan fiscal. Ce coût est réparti sur l'ensemble de la communauté, sans que ce soit visible dans les pensions moyennes.

On peut avancer que les générations plus âgées de fonctionnaires ont une pension moyenne légèrement supérieure – qu'on relativise par le fait que jusque dans les années '70, leurs traitements étaient largement inférieurs au marché -. Cette génération a en outre généralement une carrière plus longue dans la fonction publique. Souvent, ces personnes n'ont arrêté de travailler qu'à 65 ans et ont reçu des bonifications pour services de guerre ou coloniaux. Cette génération est toutefois en train de disparaître.

Il n'est plus guère tenu compte des carrières à partir de la crise pétrolière de 1973, elles deviennent en effet plus souvent mixtes. Depuis lors, il y a également de plus en plus de régimes à temps partiel, conséquence ou non de mesures en faveur de l'emploi. Il s'agit de prestations qui ne sont pas toujours entièrement prises en considération pour le calcul des pensions du secteur public. La pension moyenne du secteur public diminuera donc à mesure qu'il y a davantage de carrières mixtes.

Le ralentissement du système de la péréquation entraînera également à long terme une baisse.

Le présent article a été rédigé avec l'aide de Monsieur Christian Buntinckx, secrétaire adjoint honoraire de la Ville de Bruxelles, et de Monsieur Philippe Nys, administrateur général adjoint de l'ONSSAPL. Je remercie en particulier Monsieur Dirk Borremans, secrétaire de la commune d'Evere et président de la Fédération des secrétaires communaux de la Région de Bruxelles-Capitale pour la relecture.

Un deuxième aspect concerne le financement de l'ensemble du régime. Le législateur a donné une impulsion avec la réforme de l'ONSSAPL et le système des pools. Sur le plan structurel, on n'a toutefois pas réfléchi à son financement. Jusqu'à présent, les charges de pension constituent une obligation pour les administrations locales, sans qu'un pouvoir public n'intervienne dans le financement. Il faudra déterminer combien de temps les autorités locales pourront encore le supporter ²⁴.



Hildegard Schmidt



BRUXELLES ENVIRONNEMENT
IBGE - Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement

Votre administration de l'environnement et de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale

A VOTRE SERVICE

- Une plainte suite à des nuisances ?
- Besoin de conseils pour économiser l'énergie dans votre maison ?
- Envie de construire ou de rénover de façon durable ?
- Des conseils pour consommer « durable » ?
- Des informations sur les espaces verts ?
- Développer un projet d'éducation ou de formation à l'environnement ?
- Des informations sur les permis d'environnement ?
-

INFOS  **02 775 75 75** 
www.bruxellesenvironnement.be

21 Gobbin, N. et Ven, C., De Welvaartsval, Uitgeverij Pelckmans, 2009. 174 p.

22 Caroline Ven dans "Geen welvaart verdelen die er niet is" interview De Standaard, 17 décembre 2009.

23 Berghman, J. et. al., Atlas belge des pensions 2010,

www.socialsecurity.fgov.be > Publications > Atlas belge des pensions. Voir également "Les disparités entre les divers régimes de pensions", Journal Télévisé, RTBF, du 27 juillet 2011 et "Belgische pensioenen ongelijk verdeeld", Trends, 23 septembre 2010.

24 Voir également "Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale", Cour des Comptes, octobre 2010, p. 93.