

Tantièmes préférentiels dans les pensions des fonctionnaires

La Cour des comptes a examiné les tantièmes préférentiels dans les pensions des fonctionnaires. Les tantièmes, ou fractions de carrière, déterminent le poids des périodes travaillées au cours d'une carrière dans le calcul de la pension. Les tantièmes préférentiels permettent à certaines catégories de fonctionnaires de bénéficier d'une pension plus élevée et de partir à la retraite plus tôt. Dans cet audit, la Cour des comptes a examiné en premier lieu quels étaient les motifs du législateur pour octroyer ces tantièmes préférentiels et ensuite si ceux-ci sont encore valables aujourd'hui. Elle a aussi vérifié si les problèmes signalés antérieurement au niveau de la réglementation ont été résolus entre-temps, si le Service fédéral des pensions (SFP) est en mesure de toujours appliquer cette réglementation correctement et si le tableau des « services actifs » donnant droit à un tantième préférentiel qui figure dans la loi de base relative aux pensions publiques est encore actuel.

Tantièmes : une longue histoire

La loi de base relative aux pensions des fonctionnaires, à savoir la loi du 21 juillet 1844, prévoit jusqu'à présent que le montant de la pension est calculé à partir de trois éléments : le traitement, le nombre d'années de services et la fraction de carrière ou tantième, qui varie en fonction de la nature des services. Dès le départ, le tantième standard équivalait à 1/60 du traitement par année de service, mais des tantièmes préférentiels ont été prévus d'emblée pour de nombreux groupes de fonctionnaires.

Une analyse récente confirme que la pension des fonctionnaires revêtait initialement le caractère d'une indemnité d'incapacité. L'octroi de tantièmes préférentiels à certains groupes de fonctionnaires doit dès lors être considéré sous cet angle : le tantième constituait une sorte de facteur de correction dans le calcul, destiné à garantir qu'en cas d'incapacité, chaque fonctionnaire conserve un revenu digne au terme de sa carrière. Pour les fonctionnaires exerçant un métier lourd (douaniers, postiers), le risque d'incapacité à un âge peu avancé était effectivement élevé ; d'autres groupes de fonctionnaires (professeurs d'université ou juges) atteignaient, quant à eux, l'âge de la retraite après une carrière relativement brève.

Nécessité de réformer

En 2000, le législateur a tenté d'introduire un nouveau système de tantièmes qui serait venu remplacer ou aurait coexisté avec le régime existant grâce à l'octroi d'un « complément pour fonction contraignante », mais cette législation n'a jamais été mise en œuvre. En 2019, une proposition de loi a été élaborée visant à ne conserver l'avantage de pension que pour le personnel de la fonction publique pour lequel il pouvait être constaté objectivement que la fonction était un métier lourd selon les critères établis. Ce projet n'a finalement pas non plus été transposé dans la législation.

La Cour des comptes estime à la lumière de son audit qu'il y a lieu d'examiner le système actuel des tantièmes préférentiels pour vérifier si les inégalités de traitement qui en découlent se justifient encore.

Problèmes dans la législation

Par ailleurs, la Cour des comptes constate un certain nombre de problèmes dans la réglementation (qu'elle avait déjà relevés antérieurement pour certains) et dans le contrôle par le SFP du respect de celle-ci.

- La dénomination du grade ne constitue plus à l'heure actuelle un critère adéquat pour déterminer si un emploi constitue ou non un service actif. Il y aurait plutôt lieu de s'appuyer sur le contenu de la fonction.
- Le tantième devrait être indépendant de la forme juridique de l'employeur.
- L'interprétation courante de la notion de « services effectivement prestés » devrait être définie explicitement dans la législation.
- En cas de changement de fonction, un tantième préférentiel ne devrait pouvoir être maintenu que si la nouvelle fonction constitue aussi un métier lourd.
- Le tableau des services actifs de la loi de base doit – une nouvelle fois – être actualisé :
 - Les dénominations de plusieurs services publics doivent être actualisées.
 - Le grade d'assistant de surveillance pénitentiaire (exerçant la fonction de chauffeur de véhicules cellulaires) du SPF Justice doit être ajouté.
 - À la suite du transfert de fonctionnaires du SPF Mobilité et Transports vers l'administration flamande, la question des tantièmes qui leur sont applicables doit être réglée. Cette adaptation est en préparation depuis 2016.
- La législation doit être intégralement adaptée à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 31 janvier 2019 concernant les services actifs de plusieurs agents au sein des brigades motorisées des douanes. La modification législative récente ne suffit pas parce qu'elle s'est basée sur un projet dépassé dans lequel manquaient plusieurs grades devant donner droit à un tantième préférentiel. En outre, l'avant-projet de loi en question a suscité les critiques de l'Inspection des finances mais aussi du Conseil d'État, qui ont argué que ce document ne supprimait pas toutes les inégalités existantes. La ministre des Pensions a également fait part de ses préoccupations à ce sujet lors de l'examen du projet de loi.
- Il ressort d'ailleurs de l'examen des implications de l'arrêt de la Cour constitutionnelle que ni l'adaptation restreinte, ni l'adaptation plus large de la législation ne permettront d'éviter de nouveaux litiges. Les autorités concernées (le SPF Finances et l'administration fiscale flamande) signalent en effet que d'autres catégories de fonctionnaires encore sont confrontées à une inégalité de traitement.

Contrôle par le Service fédéral des pensions (SFP)

En ce qui concerne le contrôle par le SFP du respect des tantièmes, la Cour des comptes reste d'avis qu'il incombe à ce dernier de vérifier les services actifs déclarés par les employeurs. L'audit a effectivement démontré que les déclarations DMFA des services publics concernés ne sont pas toujours correctes et que des contrôles sont dès lors souhaitables. Le SFP devrait également conscientiser ces services publics quant à l'utilité d'élaborer un système de contrôle interne. Le programme de calcul sous-jacent à Mypension (Newpencalc) ne permet toujours pas d'effectuer une estimation correcte de la pension pour plusieurs catégories spécifiques de fonctionnaires (ministres des cultes, gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement).

Réaction de la ministre des Pensions

La ministre des Pensions a réagi aux passages du rapport axés sur les problèmes législatifs. Elle souscrit au fait que les tantièmes préférentiels servent à compenser les risques d'un métier lourd. Elle souligne qu'au cours de la législature précédente, il avait déjà été tenté d'élaborer un système global de reconnaissance des métiers lourds, mais que les partenaires sociaux n'avaient alors pas réussi à trouver un accord permettant de garantir une égalité de traitement entre les fonctionnaires statutaires et les travailleurs contractuels (du secteur privé et public).

La ministre souligne que les adaptations de la réglementation relative aux tantièmes préférentiels doivent s'inscrire dans une solution globale à part entière de reconnaissance des métiers lourds qui doit être développée par les partenaires sociaux. Elle précise dès lors qu'elle n'a pas l'intention de modifier la loi tant que la concertation sociale est en cours.