

Le moteur pension

Développement et application pour les pensions des fonctionnaires

Afin de pouvoir calculer les pensions automatiquement, le Service fédéral des pensions (SFP) a lancé le projet Capelo. Il souhaite ainsi pouvoir suivre la carrière des fonctionnaires dans une base de données actualisée en permanence. La mise en relation des données du SFP sur les pensions des fonctionnaires et de celles des banques de données relatives aux pensions des salariés et des indépendants a permis en outre de développer un « moteur pension ». Il s'agit d'un projet de collaboration entre les trois régimes de pensions (fonctionnaires, salariés et indépendants) qui offre au citoyen un point de contact unique (sur www.mypension.be) pour calculer en ligne la première date de pension possible et le montant de sa pension, qu'il soit fonctionnaire, salarié ou indépendant.

Tant le moteur pension que l'interface www.mypension.be ont enregistré du retard, mais, depuis novembre 2017, la plupart des citoyens peuvent consulter une estimation de leur pension légale. L'application a eu immédiatement beaucoup de succès, ce qui montre que le citoyen a besoin d'informations claires au sujet de sa pension.

Le citoyen doit toutefois tenir compte du fait que les informations de pension fournies ne sont valables qu'au moment de la consultation et n'offrent aucune garantie sur le montant de la pension que l'intéressé recevra finalement. Par ailleurs, les informations fournies sont très sommaires. L'intéressé ne peut dès lors pas vérifier si son estimation est correcte ni contrôler si tous les éléments de carrière et de traitement ont été pris en compte.

La Cour des comptes a examiné le moteur pension et constate que la banque de données Capelo ne contient toujours pas toutes les données de carrière des fonctionnaires statutaires, alors que la date limite à laquelle les employeurs devaient introduire les informations est déjà passée depuis presque trois ans. Par ailleurs, pour un nombre inconnu d'anciens fonctionnaires qui n'étaient plus en service au sein du secteur public au 31 décembre 2010 (et qui n'y ont plus travaillé depuis), c'est même l'ensemble des données de carrière dans le secteur public qui font défaut. Une déclaration complète et correcte des données revêt une importance capitale pour pouvoir établir les droits à la pension dans tous les régimes. La Cour des comptes estime dès lors qu'il conviendrait d'introduire une sanction légale lorsque l'obligation de déclaration n'est pas respectée. En effet, MyPension ne pourra pas fonctionner convenablement tant que toutes les données des (anciens) fonctionnaires n'auront pas été intégrées.

Le nombre de déclarations remplies est encore plus bas pour les membres du personnel contractuel du secteur public, notamment parce que des protocoles d'accord autorisent, sans base légale, des exemptions. En outre, ces protocoles ne sont pas toujours exécutés correctement dans la pratique. Les services militaires de nombreux fonctionnaires ne figurent toujours pas dans la banque de données Capelo, ce qui entraîne un calcul erroné dans MyPension. De plus, les données de plusieurs petites institutions de pension et celles relatives aux mandats politiques devraient également être reprises dans les banques de données. Enfin, il apparaît que la réglementation sur les pensions relative au maximum absolu, à la non-prise en compte des services défavorables, au bonus de pension, au tantième préférentiel, à la pension minimale et

Le présent rapport a été approuvé le 5 décembre 2018 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.

Il est disponible uniquement en version électronique sur www.courdescomptes.be.

aux pensions mixtes n'a pas été (intégralement) programmée dans MyPension, de sorte que le logiciel fournit des informations erronées ou n'en donne aucune dans certains cas.

Le ministre des Pensions a répondu qu'il souhaite, par le biais d'un (avant-) projet de loi, introduire une sanction lorsque les données historiques ne sont pas introduites en temps voulu et étendre l'obligation de participer au projet Capelo. Ce projet de loi créera également une assise légale pour les protocoles d'accord qui ont déjà été conclus avec certains employeurs.

Par ailleurs, le ministre se rallie en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Il souligne une nouvelle fois qu'il attache une grande importance à la fourniture d'informations correctes et à la poursuite de l'automatisation du traitement des dossiers de pension. Il demandera dès lors au SFP de prêter attention aux points d'amélioration et aux recommandations formulés par la Cour des comptes et, le cas échéant, d'y donner suite le plus rapidement possible.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Questions d'audit et délimitation	7
1.3 Méthode d'audit	8
1.4 Déroulement de l'audit	8

CHAPITRE 2

Avancement du projet	10
----------------------	----

CHAPITRE 3

Constatations relatives à la banque de données Capelo	14
3.1 Exhaustivité et exactitude de la banque de données	14
3.1.1 Déclarations historiques	14
3.1.2 Déclarations DmfA	14
3.1.3 Dispense de déclaration en vertu d'un « protocole »	16
3.1.4 Répartition des tâches entre les employeurs	17
3.1.5 Données ponctuelles	18
3.1.6 Services militaires	18
3.2 Conséquences d'une banque de données incomplète et/ou inexacte	19
3.2.1 Conséquences pour le calcul des pensions des fonctionnaires	19
3.2.2 Conséquences en cas de carrière mixte	19

CHAPITRE 4

Constatations relatives au calcul des pensions	21
4.1 Remarques générales	21
4.1.1 Estimations automatiques	21
4.1.2 Informations accompagnant les estimations de MyPension	22
4.1.3 Informations pour les fonctionnaires en prépension	23
4.2 Réglementation manquante dans le logiciel d'estimation	23
4.2.1 Limitation au montant maximum absolu ²³	
4.2.2 Application de la règle selon laquelle il peut être fait abstraction des « services préjudiciables »	23
4.2.3 Bonus de pension	24
4.2.4 Tantième	24
4.2.5 Augmentation jusqu'à la pension minimale	25
4.2.6 Législation relative aux pensions mixtes	25
4.3 Logiciel de calcul différent	26

CHAPITRE 5	
Conclusions et recommandations	27
5.1 Conclusions	27
5.2 Recommandations	28
ANNEXE	
Réponse du ministre des pensions du 24 octobre 2018	29

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Contexte

Le Service fédéral des pensions (SFP) a automatisé depuis un certain temps déjà les processus de calcul des pensions afin de travailler de manière plus performante et de pouvoir fournir au citoyen de meilleures informations à propos de ses droits en matière de carrière et de pension. Ainsi, il a entamé le projet Capelo (carrière publique électronique-*elektronisch loopbaanoverzicht*), pour lui permettre de suivre la carrière des fonctionnaires à l'aide d'une base de données actualisée en permanence. Cette banque de données, avec le programme de calcul PenCalc, devait permettre d'octroyer automatiquement les pensions dans le secteur public. Depuis début 2013, le SFP fixe ces pensions sur la base d'informations électroniques et plus à partir d'un dossier papier et de documents de carrière probants. Les données de carrière sont encodées et envoyées par les divers employeurs du secteur public ; les données de carrière datant d'avant 2011 sont reprises dans une déclaration des « données historiques » et celles à partir de 2011 sont obtenues via la déclaration de la sécurité sociale (DmfA)¹.

La mise en relation des données électroniques relatives aux pensions des fonctionnaires et de celles des banques de données relatives aux pensions des salariés et de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) a permis en outre de développer un « Moteur pension ». Il s'agit d'un projet de collaboration entre les trois régimes de pensions (fonctionnaires, salariés et indépendants) qui offre au citoyen un point de contact unique pour calculer en ligne la première date de pension possible et le montant de sa pension, qu'il soit fonctionnaire, salarié ou indépendant.

Une banque de données supplémentaire était devenue indispensable pour le SFP à la suite des réformes des pensions. En effet, en raison de ces modifications législatives, la banque de données Capelo en construction, reprenant toutes les données de carrière du secteur public d'un fonctionnaire, ne suffisait plus pour automatiser le droit à une pension publique et son calcul. En effet, certains éléments de la fixation de la pension requièrent de connaître également les périodes de travail en tant que salarié ou indépendant.

Pour les deux autres grands régimes de pensions (salariés et indépendants), le projet devait en premier lieu permettre que, pour les carrières mixtes, il ne soit plus nécessaire d'attendre le traitement de la pension de fonctionnaire avant de pouvoir fixer la pension de salarié et/ou d'indépendant. Par ailleurs, à la suite des réformes des pensions successives, un nombre croissant de cas dans ces régimes requièrent la connaissance des services prestés en tant que fonctionnaire pour pouvoir examiner le droit à la pension.

¹ La Cour des comptes a examiné dans un audit antérieur le fonctionnement de Capelo. Voir Cour des comptes, « Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires », rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2017, www.courdescomptes.be. Sauf mention contraire explicite, toutes les références à des constatations antérieures de la Cour des comptes portent sur le contenu de ce rapport d'audit.

Le projet « Moteur pension » comprend :

- une banque de données commune ;
- un moteur de calcul pour chaque régime de pension qui consolide les données du régime concerné, c'est-à-dire les interprète suivant la réglementation spécifique à ce régime ;
- un orchestrateur central pour gérer l'échange des données brutes (c'est-à-dire les données avant leur consolidation) et des données consolidées entre les trois régimes de pension ;
- une interface commune qui communique ces données au citoyen (et aux professionnels) : www.mypension.be.

Concrètement, le moteur pension fonctionne comme suit :

- Chacune des trois institutions de pension (le SFP-ancien Service des pensions du secteur public pour les pensions des fonctionnaires, le SFP-ancien Office national des pensions pour les pensions des salariés et l'Inasti pour les pensions des indépendants) introduit les données de carrière dans la banque de données intégrée. Les données du secteur public sont fournies de manière structurée à partir du portail des pensions du SFP.
- Chaque institution consolide ses propres données de carrière pour établir le droit à pension et calcule la « date P », c'est-à-dire la première date de pension possible. Le module de calcul de la date P du SFP (services compétents pour les pensions des fonctionnaires) communique les données consolidées au moteur pension de deux manières : la durée de carrière prise en considération dans le régime du secteur public et la durée de carrière prise en considération dans les autres régimes. Ce module peut aussi calculer une date P à partir de données fournies par le moteur pension.
- Chaque institution consolide ses propres données de carrière pour calculer la pension. On obtient ainsi un montant de pension à trois dates possibles : la date P, la première date de pension possible commune aux trois régimes et la date de pension légale. En outre, le moteur calcule le montant de pension déjà constitué².

Cette plateforme de pension interactive commune collecte et traite donc les données de carrière détaillées pour établir un aperçu de carrière complet pour les trois régimes de pension. Ces données de carrière sont en outre traduites en droits à la pension et affectées à un des régimes. De cette manière, il peut être déterminé si et dans quelle mesure chaque service presté est pris en compte pour l'établissement du droit et le calcul de la pension dans chaque régime de pensions. Les données et le calcul sont mis à disposition via l'interface www.mypension.be³. Le citoyen a donc à tout moment une vue de sa carrière et des droits à la pension qui en découlent.

² Il s'agit du montant de la pension que le futur pensionné percevra à l'âge légal de la pension s'il arrête immédiatement de travailler et ne constitue pas de droits à la pension supplémentaires.

³ Outre MyPension qui est géré par le SFP, Sigedis et l'Office national de sécurité sociale ont lancé MyCareer le 29 août 2017. Sigedis est l'ASBL « *Sociale Individuele Gegevens* – Données Individuelles sociales ». Elle collecte les données sociales individuelles en Belgique et les stocke dans des bases de données accessibles aux institutions publiques de sécurité sociale et éventuellement à d'autres organismes publics. MyCareer donne au citoyen un aperçu de sa carrière, qui reprend toutes les périodes d'activité en tant que fonctionnaire, travailleur salarié ou indépendant et toutes les périodes d'inactivité (chômage, crédit-temps, etc.). Cette application en ligne permet aussi au citoyen de signaler les lacunes dans sa carrière.

En résumé, le moteur pension calcule :

- la date P, soit la première date de pension possible dans un régime (fonctionnaires, salariés, indépendants) compte tenu des services prestés dans l'ensemble des trois régimes ;
- la date de pension commune à laquelle une personne dispose d'un droit à pension simultanément dans les trois régimes;
- le montant de la pension à la date P, à la date de prise de cours commune et à la date légale de la pension et le montant de la pension déjà constitué à un moment donné.

À terme, le moteur pension permettra aussi d'effectuer des simulations individuelles, pour qu'un citoyen puisse évaluer au préalable l'effet de certains choix de carrière sur la date de sa pension et son montant. À cet effet, le site internet www.mypension.be doit évoluer vers un portail des pensions en ligne qui contient des informations personnalisées sur les pensions légales et complémentaires des salariés, fonctionnaires et indépendants, regroupées dans un dossier de pension numérique personnel.

Le SFP s'est beaucoup investi dans le dossier de carrière électronique (Capelo) et l'élaboration du moteur pension. Dès le début du projet, il avait été prévu de lancer les applications en plusieurs phases sur la base d'un calendrier qui a déjà été ajusté à plusieurs reprises entre-temps (voir le chapitre 2).

1.2 Questions d'audit et délimitation

La Cour des comptes a examiné le développement et la réalisation du moteur pension. Vu que la fiabilité du moteur pension (et donc son utilité finale) dépend de l'exactitude des informations fournies, l'audit s'est concentré sur la manière dont les flux de données sont automatisés et sur l'exhaustivité des données.

En outre, l'audit a analysé quelles fonctionnalités du moteur pension sont déjà opérationnelles et dans quelle mesure le moteur pension est capable de produire des résultats exacts et complets. À cet égard, la Cour a examiné dans quelle mesure le SFP a suivi le calendrier (initial et adapté).

L'audit peut être résumé aux questions d'audit suivantes :

- De quelle manière les flux de données destinés au moteur pension sont-ils organisés et automatisés ?
- Ces flux de données sont-ils complets et contiennent-ils des informations correctes ?
- Quelles sont les fonctionnalités du moteur pension déjà opérationnelles ?
- Ces fonctionnalités produisent-elles des résultats corrects et est-il suffisamment tenu compte des modifications de la réglementation en matière de pensions (informations actualisées) ?

MyCareer offre un aperçu neutre de tous les événements de la carrière sans les interpréter sous la forme de certains droits, tandis que MyPension se concentre sur les droits à la pension constitués. Comme ces outils ont des objectifs différents, les données communiquées peuvent diverger. Ainsi, MyPension reprend certaines périodes qui ne font pas partie de la carrière, mais qui créent malgré tout des droits à pension (par exemple, les périodes d'étude).

- Dans quelle mesure le calendrier prévu pour la réalisation du moteur pension est-il respecté ?

1.3 Méthode d'audit

Dans une première phase, les informations disponibles (ordres de service, rapports de groupes de travail, etc.) ont été examinées et des entretiens ont été organisés avec les fonctionnaires responsables.

Dans une deuxième phase, le fonctionnement du moteur pension a été examiné à partir d'environ deux cents dossiers concrets. L'examen a notamment porté sur une sélection de dossiers demandés au SFP. Une partie d'entre eux concernaient des dossiers types de membres du personnel de l'enseignement, d'autres des dossiers types d'une carrière mixte (c'est-à-dire une carrière de fonctionnaire accompagnée de services prestés en tant que salarié ou indépendant).

1.4 Déroulement de l'audit

1^{er} février 2017	Annonce de l'audit au ministre des Pensions et à l'administrateur général du SFP
De mai 2017 à mai 2018	Réalisation de l'audit et rédaction du projet de rapport
3 octobre 2018	Envoi du projet de rapport à l'administrateur général du SFP et au ministre des Pensions
24 octobre 2018	Réponse du ministre des Pensions au projet de rapport
9 novembre 2018	Réponse de l'administrateur général adjoint du SFP au projet de rapport

CHAPITRE 2

Avancement du projet

D'après le plan de management 2013-2019 du 31 octobre 2013 de l'ancien Service des pensions du secteur public (SdPSP), le projet Moteur pension devait être réalisé en plusieurs phases (voir la colonne « calendrier initial » dans le tableau suivant). Un an après la publication du plan de management, le calendrier a déjà été ajusté, comme l'indique la réponse du ministre des Pensions à une question parlementaire du 28 octobre 2014⁴. Le plan d'administration 2015 de l'ancien Office national des pensions a de nouveau adapté le calendrier (voir la colonne « calendrier adapté » dans le tableau suivant). Il a encore dû être adapté ensuite⁵. Ces adaptations suscitent des questions:

- Le calendrier initial était-il bien réaliste ?
Il est apparu clairement dès le départ qu'il serait impossible de clôturer la phase 1 en décembre 2014. Comme la Cour l'avait déjà souligné début 2014, le SFP (encore le SdPSP à l'époque) ne pouvait disposer d'une banque de données reprenant les données de carrière de tous les fonctionnaires que début 2016 au plus tôt. En effet, les divers organismes publics ne devaient établir la déclaration des données historiques des membres de leur personnel que pour le 31 décembre 2015⁶. Il va de soi que le report d'une (première) phase a une incidence négative sur le calendrier de toutes les phases suivantes. D'après le SFP, il n'était pas possible de prévoir que les employeurs du secteur public auraient besoin de tant de temps pour introduire les attestations électroniques reprenant les données de carrière historiques.
- Quelle est la raison des modifications successives du calendrier ?
Lorsque la Cour a demandé une liste claire des modifications successives apportées au calendrier et des raisons de celles-ci, le SFP a simplement répondu en premier lieu qu'il s'agissait d'un énorme projet en évolution constante. Dans sa réaction au projet de rapport, le service a invoqué les nombreuses réformes des pensions qui ont été menées depuis le lancement du projet et qui ont eu une incidence importante sur le logiciel d'octroi de l'ancien ONP et de l'ancien SdPSP.

Pour le développement du projet, le SFP a fait appel à la Smals, l'organisation informatique commune des institutions publiques de sécurité sociale belges. Comme un projet d'une telle envergure nécessitait apparemment une approche plus structurée et spécifique, le SFP a ensuite aussi fait appel à une société privée (par le biais d'un contrat-cadre lié à la Smals) ainsi que, depuis le 31 mai 2017, indirectement à une autre société privée⁷ spécialisée dans les expériences d'utilisation en ligne. En tant que partenaire externe, cette dernière doit encadrer le SFP dans la poursuite du développement de MyPension et la mise au point d'un site internet unique pour le SFP (tant pour les pensions des fonctionnaires que pour les pensions des salariés). En parallèle, les réseaux internes respectifs seront intégrés en un seul

⁴Chambre, 8 décembre 2014, QRVA 54/003, Question de F. Demon du 28 octobre 2014 au ministre des Pensions. La réalisation de la phase 1 a été déplacée d'emblée de décembre 2014 à fin 2015.

⁵ La Cour des comptes a constaté pendant l'audit qu'il n'existe pas de plateforme d'information centrale reprenant l'ensemble des documents et décisions concernant le moteur pension. Il a dès lors été très difficile d'obtenir un aperçu chronologique des différentes étapes.

⁶ Cour des comptes, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques - évaluation intermédiaire*, rapport présenté à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2014, www.courdescomptes.be.

⁷ Plus particulièrement en sous-traitance de la première société privée. Cette collaboration via la Smals est réglée dans une modalité spéciale de collaboration (en abrégé : MSC).

réseau de manière à ce que toutes les informations et connaissances sur les pensions des fonctionnaires et des salariés puissent être gérées en un seul endroit. Cet objectif n'a pas encore été réalisé.

Le tableau suivant donne un aperçu de la mise en œuvre du projet :

Contenu prévu	Calendrier initial	Calendrier adapté	Réalisation	Contenu réalisé
Phase 0 - Accès en ligne au statut du dossier et à l'aperçu des paiements				
Le citoyen a accès en ligne au statut de son dossier dans les trois régimes. Le pensionné peut consulter ses paiements de pension dans le secteur privé et le régime des fonctionnaires.	Décembre 2014	Deuxième trimestre 2015	Mai 2015	Les travailleurs salariés, indépendants et fonctionnaires actifs et pensionnés peuvent, grâce à MyPension, consulter leurs données de carrière, lire des messages électroniques du service des pensions et demander leur pension. Les pensionnés peuvent également consulter les montants de pension versés.
Phase 1 - Aperçu en ligne des périodes d'assurance pension et calcul de la première date de prise de cours possible				
Le citoyen peut consulter en ligne les données de carrière qui ont été enregistrées en vue de la constitution de sa pension dans les trois régimes et, si nécessaire, les diplômes. Il peut signaler les éventuelles données manquantes. En outre, la première date de pension possible est indiquée pour chaque régime accompagnée d'une explication.	Décembre 2014	Premier trimestre 2016	Janvier 2016	<p>Une version limitée du moteur pension a été lancée le 8 janvier 2016. Jusqu'au 20 janvier 2016, MyPension ne faisait apparaître que les lignes du temps pour chaque régime de pension contenant des données détaillées sur les périodes et les employeurs. Les visiteurs pouvaient signaler les périodes de travail ou de service militaire manquantes et les erreurs.</p> <p>La phase 1 du moteur pension a débuté le 21 janvier 2016. À partir de cette date, chaque citoyen devait pouvoir consulter la première date de pension possible sur la base des données de carrière reprises dans la banque de données commune. Lorsque les données disponibles sont insuffisantes pour calculer la date de pension (par exemple, lorsque les données historiques d'un fonctionnaire n'ont pas encore été introduites), le citoyen reçoit un avertissement indiquant la raison pour laquelle il n'est pas encore possible de calculer la date de pension.</p>
Phase 1 bis - Envoi et collecte coordonnés de renseignements supplémentaires pendant le processus d'octroi				
Les informations demandées par les trois organismes de pension pendant le processus d'octroi ne sont dorénavant demandées qu'une	Décembre 2016			À la clôture de l'audit, il n'était toujours pas possible de communiquer des informations en ligne. Le citoyen peut

Contenu prévu	Calendrier initial	Calendrier adapté	Réalisation	Contenu réalisé
seule fois. Le citoyen a la possibilité de compléter ces informations en ligne via un formulaire commun.				toutefois télécharger les formulaires nécessaires sur le site internet et ensuite les envoyer par la poste.
Phase 2 - Estimation unique et simulation de pension en ligne				
Au cours de sa carrière, le citoyen peut consulter en ligne pour les trois régimes une simulation du montant de pension. En outre, il peut simuler des choix de carrière futurs pour connaître l'incidence de ceux-ci sur sa pension.	Décembre 2016	Décembre 2016 (phase 2 : estimation à la première date de pension possible et/ou à la limite d'âge)	Novembre 2017	Depuis le 20 novembre 2017, la plupart des citoyens peuvent consulter via MyPension une estimation de leur pension légale, qu'ils aient eu une carrière de fonctionnaire, de salarié ou d'indépendant. L'estimation est effectuée à trois dates : la première date de pension possible, la date de pension commune aux trois régimes et la date de l'âge légal.
		Décembre 2017 (phase 2bis : simulation du montant de pension à une date choisie librement et suivant des variables choisies librement)	Juillet 2018	<p>Depuis le 5 juillet 2018, chaque citoyen peut demander une estimation du montant de sa pension à une date choisie librement entre la première date de pension possible et la limite d'âge légale. Cette estimation automatique repose sur les mêmes paramètres et conditions que les autres montants de pension indiqués. L'estimation peut être effectuée au choix en tenant compte ou pas des périodes d'étude pouvant être validées moyennant des cotisations personnelles.</p> <p>Il n'est toujours pas possible de simuler un montant de pension en adaptant des variables de carrière (par exemple, les absences ou interruptions de carrière, les modifications de certains éléments de la carrière, les promotions, etc.). Lors de la présentation à la presse de la (nouvelle) phase 2 (fin novembre 2017), le ministre des Pensions avait annoncé qu'il serait possible à partir de 2019 de calculer l'effet de certains choix de carrière sur le montant de la pension.</p>

Contenu prévu	Calendrier initial	Calendrier adapté	Réalisation	Contenu réalisé
Phase 3 - Communication coordonnée de la décision de pension				
Lorsque les administrations des pensions prennent une décision, le citoyen reçoit simultanément les décisions d'octroi prises dans tous les régimes. Les différentes notifications sont rassemblées et accompagnées d'une brève explication mentionnant le montant de pension global.	Juin 2018			À la clôture de l'audit, cet objectif n'avait pas encore été réalisé.

CHAPITRE 3

Constatations relatives à la banque de données Capelo

3.1 Exhaustivité et exactitude de la banque de données

3.1.1 Déclarations historiques

Les employeurs du secteur public devaient déclarer et valider les anciennes données de carrière de tous les membres du personnel qu'ils employaient au 31 décembre 2010, y compris les données des employeurs précédents dans le secteur public. Le législateur avait imposé que ces « attestations de carrière historiques » soient achevées pour le 1^{er} janvier 2016.

Des chiffres de Sigedis montrent qu'en 2018, les employeurs sont encore loin d'avoir achevé cette opération. Début avril 2018, le SFP n'avait encore reçu une attestation de carrière que pour 86,67 % de l'ensemble des agents statutaires. Cela signifie que l'aperçu de carrière de plus de 87.000 agents statutaires actuels ou anciens fait encore défaut⁸. Dans sa réaction au projet de rapport, le SFP actualise les chiffres. Début novembre 2018, 90,32 % des attestations attendues avaient été validées. Il manquait encore 63.356 attestations, dont 84 % à la charge d'un seul employeur, à savoir l'enseignement francophone.

Par ailleurs, les données historiques des anciens fonctionnaires qui n'étaient plus en service au 31 décembre 2010 sont manquantes. Il s'agit d'un nombre inconnu pour le moment de personnes qui sont devenues salariées ou indépendantes après une carrière dans le secteur public. Comme leur ancien employeur public ne doit pas remettre d'attestation historique, ces données de carrière ne sont pas reprises dans la banque de données Capelo. Lorsque les intéressés contrôlent leur carrière sur le site MyPension.be, ils constatent que leur ancienne carrière publique est complètement omise. Ce n'est que lorsqu'ils le signalent que la procédure visant à compléter les données peut être entamée. Des centaines de cas sont découverts ainsi chaque mois. Cette situation est aussi liée au fait que le problème touche également tous les miliciens qui ont prolongé leur engagement comme militaire pour quelques mois ou années.

Le SFP signale qu'il a entre-temps déposé un avant-projet de loi auprès de la cellule stratégique, qui prévoit notamment que le dernier employeur qu'un membre du personnel a quitté avant le 1^{er} janvier 2011 doit valider une attestation historique dans le mois qui suit la réception d'une demande émanant d'un organisme de pension du secteur public. La Cour des comptes fait observer que cette procédure requiert également une initiative du fonctionnaire concerné.

3.1.2 Déclarations DmfA

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les données destinées à Capelo sont dans une large mesure collectées via la déclaration trimestrielle à la sécurité sociale DmfA, à laquelle sont ajoutées des informations relatives à l'occupation dans le secteur public. Ainsi, chaque forme de congé, d'absence ou de prestations partielles doit être exprimée par un code ayant une

⁸ En outre, la saisie ne s'est pas intensifiée en 2017 : le pourcentage d'attestations de carrière introduites a augmenté de moins de deux pourcents au cours de cette période. À ce rythme, il faudra encore attendre plus de sept ans avant que la banque de données Capelo ne contienne les données historiques de tous les fonctionnaires. D'après le SFP, les manquements se situeraient surtout au niveau de la Communauté française.

incidence spécifique sur le calcul de la pension. En 2011 déjà – lorsque la banque de données Capelo était encore en cours d'élaboration et que le calcul de la pension sur la base des données introduites n'était pas encore opérationnel –, la Cour s'était interrogée sur la capacité des employeurs à prendre de telles décisions en connaissance de cause et sur le fait que les choix que le SdPSP leur propose par le système de codes sont exhaustifs⁹.

L'échantillon examiné par la Cour dans le cadre de cet audit montre clairement que cette crainte était fondée. Il existe apparemment de nouveaux codes pour certains congés, mais ils ne sont pas repris dans le manuel. Dès lors, on ne sait pas comment les employeurs publics peuvent connaître ces codes. De manière plus générale, la Cour constate que les codes repris dans le manuel sont souvent délimités de manière très sommaire et que les descriptions ne permettent pas de déterminer assez clairement le code à utiliser pour un type de congé ou d'absence.

La Cour relève en outre que le SFP a indiqué lors d'une mise à jour du moteur pension que deux codes existants¹⁰ seraient dorénavant traités de la même manière. On peut évidemment se demander pourquoi deux codes distincts existaient alors à l'origine et pourquoi ils sont censés avoir une incidence identique sur le calcul de la date P et du montant de la pension (seulement) à partir d'une date déterminée. Il n'est pas clair non plus que les employeurs concernés ont été informés de cette modification annoncée sur le réseau interne du service des pensions, ni comment ils l'ont éventuellement été.

Par ailleurs, lors de l'introduction de la carrière dans la banque de données Capelo (via une attestation historique ou via les déclarations DmfA), les périodes d'absence ne doivent pas toutes être encodées. Par exemple, les congés pour prestations réduites pour cause de maladie ne doivent pas être mentionnés séparément, car l'occupation se poursuit normalement pendant ce type d'absence à temps partiel. Ce choix semble logique parce que cette forme d'absence n'a pas d'incidence sur le calcul de la pension pour le moment. Il implique toutefois qu'en cas de modification de la loi en la matière, les périodes concernées ne pourront pas être identifiées dans Capelo.

Une modification de la procédure a résolu une imprécision relative à la saisie du « congé pour mission »¹¹ que la Cour avait signalée dans son audit de mars 2017. Un tel congé est octroyé par l'employeur auprès duquel l'agent concerné est nommé définitivement, afin que l'agent puisse prêter temporairement des services contractuels auprès d'un autre employeur. Jusqu'à présent, cette absence n'était pas toujours introduite dans la banque de données Capelo lorsqu'elle était assimilée à la situation administrative « activité de service ». Il n'était donc pas possible d'appliquer la réglementation¹² qui vise à éviter que de telles périodes fournissent un double avantage en matière de pension ou permettent d'obtenir une pension publique (plus élevée) au lieu d'une pension de salarié. La nouvelle procédure prévoit une double déclaration : dorénavant, les deux employeurs doivent compléter les blocs Capelo de la déclaration DmfA¹³.

⁹ Cour des comptes, « Pensions publiques : points d'attention », 168^e Cahier de la Cour des comptes, Bruxelles, décembre 2011, p. 373, www.courdescomptes.be.

¹⁰ Il s'agit des codes 513 et 505.

¹¹ Code 505.

¹² 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 et loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

¹³ On peut toutefois se demander si et comment les employeurs publics ont été informés de cette nouvelle procédure et comment les déclarations incomplètes du passé seront identifiées et rectifiées.

En ce qui concerne les « services actifs »¹⁴, l'audit montre à nouveau que le SFP ne peut plus contrôler l'application concrète de la réglementation via la banque de données Capelo. Les données provenant des attestations historiques et des déclarations DmfA ne suffisent pas pour déterminer si un agent remplit les deux conditions cumulatives : être titulaire d'un grade actif et exercer effectivement la fonction qui y est liée. Le grade précis d'un membre du personnel ne doit même plus être mentionné dans les déclarations.

La Cour des comptes ne peut donc que constater à nouveau que le service des pensions a sur plusieurs plans transféré une partie de sa compétence de contrôle aux employeurs, sans disposer lui-même des instruments pour vérifier l'exactitude des informations fournies.

Le SFP n'est pas d'accord avec les constatations concernant la perte de qualité des données de carrière. Il précise que tant l'ancien dossier papier que le flux numérique actuel constituent une déclaration certifiée sincère et véritable par l'employeur et ne peuvent pas être contrôlés par l'organisme de pension. La Cour souligne que l'ancien dossier de pension était constitué de documents probants authentiques, alors que tout repose à présent sur une déclaration récapitulative. Par ailleurs, la Cour attire l'attention sur le fait que le SFP est bien légalement chargé d'exercer un contrôle sur les déclarations Capelo¹⁵. En ce qui concerne plus spécifiquement les services actifs, il est vrai que les dénominations des grades ne constituent plus un critère parfait. Les descriptions de fonction sont en réalité indispensables. Pourtant le tableau de concordance (officieux) des services actifs permettait un contrôle permanent, justement parce qu'il ne pouvait être adapté que sur la proposition de l'employeur et moyennant l'accord du SFP et de la Cour des comptes.

3.1.3 Dispense de déclaration en vertu d'un « protocole »

Les chiffres mentionnés au point 3.1.1 à propos des données historiques manquantes concernent uniquement les agents statutaires. Le SFP reconnaît que le pourcentage d'attestations de carrière complétées pour les membres du personnel contractuels des pouvoirs publics est encore très bas.

En vertu de la loi Capelo, il est obligatoire de déclarer toutes les données de carrière et de rémunération nécessaires à la détermination et au suivi des droits à la pension dans le secteur public, qu'elles concernent des services prestés en tant qu'agent nommé ou contractuel. Dans la pratique, le SFP déroge à cette règle en accordant des exceptions pour les services contractuels, au moyen de protocoles conclus avec les employeurs.

La Cour avait déjà critiqué cette pratique dans son audit de mars 2017. De tels protocoles sont illégaux parce qu'ils ne sont pas prévus dans la loi Capelo. Le SFP a reconnu cette illégalité, mais a précisé que les protocoles avaient été introduits pour des raisons pratiques : ils ont fait suite à la plainte des administrations locales à propos de la charge de travail trop élevée parce qu'elles devaient établir des attestations de carrière historiques pour tous les membres du personnel contractuels.

Les employeurs concernés s'engagent dans les protocoles à établir dans certains cas une attestation historique pour les travailleurs (contractuels) pour lesquels ils ne doivent plus introduire une attestation de carrière dans Capelo. C'est le cas par exemple si le travailleur est nommé à titre définitif ultérieurement ou met fin à ses fonctions auprès de l'organisme et entre en service auprès d'un autre employeur public. Les employeurs doivent remettre

¹⁴ En application de l'article 8, § 3, 3°, de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, le tantième « préférentiel » 1/50^e est accordé (au lieu du tantième « standard » 1/60^e) pour chaque période au cours de laquelle un agent était titulaire de l'un des emplois désignés dans le tableau annexé à la loi. Ces emplois sont dénommés « services actifs » ; l'agent concerné a droit au tantième préférentiel pour autant qu'il exerçait effectivement l'emploi.

¹⁵ La loi Capelo contient même en son titre 13 une section 6 qui se concentre spécifiquement sur le contrôle (articles 158 à 161).

cette attestation dans le mois qui suit la nomination définitive auprès de l'organisme concerné ou l'entrée en service auprès d'un autre organisme public¹⁶.

Tant le SFP que le ministre des Pensions indiquent que ces protocoles d'accord seront dotés d'une assise légale avec effet rétroactif. Un avant-projet de loi a été déposé à cet effet.

La Cour des comptes répète que la dispense de déclaration empêche l'exhaustivité de la banque de données. En effet, certains employeurs du secteur public tombent ainsi en grande partie ou totalement en dehors du champ d'application de la loi Capelo. Ainsi, le projet perd son utilité en tant que banque de données pour « l'ensemble des travailleurs du secteur public ».

Enfin, la Cour attire l'attention sur la nouvelle législation relative aux pensions mixtes¹⁷. En vertu de cette loi, les services prestés avant la nomination définitive ne peuvent plus être pris en considération dans la pension publique que si l'intéressé était nommé à titre définitif au 1^{er} décembre 2017 (à l'exception des services temporaires dans l'enseignement). Ce nouvel élément pourrait constituer la base de la suppression de l'obligation de déclaration pour les contractuels dans la loi Capelo. Une telle modification de la loi impliquerait toutefois que l'objectif de la banque de données serait encore restreint.

3.1.4 Répartition des tâches entre les employeurs

La loi Capelo obligeait les employeurs à déclarer et valider les anciennes données de carrière des membres du personnel en service au 31 décembre 2010, y compris les données des employeurs précédents dans le secteur public. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les données relatives au travail sont récoltées via les déclarations trimestrielles DmfA.

Dans son échantillon, la Cour a constaté que cette répartition des tâches engendre des problèmes pour les citoyens qui sont entrés en service pour la première fois auprès d'un employeur public précisément le 1^{er} janvier 2011. Ces personnes ne peuvent pas consulter la date de leur pension ni l'estimation du montant de leur pension via MyPension et reçoivent le message suivant :

« Votre date de pension et l'estimation du montant de votre pension ne peuvent pas être calculées pour le moment.

Nous ne disposons pas de vos données de carrière dans le secteur public datant d'avant le 01.01.2011. Ces données doivent être introduites par l'employeur auprès duquel vous étiez en service au 01.01.2011. Veuillez vous adresser à cet employeur et lui demander d'introduire ces données. » (traduction)

Le logiciel du SFP part apparemment du principe que tous les membres du personnel qui travaillent dans le secteur public au 1^{er} janvier 2011 ont travaillé dans les services publics antérieurement, de sorte que le calcul est bloqué tant que ces données historiques n'ont pas

¹⁶ L'échantillon contenait un cas dans lequel l'employeur dispensé de déclaration n'avait toujours pas validé l'attestation de l'occupation précédente six ans après la cessation des activités d'un membre du personnel contractuel et sa nomination définitive auprès d'un autre service public. En l'absence de cette attestation, l'intéressé semblait avoir une carrière incomplète et il ne pouvait pas obtenir une estimation correcte via MyPension. Ce n'est qu'après avoir protesté à plusieurs reprises auprès de son employeur précédent que la situation a été rectifiée. Dans la pratique, il revient donc au futur pensionné d'insister lui-même pour l'exécution correcte du protocole.

¹⁷ Loi du 30 mars 2018 relative à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, dénommée ici « loi relative aux pensions mixtes ».

été déclarées. Les personnes qui sont entrées en service auprès d'un employeur public précisément à cette date reçoivent dès lors ce message à tort¹⁸.

3.1.5 Données ponctuelles

Les employeurs doivent transmettre deux types de données ponctuelles au SFP :

- les diplômes et certificats, s'ils constituaient une exigence pour le recrutement ou la promotion à partir du 1^{er} janvier 2011. Avant cette date, ils font partie de la déclaration historique, ce qui implique qu'ils doivent uniquement être attestés (sans aucun document probant), comme tous les services et congés ;
- les décisions de cessation de l'occupation à la suite d'une démission d'office par l'employeur. Si cette démission est une application de la sanction disciplinaire la plus grave, il entraîne la perte des droits à la pension (publique) constitués et les années prestées sont transférées dans le régime des travailleurs salariés.

L'audit a révélé ce qui suit à ce sujet :

- Le SFP intègre les données de diplôme transmises par l'employeur dans le calcul de la pension sans procéder à un contrôle (ni de la condition de diplôme ni de la durée des études). En outre, aucun contrôle automatisé ne permettrait de rejeter les combinaisons impossibles. Ainsi, le système accepte l'introduction d'un diplôme de master de cinq ans pour une fonction de niveau B, alors que ce niveau ne requiert qu'un diplôme de bachelier (maximum trois ans).
- En cas de démission d'office, l'employeur ne peut introduire que le code « démission imposée par l'employeur », sans pouvoir préciser si elle a été effectuée en application de la sanction disciplinaire la plus grave. Le logiciel prend ensuite les services en considération dans la pension publique, mais génère une anomalie et un avertissement pour l'agent en charge du dossier. Celui-ci doit examiner si la démission entraîne la perte du droit à une pension publique et, si nécessaire, qualifier les services de non admissibles. Il semblerait plus logique que l'employeur puisse déclarer d'emblée lui-même si la sanction disciplinaire la plus grave a été appliquée. En effet, il s'agit simplement de l'application du statut du personnel et non d'une matière liée aux pensions.

3.1.6 Services militaires

Les problèmes déjà signalés par la Cour en ce qui concerne l'introduction des services militaires n'ont pas été résolus. L'audit montre que ces données ne sont toujours pas transmises de manière systématique et que la banque de données Capelo ne mentionne pas de services militaires pour de nombreux fonctionnaires qui les ont pourtant prestés.

Dans la pratique, le SFP ne demande généralement ces données qu'après l'introduction d'une demande par le citoyen, qui a constaté via MyPension ou MyCareer que son service militaire n'a pas été repris dans sa carrière. Même dans ce cas, l'échange d'informations est très lent. C'est la raison pour laquelle les sites précités recommandent aux citoyens de fournir eux-mêmes les données, par exemple en transmettant une copie numérisée de leur livret militaire.

Le SFP signale que la Défense opère actuellement un mouvement de rattrapage pour la déclaration des miliciens en collaboration avec Sigedis. Cependant, cette opération n'est

¹⁸ Le SFP est conscient de ce problème depuis longtemps, mais n'a pas encore réussi à trouver une solution.

effectuée que lorsqu'un dossier est ouvert ou un citoyen pose une question via MyPension ou MyCareer.

3.2 Conséquences d'une banque de données incomplète et/ou inexacte

3.2.1 Conséquences pour le calcul des pensions des fonctionnaires

La « première date possible de prise de cours de la pension » (date P) et le montant de la pension ne peuvent être calculés correctement que si les données historiques et ponctuelles ainsi que les déclarations DmfA sont complètes. Comme signalé au point 3.1.1, tel n'est toujours pas le cas, bien qu'il faille relativiser en partie ce constat :

- Pour les agents statutaires, les données manquantes concernent surtout les travailleurs plus jeunes. La plupart des entités ont préféré à juste titre encoder d'abord les carrières de leurs travailleurs plus âgés, qui sont les plus proches de leur pension ou de leur date P.
- Lors de l'introduction des données, la priorité a été accordée aux carrières des agents statutaires, car il n'était pas certain à l'époque que les contractuels bénéficieraient d'une pension publique. Entre-temps, la loi a fixé que les services contractuels ne peuvent être pris en considération dans le régime des pensions de l'État que si l'intéressé était nommé définitivement au 1^{er} décembre 2017.

Donc, dans la pratique, le caractère incomplet de la banque de données Capelo a des conséquences moins graves que ce que les chiffres laissent penser, du moins pour le calcul des pensions proprement dit. Les données incomplètes font surtout obstacle aux estimations et simulations.

D'après le SFP, le fait de ne pas montrer dans MyPension des estimations effectuées sur la base de données incomplètes est une stratégie délibérée afin d'encourager le citoyen à faire compléter sa carrière. La Cour des comptes constate que la responsabilité est ainsi déplacée vers le citoyen.

3.2.2 Conséquences en cas de carrière mixte

Depuis la réforme des pensions de 2011, les conditions de carrière pour bénéficier d'une pension anticipée ont été considérablement renforcées. Pour examiner si une personne a une carrière assez longue pour bénéficier d'une pension anticipée, toutes les périodes d'occupation et les périodes assimilées doivent être prises en compte. Il ne s'agit donc pas uniquement des services prestés dans le régime de pension (secteur public, salarié, indépendant) dans lequel l'intéressé termine sa carrière. De nombreux citoyens souhaitent sans doute savoir s'ils peuvent bénéficier d'une pension anticipée. Dans cette optique, il est donc primordial de déterminer la carrière complète de manière correcte.

Pour calculer la durée de la carrière donnant droit à une pension anticipée, il faut en outre déterminer les périodes d'occupation et assimilées suivant les règles du régime dans lequel elles ont été prestées. La première condition pour cela est que la carrière complète soit connue de toutes les institutions de pension concernées.

Pour permettre le bon fonctionnement du moteur pension en tant que banque de données de pension intégrée reprenant les données de carrière de tous les citoyens, il est indispensable que chaque institution de pension puisse fournir toutes les données. Vu que la banque de données Capelo ne contient toujours pas les données de tous les fonctionnaires, le moteur pension est incomplet dans certains cas en ce qui concerne l'occupation dans le

secteur public. D'autres institutions de pension (le SFP pour la partie concernant les pensions des salariés et l'Inasti) ne peuvent donc pas calculer de date P dans certains cas. Tant que la banque de données Capelo sera incomplète, MyPension ne pourra donc pas fonctionner convenablement. Les difficultés concernant les services militaires impliquent aussi que de nombreux fonctionnaires, dont la déclaration Capelo a pourtant déjà été complétée, n'obtiennent pas des informations correctes sur leurs droits à la pension lorsqu'ils consultent MyPension.

Vu le dépassement important de la date limite pour la déclaration des données historiques et que l'introduction des déclarations ne s'est pas déroulée de manière plus intensive l'année passée, la Cour des comptes répète qu'il conviendrait d'introduire une sanction légale lorsque l'obligation de déclaration n'est pas respectée. Les appels antérieurs du SFP et du ministre des Pensions aux employeurs n'ont pas eu un effet suffisant¹⁹. Dans leur réaction, le SFP et le ministre des Pensions précisent qu'un avant-projet de loi prévoit d'infliger une sanction en cas de déclaration tardive.

Par ailleurs, plusieurs petites institutions de pension²⁰ devraient aussi être associées à l'échange (électronique) des données de carrière et les données relatives aux mandats politiques devraient être reprises dans les banques de données. Bien qu'en théorie, les mandats locaux relèvent du champ d'application de la banque de données Capelo du SFP, les données y afférentes ne peuvent pas être intégrées dans les déclarations DmfA pour des raisons techniques. D'autres mandats politiques se situent totalement en dehors de champ d'application de Capelo. Il était prévu à l'origine d'intégrer les données des mandataires politiques dans Capelo, mais ce projet n'a pas été concrétisé, ce qui nuit de nouveau à l'exhaustivité de la banque de données.

Tant le SFP que le ministre des Pensions ont répondu que l'obligation de participer au projet Capelo sera étendue. Un avant-projet de loi étendra les obligations Capelo à HR-Rail et à d'autres organismes de pension. Le SFP ajoute qu'il milite pour que les carrières des mandataires politiques soient également reprises dans Capelo via le flux DmfA.

Pour obtenir des banques de données utilisables et fiables et mettre en œuvre l'automatisation intégrale du processus d'attribution, il faut d'abord que toutes les institutions de pension collaborent et mettent leurs données à disposition dans des banques de données communes. Tant que ce ne sera pas le cas, toute banque de données en matière de pensions sera incomplète, ce qui empêche une automatisation complète incluant l'ensemble des institutions de pension.

¹⁹ Chambre, 20 avril 2018, QRVA 54/153, réponse du ministre des Pensions du 18 avril 2018 à la question n°296 de G. Calomne du 22 mars 2018. Dans sa réponse à cette question parlementaire récente, le ministre des Pensions a déclaré être conscient des problèmes de MyPension, surtout en cas de carrière mixte fonctionnaire-salarié. Il indique aussi que l'absence de certaines données de carrière empêche une estimation automatique. Il précise qu'il envisage d'introduire une sanction pour les employeurs publics qui, plus de deux ans après l'expiration du délai prévu par la loi Capelo, n'ont pas transmis les données de carrière.

²⁰ Il s'agit d'une série d'entités (organismes publics, provinces, communes, CPAS et intercommunales) qui établissent et gèrent (encore) elles-mêmes la pension de leur personnel, soit en gestion propre, soit via une institution de prévoyance (par exemple De Watergroep, le CPAS de Namur ou la Commune de Lanaken).

CHAPITRE 4

Constatations relatives au calcul des pensions

4.1 Remarques générales

La Cour n'a examiné qu'environ deux cents dossiers concrets au cours du présent audit. Vu la taille énorme de la banque de données, et les limites (de délai) liées à l'exécution pratique de l'audit, on ne peut conférer de valeur statistique aux constatations. Par ailleurs, il est probable que le programme d'estimation présente des lacunes qui ne sont pas apparues dans le cadre de cet échantillon restreint.

En outre, il apparaît que les projets Moteur pension et MyPension sont encore en permanence modifiés. L'audit a révélé que ces modifications avaient une incidence considérable sur les estimations dans certains cas. Tout nouveau projet requiert certes des adaptations après son lancement, mais ces projets ont subi (dû subir) tellement de corrections pendant la réalisation de l'audit qu'on peut se demander s'ils n'ont pas été présentés trop tôt au public. Le SFP fait sans aucun doute au mieux pour développer le moteur pension et MyPension et les mettre à disposition, mais le citoyen peut difficilement avoir confiance en des applications qui peuvent fournir des résultats de pension différents en un court laps de temps.

De manière plus générale, la Cour des comptes constate que les informations de pension transmises au citoyen sont valables au moment de la consultation et ne constituent aucune garantie à propos du montant de pension qui sera effectivement perçu au moment de la mise à la retraite. Plus la date de pension effective est éloignée, plus la valeur des informations est faible, surtout eu égard aux modifications annoncées de la réglementation sur les pensions. L'introduction éventuelle de la pension à points après 2025 pourrait même signifier que l'estimation du futur montant de pension est superflue, vu que les points ne pourront être convertis en un montant de pension qu'à la date de pension effective.

4.1.1 Estimations automatiques

MyPension offre aux citoyens la possibilité de vérifier en ligne, quel que soit leur âge, leurs futurs droits à la pension à la première date de pension possible, à la date de pension commune aux trois régimes et à la limite d'âge²¹. Une telle estimation part du principe que la carrière et la réglementation demeurent inchangées. L'estimation est réalisée « automatiquement », sans l'intervention d'un collaborateur du service des pensions. Les possibilités offertes par MyPension ont suscité un énorme intérêt dès leur lancement : le site internet compte de nombreux visiteurs et donne lieu à de nombreuses questions au service des pensions et à l'ombudsman pensions.

Entre-temps, il est toujours possible de demander au SFP une estimation effectuée par un responsable de dossier à partir de l'âge de 55 ans. À cette occasion, le citoyen peut choisir une autre date de prise de cours et faire adapter éventuellement certains éléments de sa carrière (période de travail à temps partiel, prise en compte de l'évolution du traitement,

²¹ L'application permettant de demander une estimation du montant de la pension à une date de pension choisie au hasard située entre la première date de pension possible et la limite d'âge légale est devenue opérationnelle le 5 juillet 2018. Voir aussi le point 2.2 ci-dessus.

etc.), de sorte qu'il obtient un calcul « sur mesure ». Lors d'une recherche sur le site, MyPension indique même explicitement qu'il est possible d'obtenir un avis plus personnalisé.

Comme MyPension n'est pas encore prêt pour fournir un service comparable, il est logique que le citoyen puisse demander une estimation individualisée. Dans la pratique, il est toutefois apparu que ces estimations individualisées prennent parfois beaucoup de temps parce que le SFP traite (à juste titre) en priorité les dossiers des fonctionnaires qui partent effectivement à la retraite.

4.1.2. Informations accompagnant les estimations de MyPension

Les citoyens qui demandent une estimation de leur pension légale via MyPension reçoivent d'abord le montant net par mois à la première date de pension possible et à la date de pension légale. Un clic sur 'plus de détails' fait apparaître la répartition de ces montants par régime de pension (fonctionnaire, salarié et indépendant) et des informations sur les droits à la pension jusqu'à la date de la recherche. Le citoyen peut aussi voir sur ce même écran des données qui expliquent l'estimation et soulignent son caractère conditionnel :

1. *Cette estimation ne tient compte que de la législation en vigueur le **01.02.2018**. Elle ne tient donc pas compte d'éventuelles futures adaptations législatives.*
2. *Cette estimation a été réalisée à partir de vos données de carrière que nous connaissons actuellement. Vous pouvez les consulter via « ma carrière pension ». Des données de carrière sont manquantes ? Avertissez-nous.*
3. *Pour votre future carrière pension, nous partons du principe que vous poursuivrez votre activité connue à ce jour jusqu'à la date de votre pension. Si vous avez opéré récemment un changement de carrière important, il est possible qu'il n'en ait pas encore été tenu compte dans l'estimation de votre pension.*
4. *Nous ne pouvons naturellement pas prédire quelle sera votre situation fiscale au moment de la mise à la retraite, de sorte que nous partons du principe que vous n'avez pas de personne à charge et n'avez pas droit à d'autres réductions fiscales. Les éventuelles autres pensions ne sont pas non plus prises en compte. Pour effectuer le calcul brut net, nous nous basons sur les échelles actuelles du précompte professionnel.*
5. *Cette estimation est purement informative et indicative. Elle n'ouvre aucun droit à la pension. Avez-vous encore besoin de conseils personnalisés ? Contactez-nous ou rencontrez un de nos experts pension dans un de nos nombreux points pensions (consultez pour cela www.pointpension.be). (traduction en partie)*

L'écran suivant indique le calcul de la durée de la carrière. À l'aide d'une ligne du temps, il présente un aperçu général des périodes prises en compte dans chaque régime. En dessous figure un aperçu par année calendaire des droits constitués au cours de la durée de la carrière.

Cependant, il est impossible de trouver les données précises qui ont été utilisées pour l'estimation automatique de la durée de la carrière ou le calcul de la pension proprement dit. Aucun écran ne présente un relevé détaillé des périodes ni du traitement sur la base desquels la pension est calculée.

En ce qui concerne le calcul du montant de la pension, les informations demeurent donc sommaires en comparaison avec les renseignements qu'un futur pensionné reçoit lorsqu'il demande une estimation personnalisée ou reçoit le calcul de sa pension effective.

En résumé, les informations fournies sont, certes, bien contextualisées, mais sont trop limitées pour vérifier si l'estimation est correcte, notamment pour contrôler si tous les éléments de la carrière et du traitement ont été pris en compte. Si le SFP veut inciter le

citoyen à contrôler ses données de carrière (historiques) (via MyPension ou MyCareer) et à les faire corriger éventuellement, le citoyen doit aussi pouvoir disposer au maximum des informations nécessaires à cet effet²².

4.1.3. Informations pour les fonctionnaires en prépension

Les agents pour lesquels il existe un régime de congé préalable au départ à la retraite et qui bénéficient d'un tel système ne reçoivent sur MyPension aucune information quant à leur date de pension et à l'estimation du montant de leur pension finale. Ils n'obtiennent que le montant de pension qu'ils recevraient à l'âge légal de la pension s'ils cessaient leurs activités à la date de consultation de MyPension. Il n'est pas clair que la période de congé qui précède le départ à la retraite est prise en considération dans le calcul. Quoi qu'il en soit, le logiciel n'est pas en mesure d'intégrer automatiquement cette forme de congé dans le calcul de la pension. Le SFP admet qu'il s'agit là d'un point à améliorer.

4.2 Réglementation manquante dans le logiciel d'estimation

4.2.1 Limitation au montant maximum absolu

Le revenu de pension total des fonctionnaires doit être limité à un montant maximum absolu fixé à 46.882,74 euros/ans et lié à l'indice-pivot 138,01²³. À cet effet, l'ensemble des pensions, compléments de pensions, rentes, allocations et autres avantages tenant lieu de pension sont additionnés.

MyPension limite correctement chaque pension publique individuelle à ce montant maximum, mais n'applique pas cette limite au revenu de pension total en cas de cumul d'une pension publique et d'une ou plusieurs autres pensions. Pour un (haut) fonctionnaire qui a droit à la pension maximale absolue, MyPension mentionne aussi, en plus, les montants des éventuelles pensions de salarié et d'indépendant auxquelles il a droit, comme si ces montants devaient réellement venir s'ajouter à la pension publique. En réalité, dans pareil cas, la (partie de la) pension qui est directement à la charge des pouvoirs publics est réduite jusqu'à ce que la pension totale atteigne le maximum absolu.

Le SFP admet qu'en cas de carrière mixte, le montant total de la pension ne peut pas être limité au maximum absolu dans MyPension. Dans l'attente d'une solution définitive, le citoyen voit apparaître à l'écran un avertissement qu'il dépasse le montant de pension maximum.

4.2.2 Application de la règle selon laquelle il peut être fait abstraction des « services préjudiciables »

Le calcul des pensions publiques est souvent très complexe et donne parfois des résultats très « surprenants », surtout en cas de carrière comprenant un nombre élevé de services incomplets²⁴. Le législateur a donc dû prévoir que, pour le calcul de la pension de retraite,

²² La question se pose à cet égard de savoir si l'on peut attendre de la part de chaque citoyen qu'il puisse estimer suffisamment à partir de quel moment les données de carrière sont incomplètes ou incorrectes, et quelle en est l'incidence sur son droit à la pension et le montant de sa pension. Il peut considérer que certaines données ne sont pas mentionnées parce qu'elles n'ont pas d'incidence sur la pension.

²³ Loi de réformes économiques et budgétaires du 5 août 1978.

²⁴ En application 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.

« il est fait abstraction des services et périodes dont la prise en compte aurait pour effet de causer un préjudice à l'intéressé »²⁵.

Il est certes logique que la pension ne diminue pas lorsque certains services prestés sont pris en compte dans le calcul, mais, dans la pratique, il est particulièrement difficile d'appliquer cette disposition correctement dans un calcul automatisé²⁶. Cette disposition légale est totalement ignorée dans MyPension. Dans certains cas, cette situation engendre toutefois une marge d'erreur élevée dans le résultat du calcul de la pension (à savoir une sous-estimation du montant de la pension). La non-prise en compte de cette disposition légale suscite, pour certaines personnes qui travaillent à temps partiel à la fin de leur carrière, l'impression erronée que la poursuite du travail après la première date de pension possible ne leur confèrera qu'un faible surplus.

Le SFP confirme que cette partie de la réglementation est trop complexe pour être programmée dans les simulations de MyPension sans surcharger sérieusement le système.

4.2.3 Bonus de pension

Jusqu'à très récemment, la réglementation relative aux pensions publiques octroyait un « bonus de pension » aux fonctionnaires qui poursuivaient leur carrière après la première date de pension possible (60 ans à l'époque après minimum cinq années de service). Ce complément de pension a été supprimé lors des récentes réformes des pensions, mais demeure applicable comme mesure transitoire pour les personnes qui avaient déjà droit à cet avantage au moment de sa suppression (le 1^{er} janvier 2014).

MyPension ne tient pas compte de cette mesure transitoire. Le système ne tient donc jamais compte d'un bonus de pension lors de l'estimation du montant de la pension. La pension estimée est donc inférieure et la différence entre l'estimation et le montant correct augmente à mesure que l'intéressé prolonge sa carrière. Comme il s'agit d'une disposition transitoire limitée dans le temps, l'erreur disparaîtra d'elle-même dans le futur.

4.2.4 Tantième

Pour les titulaires de certaines fonctions spéciales, MyPension génère toujours le message : « aucune estimation ne peut être calculée pour cette catégorie de personnel » (traduction). Il s'agit des fonctions pour lesquelles la réglementation prévoit un ou plusieurs tantièmes plus favorables ($1/30^e$, $1/35^e$, $1/48^e$, voire $1/12^e$). Tel est notamment le cas des gouverneurs de province, des membres du clergé, etc. Le logiciel qui soutient MyPension a apparemment introduit des tantièmes « fictifs » pour ces fonctions (par exemple, $1/70^e$, $1/73^e$ et $1/72^e$). L'objectif serait ensuite de convertir ces fractions dans le tantième correct applicable en vertu de la réglementation et qui peut être différent selon l'ancienneté ou l'âge de l'intéressé. Jusqu'à présent, le logiciel qui doit permettre la conversion n'a pas encore été développé tout à fait et il n'est donc pas possible d'obtenir une estimation automatique. Ce problème n'a été résolu à présent que pour les membres de la magistrature. Le SFP reconnaît qu'une partie des dispositions particulières du régime des fonctionnaires n'est intégrée que progressivement dans le moteur pension.

²⁵ Article 8, § 4, de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Cet article a été introduit par l'article 231 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales.

²⁶ D'ailleurs, même lors d'un calcul manuel, il est pour ainsi dire impossible d'appliquer cette disposition de manière entièrement correcte dans tous les cas.

4.2.5 Augmentation jusqu'à la pension minimale

Les ayants droit à une pension publique peuvent, dans les conditions fixées par la loi du 26 juin 1992²⁷, prétendre à une pension minimale si leur pension normale est inférieure à ce minimum. Pour déterminer si une personne a droit à un supplément à la pension publique normale, le revenu de pension total de l'intéressé est pris en compte, c'est-à-dire la somme de la pension publique et de l'éventuelle pension de salarié ou d'indépendant.

En cas de pension inférieure au montant minimum, MyPension indique le message suivant : « *Vous pouvez peut-être prétendre à un supplément minimum garanti. Lors de l'octroi de votre pension, votre droit à un minimum garanti sera examiné automatiquement.* » (traduction) Ce message apparaît toutefois également lorsque le montant d'une ou plusieurs autres pensions (qui suivent juste sous le message) est clairement trop élevé et que l'intéressé n'a donc pas droit à un supplément. Le message est donc trompeur dans ce cas. Les malentendus pourraient être évités en intégrant la réglementation relative à la pension minimale dans l'estimation.

4.2.6 Législation relative aux pensions mixtes

En vertu de la loi relative aux pensions mixtes²⁸, les services prestés avant la nomination définitive, à l'exception des services temporaires dans l'enseignement, ne peuvent plus être pris en considération dans la pension publique que si l'intéressé était nommé à titre définitif au 1^{er} décembre 2017.

Les explications générales de MyPension²⁹ (situation début juillet 2018) comprennent le texte suivant :

L'estimation de mypension.be ne tient actuellement pas compte des changements concernant :

- *l'abandon de la condition des cinq années de carrière en tant que fonctionnaire pour avoir droit à une pension dans ce régime ;*
- *la pension mixte salarié/fonctionnaire pour les fonctionnaires nommés après le 1^{er} décembre 2017. Les périodes en tant que fonctionnaire contractuel avant une nomination ne comptent plus pour la pension de fonctionnaire, mais bien pour la pension de salarié.*

Cette adaptation est prévue pour le 1^{er} septembre 2018. (traduction)

Dans le cadre de son échantillon, la Cour a constaté que les services contractuels prestés par certains fonctionnaires avant leur nomination définitive avaient déjà été adaptés dans la banque de données Capelo : ils étaient tous qualifiés de « non admissibles » (NA), ce qui est correct en soi.

Cependant, ces cas ne sont pas traités de manière uniforme dans MyPension. En effet, la plupart du temps, le système ne tient pas encore compte de la nouvelle réglementation, comme l'indique le commentaire. Il en tient tout de même compte pour certaines personnes, mais de manière erronée. Pour un fonctionnaire nommé à titre définitif au cours du premier semestre 2018, l'estimation dans MyPension a ainsi pris en compte la durée de la carrière

²⁷ Loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, titre V. Mesures concernant les pensions du secteur public, chapitre I Exécution de l'accord de programmation sociale - Montants minimums garantis de pension.

²⁸ Voir la note de bas de page 17.

²⁹ Voir réponse à la question suivante dans la foire aux questions : « L'estimation de mypension.be est-elle adaptée aux derniers changements législatifs ? ».

suivant cette date de nomination à la fois dans la pension publique et dans la pension de salarié³⁰. L'estimation de l'intéressé est donc naturellement (bien) plus élevée que le montant de la pension réelle. Plus la date de pension est éloignée, plus l'erreur est importante. Il ne fait aucun doute que ces situations se produisent parce que la loi sur les pensions mixtes n'a été que partiellement intégrée dans le logiciel de MyPension. Elles montrent que les modifications constantes du logiciel de MyPension entraînent le risque d'estimations erronées.

4.3 Logiciel de calcul différent

La Cour des comptes constate que le SFP calcule le montant de la pension à l'aide de différents logiciels :

- PenCalc calcule la pension publique et ne tient donc compte que des services publics admissibles.
- New PenCalc calcule les estimations automatiques dans MyPension. Ce système tient compte de chaque forme d'emploi (fonctionnaire, salarié et indépendant). Il génère un montant de pension par régime de pension, mais aussi un montant de pension total.

L'audit a montré que les calculs de pension effectués par New PenCalc ne correspondent pas toujours aux montants mentionnés dans MyPension. Il s'agit de différences limitées. Il n'y a pas de lien précis entre New PenCalc et MyPension et des éventuelles interventions informatiques ou manuelles qui interviennent entre les deux. En outre, on ne sait pas très bien quel est le rôle dans ce nouvel environnement de l'« ancien » programme PenCalc, qui est apparemment toujours utilisé pour réaliser les estimations personnalisées et les calculs proprement dits des pensions publiques (pures). L'utilisation de différents logiciels présente un risque de donner lieu à des résultats contradictoires.

Le SFP indique que la transition de l'ancien moteur de calcul (PenCalc) vers le nouveau (New PenCalc) enregistre du retard en raison des modifications constantes de la législation. Le service des pensions souligne que cette transition sera encore davantage retardée à la suite de l'introduction de la « pension à mi-temps ».

³⁰ Cette erreur provient du fait que, lors de la simulation d'une pension de salarié, la carrière est prolongée fictivement à partir des données de carrière connues jusqu'à la dernière année calendaire « consolidée » (jusqu'en 2017 donc pour le moment), alors que, pour les pensions publiques, la carrière jusqu'à la date de pension est prolongée à partir des données du dernier trimestre connu (le premier trimestre 2018 pour le moment). Les deux régimes partent donc du principe que l'intéressé y poursuit sa carrière.

CHAPITRE 5

Conclusion et recommandations

5.1 Conclusions

Le moteur pension a pour but de collecter via une plateforme de pension interactive commune aux trois régimes de pension (fonctionnaires, salariés et indépendants) des données de carrière détaillées et de les traiter pour établir un aperçu de carrière complet. Les données de carrière qui en forment la base sont en outre interprétées pour établir les droits à la pension et attribuées à un des régimes, de manière à connaître l'admissibilité de chaque service presté pour l'établissement du droit et le calcul de la pension. Grâce à l'interface www.mypension.be, le citoyen a donc à tout moment un aperçu de sa carrière et des droits à la pension qui en découlent.

Les deux projets ont enregistré beaucoup de retard et leur calendrier a dû être adapté à plusieurs reprises. Cependant, depuis novembre 2017, la plupart des citoyens peuvent consulter via MyPension une estimation de leur pension légale, qu'ils aient eu une carrière de fonctionnaire, de salarié ou d'indépendant. L'énorme succès de cette application, dont témoigne le nombre élevé de consultations, montre que le citoyen a besoin d'informations claires au sujet de cette étape importante. Il faut souligner que les informations de pension fournies ne sont valables qu'au moment de la consultation et n'offrent aucune garantie sur le montant de la pension que l'intéressé recevra finalement lors de sa mise à la retraite (conditions d'ailleurs mentionnées par le SFP parmi les informations de MyPension). Plus la date de pension effective est éloignée, plus la valeur informative est donc faible, surtout dans un domaine comme les pensions qui est en pleine évolution.

Par ailleurs, les informations fournies sont trop sommaires. L'intéressé ne peut dès lors pas vérifier véritablement si son estimation a été réalisée correctement ni contrôler si tous les éléments de carrière et de traitement ont été pris en compte.

L'audit a montré que la banque de données Capelo (qui rassemble et gère les données de carrière électroniques du personnel du secteur public) est toujours incomplète. Les données historiques d'environ 10 % des agents statutaires font encore défaut près de trois ans après la date ultime de déclaration. Le pourcentage de données manquantes est encore bien plus élevé pour les membres du personnel contractuel du secteur public. Les protocoles qui accordent, sans base légale, des exemptions à l'obligation de déclaration des données de carrière du personnel contractuel du secteur public ne sont pas toujours exécutés correctement dans la pratique. Par ailleurs, les données historiques d'un nombre inconnu d'anciens fonctionnaires qui n'étaient plus en service au sein du secteur public au 31 décembre 2010 et qui n'y ont plus travaillé depuis font aussi défaut. Vu le dépassement important de la date limite pour la déclaration des données historiques et l'importance d'une déclaration complète et correcte pour l'établissement des droits à pension dans tous les régimes, la Cour des comptes estime qu'il conviendrait d'introduire une sanction légale lorsque l'obligation de déclaration n'est pas respectée. En effet, MyPension ne pourra pas fonctionner convenablement tant que toutes les données historiques des (anciens) fonctionnaires n'auront pas été intégrées dans Capelo.

Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté que les services militaires ne sont toujours pas transmis systématiquement. La banque de données Capelo ne contient donc pas ces services pour de nombreux fonctionnaires qui les ont pourtant bien prestés, ce qui entraîne un calcul erroné dans MyPension.

De plus, la Cour des comptes recommande que plusieurs petites institutions de pension soient aussi associées à l'échange (électronique) des données de carrière et que les données relatives aux mandats politiques soient également reprises dans les banques de données.

Enfin, il apparaît que la réglementation sur les pensions relative au maximum absolu, à la non-prise en compte des services défavorables, au bonus de pension, au tantième préférentiel, à la pension minimale et aux pensions mixtes n'a pas été (intégralement) programmée dans MyPension, et que le logiciel fournit donc des informations erronées ou n'en donne aucune dans certains cas.

5.2 Recommandations

Recommandation		Point du rapport auquel se rapporte la recommandation
Modifications légales et réglementaires		
1	Prévoir formellement dans la loi Capelo la possibilité de dispenser des employeurs, en vertu d'un protocole, de déclarer les attestations historiques pour leur personnel contractuel	3.1.3
2	Prévoir dans la loi Capelo une sanction pour les employeurs n'ayant pas encore introduit les attestations historiques	3.2.2
3	Étendre l'obligation de contribution au projet Capelo à toutes les institutions de pension et aux données relatives aux mandats politiques	3.2.2
Actions à réaliser par le SFP		
4	Utiliser le même logiciel pour le calcul de la pension, l'estimation personnalisée de la pension et MyPension	4.3
5	Programmer la réglementation manquante en matière de pensions dans le moteur pension et MyPension	4.2
6	Informers les employeurs des modifications concernant Capelo et la DmfA	3.1.2
7	Communiquer davantage d'informations au citoyen pour lui permettre de contrôler si son estimation a été réalisée correctement dans MyPension	4.1.2
Point d'attention pour les citoyens/fonctionnaires		
8	Contrôler ses propres données de carrière en ligne via MyPension et/ou MyCareer	4.1.2

ANNEXE

Réponse du ministre des Pensions du 24 octobre 2018

(traduction)

Le ministre des Pensions

le 24 novembre 2018

Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Votre courrier du 03.10.2018

Notre réf. HV/KJ/IJ/17131

Votre réf. A4-3.714.440-B3

Objet : Audit du développement et de l'application du moteur de pension dans le régime des pensions de fonctionnaires

Monsieur le Premier Président,

Votre audit au sujet du développement et de l'application du moteur de pension dans le régime des pensions de fonctionnaires a retenu toute mon attention.

En réponse aux recommandations formulées par la Cour des comptes concernant des adaptations légales et réglementaires, je souhaite apporter les précisions suivantes.

Aussi bien au sujet de l'introduction d'une sanction dans la loi Capelo en cas d'enregistrement tardif d'une attestation historique que pour l'extension de l'obligation de participer au projet Capelo, je vous informe que les dispositions nécessaires ont été entre-temps prévues dans un projet de loi portant des dispositions diverses qui sera bientôt soumis au Parlement. Ce projet de loi prévoit en outre également l'établissement d'une base légale pour les protocoles d'accords déjà conclus avec plusieurs employeurs qui les dispensent de déclarer les attestations historiques pour leurs membres du personnel contractuels.

Par ailleurs, je suis d'accord que dans le cadre d'une information correcte et complète au citoyen et d'une automatisation poussée du traitement des dossiers de pension, il est nécessaire que toutes les données de carrière soient reprises dans les bases de données de carrière, y compris celles qui concernent les mandats politiques. Dans le cadre du projet de contrat d'administration 2019-2021, le SFP prévoit une nouvelle phase du développement du moteur de pension avec comme objectif l'intégration au maximum des données de carrière qui manquent encore actuellement.

Je souhaite enfin souligner qu'une communication d'information correcte et une automatisation plus poussée du traitement des pensions sont d'une grande importance pour moi. Je vais donc demander au SFP de s'attacher aux autres chantiers et recommandations et, dans la mesure du possible, de les appliquer aussi vite que possible.

Je vous assure, Monsieur le Premier Président, de ma plus haute considération,

Daniel Bacquelaine

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



DÉPOT LÉGAL
D/2018/1128/39

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be