



Cour des comptes



Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mars 2017



Cour des comptes

Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires



Rapport adopté le 29 mars 2017
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SFP-Pensions fonctionnaires

Capelo est un projet qui doit permettre au Service fédéral des pensions (SFP) de suivre le déroulement de la carrière des fonctionnaires dans une banque de données actualisée en permanence. Cette banque de données a pour but d'automatiser l'attribution des pensions du secteur public. La Cour des comptes a déjà examiné auparavant les aspects juridiques et la structure théorique de la banque de données de carrière. Cet audit actualise ses constats antérieurs et évalue le contenu de la banque de données.

Le projet Capelo se heurte encore à des problèmes légaux et réglementaires. Ainsi le SFP interprète-t-il l'admissibilité des services contractuels de manière restrictive sans fondement légal. De plus, il dispense les employeurs qui en font la demande de déclarer les données historiques de leurs travailleurs contractuels, alors que la loi Capelo ne prévoit pas pareille exception.

Le 31 décembre 2015, la banque de données Capelo aurait dû contenir les données de carrière de tous les fonctionnaires jusqu'à l'année 2010. Les chiffres montrent toutefois que deux tiers seulement de ces données avaient été introduites à cette date. Au rythme actuel, il faudra encore plusieurs années avant que toutes les données concernant l'emploi des fonctionnaires antérieures à 2011 soient disponibles dans la banque de données. Or cette dernière est devenue indispensable au SFP pour réaliser des estimations de pension, définir la première date possible de prise de cours de la pension ou établir le montant de pension.

Dans le cadre du projet Capelo, la responsabilité de la saisie correcte de tous les éléments de carrière influençant le calcul de la pension a été transférée en grande partie du SFP aux services des ressources humaines des employeurs publics. Malgré les contrôles intégrés au système, ces données comportent plusieurs erreurs, sont régulièrement incomplètes et ne sont souvent pas étayées par des documents fiables, ce qui peut entraîner des calculs de pension erronés.

La procédure de saisie des données d'occupation à partir de 2011 doit être améliorée pour permettre le calcul rapide et correct des pensions publiques.

Le projet Capelo a pour but de constituer une banque de données à partir de laquelle il serait possible d'attribuer et de calculer les pensions publiques de manière automatique, un objectif qui n'est plus réalisable à la suite des récentes réformes des pensions. D'une part, la banque de données Capelo n'est pas une source suffisante pour déterminer la première date possible de prise de cours de la pension pour les personnes, de plus en plus nombreuses, qui ont eu une carrière mixte. Il faudrait en effet des données supplémentaires sur les périodes d'occupation dans le régime des travailleurs salariés et/ou dans celui des indépendants. D'autre part, il sera impossible de calculer le montant de pension automatiquement dans de nombreux cas, compte tenu de la

récente modification légale en matière de bonus de pension dans le secteur public et de la disparition progressive de la bonification pour diplôme qui a été annoncée.

Le programme de calcul des pensions Pencalc, auquel la banque de données Capelo est liée, fonctionne de manière bien moins automatisée qu'il n'y paraît. Chaque dossier requiert en effet plusieurs interventions manuelles. Par conséquent, la fiabilité du résultat du calcul dépend toujours de la qualité des données saisies manuellement, comme auparavant avec le dossier papier.

Une délimitation claire des compétences et responsabilités en matière de pensions publiques fait défaut à l'heure actuelle. À terme, chaque service public devrait être entièrement responsable de la déclaration correcte des carrières de ses agents et le SFP ne devrait plus être responsable que de l'application de la réglementation en matière de pensions. Une scission stricte des compétences n'est toutefois possible que si le programme de calcul peut lire automatiquement l'aperçu de carrière fourni et le convertir en une pension correctement établie, concernant à la fois le droit et le montant.

Le ministre des Pensions se rallie en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Il souligne qu'il accorde une grande importance à la diffusion d'informations correctes et à la poursuite de l'automatisation du traitement des dossiers de pension. Il demandera donc au SFP-Pensions fonctionnaires d'accorder toute l'attention requise aux points d'amélioration et aux recommandations que la Cour des comptes lui a adressés et, dans la mesure du possible, d'y donner suite au plus tôt.

Chapitre 1	
Introduction	11
1.1 Contexte	11
1.2 Thème et questions d'audit	12
1.3 Méthode d'audit	13
Chapitre 2	
Avancement du projet Capelo : analyse chiffrée	17
2.1 Flux de données de Capelo	17
2.2 Données historiques	18
2.3 Déclarations DMFA	18
2.4 Données ponctuelles	19
2.5 Interruptions de carrière	19
2.6 Services militaires	19
2.7 Conséquences de l'état incomplet de Capelo	20
2.7.1 Conséquences pour le calcul des pensions des fonctionnaires	20
2.7.2 Conséquences en cas de carrière mixte	21
Chapitre 3	
Problèmes légaux et réglementaires	25
3.1 Services contractuels et temporaires	25
3.2 Déclaration à la sécurité sociale comme base des données de la DMFA	25
3.3 Octroi d'une dispense de déclaration par le biais d'un protocole	26
3.4 Loi Capelo versus loi relative aux archives	27
3.5 Contrôle de ses données par le citoyen via MyPension	28
Chapitre 4	
Constats relatifs à l'échantillon	29
4.1 Données historiques dans Capelo	29
4.1.1 Fiabilité	29
4.1.2 Exactitude	30
4.1.3 Exhaustivité	31
4.1.4 Nécessité d'un contrôle complémentaire	32
4.2 Déclarations DMFA	33
4.2.1 Qualité des données	33
4.2.2 Nécessité de clarifier la procédure	34
Chapitre 5	
Traitement des données électroniques jusqu'au calcul du montant de la pension	35
5.1 Méthode de travail	35
5.2 Constats relatifs aux données de carrière	36
5.2.1 Lacunes dans le transfert des données	36
5.2.2 Lacunes dans le transfert des flux de données	37
5.2.3 Suivi des attestations historiques	37
5.2.4 Suivi des déclarations DMFA	38
5.2.5 Retour d'information depuis Pencil vers Capelo	38
5.3 Calcul automatique à partir des données Capelo	39

Chapitre 6**Conclusions et recommandations** 41

6.1 Conclusions 41

6.2 Recommandations 43

Annexe**Réponse du ministre des Pensions du 20 janvier 2017** 47

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Capelo (carrière publique électronique-*elektronische loopbaan overheid*) est un projet de longue haleine qui doit permettre au Service fédéral des pensions (SFP)-Pensions fonctionnaires (ancien service des pensions du secteur public ou SdPSP) de suivre le déroulement de la carrière des fonctionnaires dans une banque de données actualisée en permanence. Couplée au programme de calcul Pencalc, cette banque de données doit permettre d'automatiser l'attribution des pensions du secteur public et, ainsi, d'accélérer la clôture des dossiers de pension tout en réduisant le risque d'erreurs. En outre, un programme de simulation doit permettre de déterminer les droits à la pension actuels et futurs d'un fonctionnaire à tout moment de sa carrière. Des simulations doivent également pouvoir être réalisées sur la base d'une population complète réelle de pensionnés pour visualiser les conséquences budgétaires de modifications éventuelles de la réglementation sur les pensions.

Jusqu'à la fin 2012, le SFP-Pensions fonctionnaires déterminait le droit à une pension à la charge du Trésor public et son montant sur la base d'un dossier papier. Ce dossier était introduit à la fin de la carrière active et contenait la demande formelle de pension ainsi que l'état des services. Il indiquait toutes les données relatives à la carrière et était étayé par des copies des décisions. Depuis le début 2013, le SFP-Pensions fonctionnaires détermine les pensions à partir d'une documentation fournie sous forme électronique. Cette mesure constitue une étape importante de la modernisation de l'administration des pensions. Elle s'inscrit aussi dans le cadre des options stratégiques prévues par le pacte de solidarité entre les générations¹ (notamment la possibilité pour un citoyen d'obtenir un aperçu de ses droits à la pension à tout moment de sa carrière). À cet effet, il était essentiel que les services de pensions disposent déjà des données en cours de carrière (grâce à un flux de données continu) et ne déterminent plus la pension au terme de la carrière.

La collecte électronique des données de carrière a été coordonnée dans le cadre du projet Capelo. Les données de carrière à partir de début 2011 sont collectées via la déclaration de la sécurité sociale (DMFA)². Les données de carrière d'avant 2011 (données « historiques ») devaient être encodées par les employeurs du secteur public et transmises au SFP-Pensions

¹ Le pacte de solidarité entre les générations est un plan de 66 mesures que le gouvernement Verhofstadt II a présenté au Parlement le 11 octobre 2005 en vue de répondre au problème du vieillissement de la population.

² Déclaration multifonctionnelle/*multifunctionele aangifte*. Cette déclaration a été considérablement étendue pour remplir ce nouvel objectif. Jusqu'avant 2011, la DMFA contenait uniquement les données de base relatives à l'occupation (période, salaire, etc.). Cependant, ces données ne suffisaient pas pour fixer le droit à une pension dans le secteur public ni pour en calculer le montant, de sorte que de nouveaux « blocs » ont été ajoutés à la déclaration. Ils contiennent notamment des données sur la nature spécifique de l'emploi, les barèmes et les compléments de traitement, la nature de certaines formes de congés ou absences, etc.

fonctionnaires pour la fin 2015 au plus tard. La loi du 29 décembre 2010³, dénommée ci-après la « loi Capelo », a conféré un fondement légal au projet.

1.2 Thème et questions d'audit

La Cour des comptes a déjà réalisé trois audits du lancement du projet Capelo⁴. Elle y a surtout analysé les aspects juridiques et la structure théorique de la banque de données de carrière. Cet audit actualise non seulement les constats antérieurs, mais évalue aussi le contenu de la banque de données.

Pour déterminer le droit à la pension et calculer le montant de celle-ci, les données fournies par voie électronique doivent absolument être fiables (c'est-à-dire reposer sur un document probant émanant de l'autorité administrative compétente), exactes (donner une image correcte de la structure administrative du dossier) et complètes (refléter fidèlement l'ensemble de la carrière administrative). Les données électroniques doivent refléter exactement l'ancien dossier de pension, étant donné que le SFP-Pensions fonctionnaires ne peut plus se baser sur les documents probants (papier) du dossier de carrière. En d'autres termes, les données électroniques doivent conduire à un résultat identique lors de la détermination du droit à la pension et du calcul de son montant.

L'audit entend répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les problèmes constatés lors de l'audit précédent du projet Capelo ont-ils été résolus ?
- Quel est l'état d'avancement de la déclaration des données historiques ? La date butoir (1^{er} janvier 2016) a-t-elle été respectée ?
- Les services des ressources humaines des administrations publiques fournissent-ils correctement les données historiques ?
- Comment le SFP-Pensions fonctionnaires contrôle-t-il les déclarations de données historiques ? Ce contrôle repose-t-il sur un protocole fixe ? Est-il adéquat ? Les résultats de tels contrôles sont-ils utilisés dans le cadre de formations ou pour adapter ou compléter les procédures ?
- Les données historiques sont-elles correctement intégrées dans le programme de calcul Pencil ?
- Les données de carrière à partir du 1^{er} janvier 2011 sont-elles correctement intégrées dans Pencil (par le biais des déclarations DMFA) ?
- Quel contrôle est-il effectué des blocs spécifiques à Capelo dans les déclarations DMFA ? Ce contrôle repose-t-il sur un protocole fixe ? Est-il adéquat ?

L'audit examine la qualité des données électroniques, l'exactitude des décisions qui en résultent (droit et montant de la pension) et la gestion de ces flux de données par le SFP-

³ Loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I).

⁴ Cour des comptes, « Pensions publiques : points d'attention », 168^e Cahier, Volume I, Bruxelles, 2011, p. 373-397 ; Cour des comptes, « Capelo », 169^e Cahier, Volume I, Bruxelles, 2012, p. 535-546 ; Cour des comptes, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques - évaluation intermédiaire*, Bruxelles, 2014, 57 p. Disponibles sur www.courdescomptes.be.

Pensions fonctionnaires. Le paiement concret du montant de la pension et l'application de la réglementation en matière de cumul ne sont donc pas examinés.

Dans le cadre de ses audits précédents, la Cour des comptes a souligné que la responsabilité de l'exactitude des carrières avait en partie été déplacée du SFP-Pensions fonctionnaires au service des ressources humaines de chaque employeur public. Auparavant, cet employeur transmettait toutes les pièces concernant la carrière au SFP-Pensions fonctionnaires, qui intégrait les données dans Pencalc. Chaque service des ressources humaines est désormais lui-même chargé de la saisie électronique des données de carrière conformément aux instructions de Capelo sur la base des pièces du dossier de carrière (dont il dispose sous forme électronique ou non).

Dès lors que l'attribution des pensions repose aujourd'hui sur la banque de données Capelo, la Cour a également examiné le déroulement de l'automatisation. Elle a tenté de répondre aux questions suivantes : le SFP-Pensions fonctionnaires parvient-il à alimenter le module de calcul Pencalc uniquement avec les données de Capelo ou doit-il ajouter des données par un autre moyen ? Comment les éventuelles lacunes sont-elles comblées ?

1.3 Méthode d'audit

L'audit a été réalisé à partir de dossiers personnels de fonctionnaires partis à la retraite entre le 1^{er} avril 2013 et le 1^{er} avril 2015⁵. Comme il s'inscrit dans le prolongement de l'examen antérieur du projet Capelo, les mêmes employeurs ont été contactés, à savoir :

- le SPF Santé publique ;
- le SPF Affaires étrangères ;
- le SPF Mobilité et Transports ;
- le SPF Finances ;
- le SPF Justice ;
- la Défense ;
- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) ;
- l'ancien Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS) ;
- le ministère de la Communauté flamande ;
- l'administration de l'enseignement de la Communauté flamande ;
- l'Administration générale de l'enseignement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- Bpost.

La Cour des comptes a ensuite vérifié l'exactitude des données Capelo dans les dossiers consultés. Ce contrôle s'est déroulé à deux niveaux :

- Les données historiques (données de carrière jusqu'au 1^{er} janvier 2011) ont été contrôlées étape par étape : à partir du dossier personnel, il a été vérifié si les données ont été encodées correctement et si elles ont finalement été dûment intégrées dans le dossier de pension (Pencalc).

⁵ Cette sélection comprenait un trop grand nombre de dossiers pour certaines administrations. Dans ce cas, les dossiers les plus anciens ont été supprimés de la sélection pour conserver son actualité.

- Les déclarations DMFA ont fait l'objet d'un contrôle plus limité : à partir du dossier personnel, il a été vérifié si les données de carrière ont été intégrées correctement dans le dossier de pension (Pencalc). Les déclarations DMFA mêmes n'ont été contrôlées que si des erreurs avaient été constatées dans Pencalc (un contrôle approfondi de toutes les déclarations DMFA aurait trop retardé l'audit pour une valeur ajoutée probablement peu élevée).

En outre, l'équipe d'audit s'est entretenue avec des fonctionnaires, tant des administrations auditées que du SFP-Pensions fonctionnaires et de PersoPoint, le secrétariat social fédéral qui assure l'administration du personnel et des salaires de différentes administrations fédérales⁶.

Le projet Capelo a transféré une grande partie du traitement de tous les éléments de carrière aux services des ressources humaines des employeurs publics. Le SFP-Pensions fonctionnaires doit dès lors organiser un contrôle approfondi de ces données de carrière, de préférence le plus vite possible après la réception des données concernées ou à l'occasion d'une estimation ou d'un calcul de la pension. À cette fin, Capelo intègre un système de contrôle censé limiter fortement l'introduction de données erronées. Ainsi, l'employeur n'a accès qu'à ses propres données : il ne peut introduire que ses propres échelles de traitement, les tantièmes applicables dans son organisme, etc. Il doit suivre la codification prévue. L'audit n'analyse pas les contrôles proprement dits, mais vérifie si le résultat final visé, à savoir un calcul de pension correct, a été atteint au terme de la procédure complète.

Par principe et pour des raisons pratiques, ce rapport ne donne pas d'aperçu chiffré des résultats pour l'échantillon analysé. Ce dernier est trop restreint et, surtout, trop peu réparti sur l'ensemble des administrations⁷ pour pouvoir extrapoler les résultats en données « statistiques ». L'analyse d'un échantillon totalement représentatif aurait nécessité des moyens en temps et en effectifs disproportionnés.

La méthode d'audit n'a pas non plus permis une conversion en statistiques fiables. En effet, les dossiers de carrière sélectionnés ont parfois fait l'objet d'une vérification supplémentaire par le service des ressources humaines concerné avant le contrôle de la Cour. À la suite d'un premier contrôle, la Cour a en outre laissé aux services des ressources humaines la possibilité de préciser ou de compléter certains éléments de la déclaration. Cette approche se justifiait par la volonté d'examiner comment le SFP-Pensions fonctionnaires traite lui-même les attestations historiques validées et les déclarations DMFA, mais elle ne permettait pas de classer et de comptabiliser les erreurs ou les données incomplètes.

L'échantillon a en revanche largement suffi pour identifier une série de manquements récurrents dans les déclarations de carrière et pour montrer les limites tant des contrôles exercés actuellement par le SFP-Pensions fonctionnaires que du calcul de pension « automatique ».

⁶ Ce nouvel organisme peut être considéré comme le successeur de l'ancien Service central des dépenses fixes, service Traitements (SCDF-Traitements).

⁷ Une grande partie des administrations qui doivent introduire les données de carrière de leur personnel dans Capelo ne relèvent d'ailleurs pas de la compétence de contrôle de la Cour des comptes (à savoir, les autorités locales).

La Cour des comptes a transmis un rapport d'audit au SFP dans le cadre de la procédure contradictoire. La réaction de l'administrateur général⁸ a été intégrée dans un rapport abrégé que la Cour a ensuite transmis au ministre des Pensions. La réponse du ministre du 20 janvier 2017 est traitée dans ce rapport.

⁸ Lettre du 25 octobre 2016.

Chapitre 2

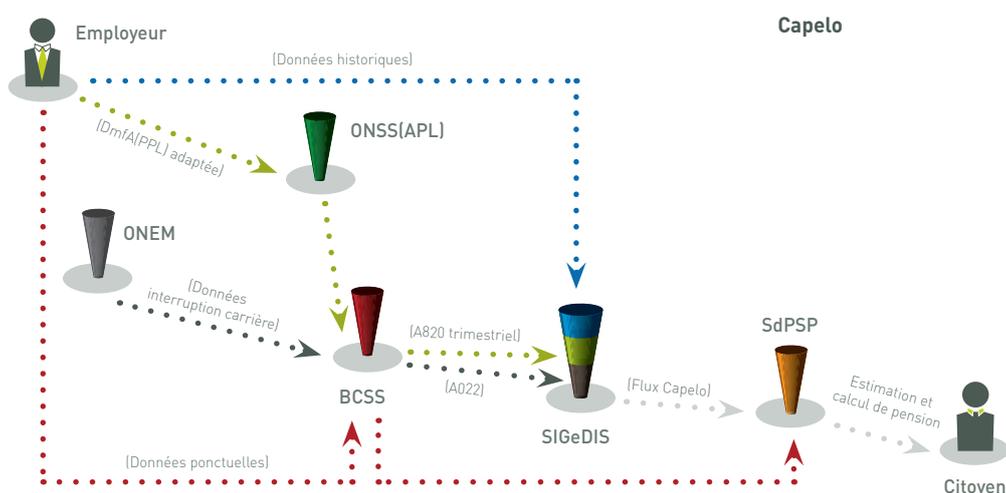
Avancement du projet Capelo : analyse chiffrée

2.1 Flux de données de Capelo

Cinq flux de données alimentent la banque de données Capelo :

1. les données historiques, que les employeurs envoient à Sigedis⁹ via le site www.socialsecurity.be ;
2. les déclarations DMFA, que les employeurs transmettent à l'Office national de sécurité sociale (ONSS), qui met ces données à la disposition de certaines institutions via la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) à des fins sociales ;
3. les données ponctuelles, que le SFP-Pensions fonctionnaires reçoit via la BCSS ;
4. les données concernant les interruptions de carrière, que l'Office national de l'emploi (Onem) fait parvenir à la BCSS ;
5. les données concernant les services militaires, que la Défense transmet au SFP-Pensions fonctionnaires.

Schéma des flux de données alimentant Capelo



Source : rapport annuel Sigedis 2009-2010, p. 19

⁹ Sigedis est l'abréviation de « ASBL Sociale Individuele Gegevens – Données individuelles sociales ». Elle récolte les données sociales individuelles en Belgique et les stocke dans des banques de données accessibles aux institutions publiques de sécurité sociale et à d'autres organismes publics éventuels.

2.2 Données historiques

En principe, les employeurs du secteur public devaient déclarer et valider les données de carrière antérieures de tout le personnel en service au 31 décembre 2010, y compris les données provenant d'employeurs précédents du secteur public. Le législateur prévoyait que cette opération soit terminée avant le 1^{er} janvier 2016.

La tâche s'est révélée ardue pour de nombreux employeurs. En effet, il ne suffisait pas qu'ils disposent de l'ensemble des attestations précédentes d'emploi dans le secteur public pour chaque membre du personnel. Il leur incombait aussi d'introduire eux-mêmes les données, souvent de natures très diverses, dans la banque de données Capelo (soit par fichiers batch, soit par saisie manuelle de chaque dossier individuellement). Ces données devaient pouvoir être utilisées correctement pour calculer la pension. Les services des ressources humaines de tous les employeurs devaient posséder les connaissances nécessaires de la réglementation en matière de pensions et de la manière d'introduire les données de carrière dans Capelo.

Les statistiques de Sigedis indiquent que l'opération de déclaration des données historiques est loin d'être terminée. Une attestation de carrière validée a été délivrée pour moins de deux tiers des agents concernés. Le délai du 1^{er} janvier 2016 n'a donc pas été respecté et l'introduction des données ne s'est pas intensifiée ces derniers mois. Au premier trimestre 2016, le nombre d'attestations validées a augmenté de moins de 2 % du total des attestations à créer. De surcroît, un tiers de ces attestations validées en plus correspondent à des attestations qui étaient déjà en traitement ou en réexamen et pour lesquelles une partie du travail avait donc déjà été effectuée. À ce rythme, il faudra encore plusieurs années pour que Capelo contienne les données historiques de l'ensemble des fonctionnaires.

Une analyse plus approfondie des chiffres révèle que les attestations historiques qui n'ont pas encore été créées ou validées concernent surtout le personnel contractuel de l'administration (environ 31 % d'attestations validées seulement). Le SFP a précisé que le pourcentage d'attestations historiques validées atteignait au moins 82 % à la fin septembre 2016 pour les agents nommés à titre définitif.

2.3 Déclarations DMFA

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la récolte des données destinées à Capelo se fait en grande partie via la déclaration trimestrielle à la sécurité sociale DMFA. Cette dernière a été étendue aux données devant permettre au SFP-Pensions fonctionnaires de déterminer le droit à la pension et d'en calculer le montant. Ces « blocs Capelo » fournissent des informations complémentaires sur l'emploi dans le secteur public (type d'institution, catégorie de personnel, grade ou fonction, rôle linguistique, tantième, congés, données de traitement, etc.).

Il ressort des chiffres du SFP-Pensions fonctionnaires que les déclarations DMFA incluant des blocs Capelo sont désormais introduites pour l'ensemble des travailleurs. En outre, la déclaration DMFA du premier trimestre qui devait être complétée des blocs Capelo (premier trimestre 2011) est en ordre pour quasiment tous les travailleurs. Ce n'est toutefois pas encore le cas (après près de cinq ans) pour environ 1 % des travailleurs, répartis entre plusieurs employeurs. Près de 14 % des employeurs présentent de ce fait toujours au moins

une « anomalie » dans la première déclaration DMFA. Capelo prévoit des contrôles de cohérence spécifiques pour la transition des données historiques vers les premières données de la DMFA. Les employeurs ne peuvent valider les données historiques de carrière que si aucune erreur n'est signalée pour le premier trimestre 2011 et si les blocs Capelo ont été complétés.

2.4 Données ponctuelles

Les employeurs transmettent les données ponctuelles par voie électronique à la BCSS, qui les transmet à son tour au SFP-Pensions fonctionnaires. Les données ponctuelles se répartissent en deux groupes :

- 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) ;
- les décisions de cessation de l'occupation à la suite d'un licenciement par l'employeur. Un licenciement en application de la sanction disciplinaire la plus grave entraîne la perte des droits à la pension (publique) constitués. Dans ce cas, les années prestées sont transférées dans le régime des travailleurs salariés.

2.5 Interruptions de carrière

Une carrière dans la fonction publique est constituée non seulement de périodes d'emploi effectif, mais aussi de périodes dites « assimilées », dont les interruptions de carrière. Les périodes concernées antérieures à 2011 font partie des données historiques. Pour intégrer ces périodes à partir de 2011, l'Onem envoie les données à la BCSS, qui les transmet à son tour à Sigedis. Les données relatives aux travailleurs du secteur public aboutissent via Sigedis au SFP-Pensions fonctionnaires dans la banque de données Capelo.

L'Onem gère uniquement les données qui concernent les interruptions de carrière pour lesquelles il octroie une indemnité. Le flux Onem ne contient donc pas de données sur les périodes d'interruption de carrière non indemnisées. La correspondance avec les données d'interruption de carrière issues des déclarations DMFA est dès lors imparfaite.

Jusqu'au début 2016, l'Onem ne transmettait en outre les données qu'une fois par année (civile). Bien des pensions devaient donc être établies sans avoir de données précises. Il arrivait dès lors que le calcul ne devienne « définitif » que plusieurs mois après la prise de cours de la pension. Depuis le début 2016, l'Onem envoie les données relatives aux interruptions de carrière chaque trimestre. Ces données ne sont certes pas « consolidées », mais le SFP-Pensions fonctionnaires tente d'y remédier par des contrôles croisés.

2.6 Services militaires

Dans la pratique, le SFP-Pensions fonctionnaires demande un extrait du matricule des services militaires à la Défense au cas par cas. Les périodes de service militaire sont introduites manuellement dans Pencalc à partir de cet extrait reçu par courrier.

Au départ, le SFP-Pensions fonctionnaires devait recevoir les services militaires sous forme électronique. Puisque ces données n'existaient pas sous cette forme, la Défense devait d'abord les encoder individuellement à partir d'un extrait du matricule ou du livret militaire sur papier. Cette méthode de travail est surprenante, car la plupart des employeurs publics disposaient déjà d'un extrait du matricule dans leurs dossiers de personnel. Il aurait donc été plus logique qu'ils reprennent eux-mêmes les services militaires dans la déclaration des données historiques. Cette méthode de déclaration a fait en sorte que l'aperçu des attestations historiques transmis pour contrôle aux intéressés semblait présenter une interruption vu que l'employeur ne pouvait pas reprendre les services militaires dans les données historiques¹⁰.

La communication électronique des services militaires par la Défense au SFP-Pensions fonctionnaires a été interrompue. Elle ne s'était jamais déroulée correctement. L'information serait dorénavant demandée au SFP-Pensions salariés. Ce système n'est manifestement pas encore au point non plus, car le service militaire presté au centre de recrutement et de sélection (CRS) n'est en général pas repris.

2.7 Conséquences de l'état incomplet de Capelo

2.7.1 Conséquences pour le calcul des pensions des fonctionnaires

Le SFP-Pensions fonctionnaires refuse les « dossiers papier » depuis le 1^{er} janvier 2013. En principe, toutes les pensions ne sont désormais plus calculées que de manière électronique. Cette approche n'est bien entendu possible que si toutes les données de carrière ont été introduites dans Capelo. De même, le calcul de la « première date possible de prise de cours de la pension » (date P) et l'estimation du montant de la pension ne sont réalisables qu'à partir du moment où les données historiques et ponctuelles ainsi que les déclarations DMFA sont connues intégralement. Comme mentionné au point 2.2, ce n'est encore le cas que pour environ deux tiers de l'ensemble des fonctionnaires.

Ce résultat est toutefois à relativiser sur deux points : les données manquantes concernent surtout les jeunes travailleurs et les contractuels. Lors de l'introduction des données historiques, la plupart des entités ont préféré à juste titre encoder d'abord les carrières de leurs travailleurs plus âgés, plus proches de leur pension ou de leur date P. En général, elles ont aussi donné la priorité aux carrières des agents statutaires, car il n'est pas certain que les contractuels bénéficieront d'une pension publique¹¹. Dans la pratique, le caractère incomplet de Capelo a donc des conséquences probablement moins graves que ce que les chiffres laissent penser, du moins pour le calcul des pensions proprement dit. Les données incomplètes font davantage obstacle aux estimations et simulations.

Le SFP précise que seule l'absence des attestations pour le secteur de l'enseignement de la Communauté française pose un réel problème. Il ajoute néanmoins que la Communauté française a entre-temps pris des mesures qui devraient apporter une solution à court terme.

¹⁰ Une procédure similaire s'applique d'ailleurs aux services civils. Lors de la demande de l'extrait du matricule, la Défense signale éventuellement que l'intéressé avait le statut d'objecteur de conscience. Cette information est disponible au SPF Intérieur.

¹¹ En vertu d'une modification de la réglementation récemment annoncée, les contractuels actuels qui seraient nommés à titre définitif ne verraient plus leurs services en tant que contractuels pris en compte dans le calcul de leur pension publique. Voir point 3.1 ci-après.

2.7.2 Conséquences en cas de carrière mixte

Les conditions de carrière pour bénéficier d'une pension anticipée ont été considérablement durcies depuis la réforme des pensions de 2011. Pour vérifier si une personne a une carrière longue assez pour bénéficier d'une pension anticipée, toutes les périodes d'occupation et 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. Il est donc primordial de déterminer la carrière complète de manière correcte.

Pour calculer la durée de la carrière qui donne 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 est que la carrière complète soit connue de toutes les institutions de pension concernées.

La Cour des comptes a déjà observé que ni la banque de données Capelo ni le logiciel de calcul Pencil ne suffisait à cette fin¹². Capelo reprend uniquement les services prestés dans le secteur public, ce qui ne suffit pas pour contrôler la condition de carrière pour les carrières mixtes. Les trois principales institutions de pension (SFP-Pensions salariés, SFP-Pensions fonctionnaires et Inasti) ont donc été contraintes de créer une nouvelle banque de données de carrière intégrée en matière de pensions (dénommée « moteur de pensions ») pour échanger les données, complétées de préférence par des renseignements essentiels sur la réglementation y relative. Le fonctionnement du moteur suppose inévitablement que chaque institution de pension puisse mettre à disposition toutes les données de pension. Le SFP-Pensions fonctionnaires n'était d'emblée pas en mesure de respecter la date de départ fixée au 1^{er} janvier 2015, dès lors que les organismes publics avaient jusqu'au 31 décembre 2015 pour fournir les données historiques. La banque de données Capelo n'est toujours pas terminée à l'heure actuelle. Le moteur de pensions est donc incomplet pour l'emploi dans le secteur public, de sorte que d'autres institutions de pension (SFP-Pensions salariés et Inasti) ne peuvent toujours pas calculer de date P dans certains cas.

Le moteur de pensions constitue à son tour la base du portail des pensions en ligne MyPension, mis sur pied par le SFP-Pensions salariés. MyPension poursuit plusieurs objectifs :

- permettre aux salariés actifs de suivre leur carrière, de consulter leur montant de pension constitué et d'introduire une demande de pension en ligne ;
- permettre aux pensionnés de consulter leur dossier en temps réel (prochaine date de paiement, détail des paiements précédents, etc.) ;
- offrir ces possibilités à tous les bénéficiaires d'une pension (salariés, indépendants et fonctionnaires) ;
- mettre à disposition des données concernant (même) les pensions complémentaires (deuxième pilier).

Capelo étant incomplète, MyPension ne peut pas non plus fonctionner comme il se doit pour les personnes qui ont travaillé en partie en tant que fonctionnaire. Les difficultés concernant

¹² Cour des comptes, « Mise en œuvre de la réforme des pensions », 169^e Cahier, Volume I, Bruxelles, 2012, p. 547 et suivantes. Disponible sur www.courdescomptes.be.

les services militaires et civils ont aussi pour effet que de nombreux fonctionnaires, dont la déclaration Capelo a pourtant été clôturée, n'obtiennent pas d'informations (correctes) sur leurs droits à la pension lorsqu'ils consultent MyPension.

Le ministre des Pensions est conscient de l'importance de la banque de données Capelo. Le 6 juillet 2015, il a envoyé une circulaire à tous les employeurs du secteur public pour attirer leur attention sur l'importance de respecter l'échéance (31 décembre 2015) de validation des données historiques (électroniques). Il a également annoncé qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, toute plainte d'un citoyen concernant le manque d'informations sur ses droits à la pension serait transférée par les institutions de pension à l'employeur responsable de la déclaration des données historiques.

Les chiffres montrent que l'initiative du ministre n'a pas eu d'écho suffisant. L'absence de sanctions pour non-respect du délai d'encodage de toutes les données historiques demeure donc problématique¹³. L'administrateur général du SdPSP avait d'ailleurs déploré précédemment que la loi Capelo ne prévoit pas de sanction pour la non-délivrance ou la délivrance tardive de l'attestation historique¹⁴. Il est par ailleurs singulier que la loi ne prévoit pas de sanctionner le non-respect (ou le respect tardif) de l'obligation de déclaration, alors qu'elle instaure clairement un mécanisme de « responsabilisation » lorsque les employeurs introduisent une déclaration erronée qui mène à payer un montant de pension trop élevé¹⁵. Dans sa lettre du 25 octobre 2016, le SFP estime qu'il est trop tard pour encore introduire des sanctions. Le ministre se rallie à ce point de vue. Il précise qu'il continuera à soutenir les actions entreprises par le SFP pour responsabiliser les employeurs en la matière.

La Cour des comptes estime par ailleurs souhaitable que plusieurs petites institutions de pension soient également associées prochainement à l'échange (électronique) de données de carrière. Les données relatives aux mandats politiques ne figurent pas non plus dans les banques de données. Or, les mandats locaux relèvent en théorie du champ d'application de la banque de données Capelo du SFP-Pensions fonctionnaires, mais les données y relatives ne peuvent pas être intégrées dans la DMFA pour des raisons techniques. D'autres mandats politiques sont totalement en dehors 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.

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 soient tenues de collaborer et de mettre leurs données à disposition dans des banques de données communes. Tant qu'elles ne le feront pas, toute banque de données en matière de pensions sera incomplète, ce qui entrave l'automatisation auprès de l'ensemble des institutions de pension.

¹³ Cour des comptes, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques - évaluation intermédiaire*, Bruxelles, 2014, 57 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁴ Lettre du 14 avril 2015 de l'administrateur général du SdPSP dans le cadre de l'audit « Charte de l'assuré social : protection des droits à la pension ».

¹⁵ Article 162 : « Si une institution de pension du secteur public paie un montant de pension trop élevé parce que l'employeur, lors de l'accomplissement des obligations prévues par le présent chapitre, n'a pas respecté la législation relative aux pensions ou les instructions et glossaires repris dans les applications utilisées, elle récupère auprès de l'employeur la partie de la dette qui ne peut plus être recouvrée auprès de l'assuré social. »

Le ministre convient que, pour assurer une information correcte et complète du citoyen et réaliser une automatisation poussée du traitement des dossiers de pension, il est nécessaire de reprendre toutes les données de carrière dans les banques de données de carrière, même les données relatives aux mandats politiques. Il demandera au SFP d'examiner la faisabilité et la mise en œuvre de ces actions au niveau pratique.

Chapitre 3

Problèmes légaux et réglementaires

3.1 Services contractuels et temporaires

En vertu de la législation en matière de pensions dans le secteur public et de la jurisprudence administrative établie, tous les services temporaires et contractuels antérieurs à une nomination définitive sont jusqu'à présent pris en compte pour une pension dans la fonction publique. Seuls quelques services dits « précaires » sont exclus¹⁶.

Comme la Cour des comptes l'a déjà relevé¹⁷, le SFP-Pensions fonctionnaires applique depuis quelques années des conditions supplémentaires à l'admissibilité des services contractuels et temporaires¹⁸. Ces nouvelles directives n'ont toutefois pas (encore) de fondement légal. La Cour avait dès lors souligné que la question des services contractuels et des prestations dans des statuts précaires nécessitait d'urgence une réglementation légale¹⁹. Aucune initiative concrète n'a encore été prise à ce jour. Le gouvernement actuel a néanmoins annoncé que la loi limiterait la prise en compte des services contractuels et temporaires dans le calcul des pensions des fonctionnaires. Pour les agents de la fonction publique nommés à titre définitif après le 9 octobre 2014 (date de l'accord de gouvernement), les années prestées comme contractuels ne seraient plus prises en compte dans le calcul de la pension publique (à l'exception du personnel temporaire de l'enseignement). La Cour constate cependant qu'il n'est pas prévu de conférer un ancrage légal aux conditions d'admissibilité des services contractuels. Dans sa réponse, le SFP estime qu'une loi relative aux pensions mixtes réglerait définitivement le problème. Elle ne réglerait toutefois pas de manière satisfaisante la situation des fonctionnaires nommés au plus tard à la date de l'accord de gouvernement. Les concernant, l'interprétation restrictive de l'admissibilité des services contractuels et temporaires reste en effet sans fondement légal. Le ministre estime que les futurs textes confèrent un ancrage légal aux conditions d'admissibilité des services contractuels et temporaires, également pour les anciennes nominations.

3.2 Déclaration à la sécurité sociale comme base des données de la DMFA

Certains employeurs soumis à la loi Capelo ne peuvent pas récolter les données de carrière de tout leur personnel via la déclaration DMFA. Certains travailleurs ne font en effet pas l'objet de retenues ONSS (travailleurs occupant un poste à l'étranger, étudiants jobistes).

¹⁶ Il s'agit des services prestés dans un cadre spécial temporaire (CST), dans le troisième circuit du travail (TCT) et en tant que chômeur mis au travail (CMT).

¹⁷ Cour des comptes, 169^e Cahier, Volume I, Bruxelles, 2012, p. 543-545. Disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁸ Pour schématiser, les services contractuels ne sont plus pris en compte que s'ils ont été prestés dans une entité où une nomination à titre définitif était possible à ce moment-là.

¹⁹ Cour des comptes, *Évolutions actuelles en matière de pensions publiques - évaluation intermédiaire*, Bruxelles, 2014, 57 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Afin d'apporter une solution adéquate et relativement simple au problème, l'ONSS a été chargé de percevoir les retenues de pension pour tous les fonctionnaires statutaires de l'administration fédérale, des communautés et des régions (naturellement pour le compte du SFP-Pensions fonctionnaires). Ce détour permet de créer les données courantes de la DMFA (durée du travail, rémunération, etc.) pour les agents concernés, afin que leur carrière puisse encore être constituée dans Capelo à partir des déclarations DMFA. Cette solution de rechange a évidemment nécessité une base légale : il a fallu désigner formellement l'ONSS comme nouvel organisme de perception des retenues de pension pour les fonctionnaires en remplacement du SFP-Pensions fonctionnaires. À cet effet, l'article 27 de la loi du 5 mai 2014²⁰ a inséré un nouvel article 5/1 dans la loi du 12 janvier 2006²¹, qui a habilité le SFP-Pensions fonctionnaires à déléguer la perception de ses recettes à une autre institution. La délégation concrète à l'ONSS a été accordée par arrêté royal du 26 janvier 2016²². Cependant, comme cet arrêté n'était applicable qu'à l'année civile 2015, la mise en œuvre concrète de cette disposition n'était plus possible. L'arrêté précise toutefois que le ministre des Pensions peut repousser l'échéance à une date ultérieure, ce qu'il n'a pas encore fait.

Dans sa réponse, le ministre se réfère à l'article 5 de la loi du 10 juillet 2016²³ qui a entre-temps confié la mission de percevoir les recettes à l'ONSS.

3.3 Octroi d'une dispense de déclaration par le biais d'un protocole

En vertu de la loi Capelo, il est obligatoire de déclarer toutes les données de carrière et de rémunération nécessaires pour déterminer et suivre les 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-Pensions fonctionnaires déroge à cette règle en accordant des exceptions pour les services contractuels au moyen de protocoles conclus avec les employeurs.

De tels protocoles sont en principe illégaux, car non prévus par la loi Capelo. Le SFP reconnaît et indique qu'ils ont été introduits pour répondre aux administrations locales qui estimaient trop élevée la charge administrative liée à l'élaboration des attestations historiques pour l'ensemble du personnel contractuel.

Ce procédé vide de sa substance le principe d'exhaustivité de la banque de données. En effet, certains employeurs du secteur public sont ainsi soustraits en grande partie ou totalement du champ d'application de la loi Capelo, si bien que le projet perd son utilité en tant que banque de données pour « l'ensemble des travailleurs du secteur public ».

Le projet du gouvernement et du ministre des Pensions de prendre désormais en compte les services contractuels et temporaires dans le calcul des pensions des fonctionnaires uniquement pour le personnel nommé au 9 octobre 2014 devrait naturellement aussi avoir une incidence sur l'exhaustivité de Capelo. Une modification légale en ce sens mènerait

²⁰ Loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public.

²¹ Loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des pensions du secteur public ».

²² Arrêté royal du 26 janvier 2016 portant exécution de l'article 5/1 de la loi du 12 janvier 2006 portant création du « Service des pensions du secteur public ».

²³ Loi du 10 juillet 2016 portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service fédéral des pensions.

probablement à une décision par laquelle les données de nombreux travailleurs du secteur public ne devraient plus être reprises dans Capelo au sens strict, ce qui restreindrait encore davantage la portée de la banque de données.

Le ministre entend la Cour des comptes lorsqu'elle exprime son inquiétude quant au caractère incomplet de la banque de données Capelo en raison du fait que les employeurs sont dispensés de déclarer les données historiques de leur personnel contractuel. Il estime néanmoins qu'il importe en cette matière d'attirer l'attention sur le lien entre les banques de données et la banque de données faîtière reprise dans le moteur de pensions. En effet, les administrations de pension ont ainsi un accès mutuel à leurs données et banques de données respectives. Qui plus est, l'instauration de la pension mixte jouera à ses yeux également un rôle important en la matière.

3.4 Loi Capelo versus loi relative aux archives

La conservation des dossiers de personnel après la mise à la retraite est réglée par la loi Capelo. Les pièces justificatives des « données historiques » doivent être conservées jusqu'à six mois après la mise à la retraite du membre du personnel ou jusqu'au moment où le SFP-Pensions fonctionnaires décharge l'employeur de cette obligation. Elles comprennent les diplômes, les décisions de nomination et de promotion, les déclarations de services antérieurs ainsi que les justificatifs de positions administratives et de l'ancienneté pécuniaire. L'employeur doit conserver les justificatifs relatifs à la déclaration DMFA et la copie de la déclaration même jusqu'à cinq ans après la déclaration. Ces pièces justifient les données de rémunération et de temps de travail du trimestre concerné.

Le SFP-Pensions fonctionnaires peut demander aux employeurs de fournir tous les renseignements ou documents utiles dans le cadre des déclarations. Il peut s'agir des déclarations DMFA, de l'attestation de données historiques ou de la déclaration de données ponctuelles (diplôme et cessation de la relation de travail). Si le SFP-Pensions fonctionnaires constate qu'un employeur a fait une déclaration incomplète ou incorrecte, il peut l'obliger à la corriger dans les cinq ans suivant la déclaration. Dans le cadre de la législation en matière de pensions, un employeur du secteur public doit donc conserver les dossiers de personnel (au moins) pendant les cinq années qui suivent la mise à la retraite.

Outre les dispositions de la loi Capelo, les dispositions de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives et de ses arrêtés d'exécution sont aussi applicables. Cette loi oblige les administrations de l'État à déposer aux Archives de l'État les documents datant de trente ans et plus. Les documents qui ne présentent plus d'utilité administrative et qui ont moins de trente ans peuvent également être versés aux Archives de l'État à la demande des autorités administratives auxquelles ils appartiennent. Avant leur transfert²⁴, les documents à conserver en permanence sont séparés de ceux pouvant être détruits. Un employeur ne peut détruire des archives qu'avec l'autorisation de l'archiviste général du Royaume.

²⁴ L'arrêté royal du 18 août 2010 portant exécution des articles 1^{er}, 5 et 6bis de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives utilise une définition très large du terme « archives ». Cette définition large n'exclut pas les dossiers de personnel, quelle que soit leur forme.

De nombreuses entités administratives ignorent que la loi relative aux archives les oblige à conserver les documents de personnel plus longtemps que six mois (attestation historique) ou cinq ans (déclaration DMFA) et détruisent ces documents trop rapidement. Le SFP estime qu'il serait judicieux de rappeler cette obligation légale via une circulaire. Il signale en outre que le SFP-Pensions fonctionnaires ne demandera de toute façon plus ces documents une fois que les délais prévus dans la loi Capelo seront dépassés.

3.5 Contrôle de ses données par le citoyen via MyPension

Jusqu'au 16 avril 2015, l'aperçu historique complet des données concernant l'emploi (et les congés) jusqu'au 31 décembre 2010 inclus était envoyé par courrier à l'agent concerné. À la suite du lancement de MyPension, cet aperçu est uniquement mis à disposition via le portail depuis cette date²⁵, alors que l'obligation y relative dans le chef du SFP-Pensions fonctionnaires est toujours prévue dans la loi Capelo²⁶.

Le SFP-Pensions des fonctionnaires attend à juste titre de l'agent qu'il contrôle ses données historiques de carrière et qu'il les fasse au besoin rectifier par l'employeur auprès duquel il était occupé au 31 décembre 2010. Il reste à savoir si un agent peut mesurer lui-même à suffisance l'incidence d'une carrière incomplète ou erronée sur son droit à la pension et sur son montant de pension.

Bien entendu, les estimations de pension contiennent aussi un aperçu de la carrière (« état de pension »). Lorsqu'un fonctionnaire reçoit une estimation (pour l'instant, uniquement à sa demande), il peut donc en principe aussi signaler des erreurs ou demander des précisions.

Le SFP évoque un projet baptisé « mycareer.be », qui permettrait au citoyen de vérifier ses données de carrière brutes. La Cour des comptes ne dispose pas de plus amples informations, ni quant au calendrier du projet ni quant à son contenu.

²⁵ Source : circulaire ministérielle du 6 juillet 2015 relative à l'échéance de la déclaration des données historiques dans le cadre de la réalisation d'une banque de données électroniques de carrière et du dossier électronique de pension pour le personnel des services publics, *Moniteur belge* du 10 juillet 2015, p. 45682-45683. Voir également point 2.7 ci-dessus.

²⁶ L'article 152, § 2, de la loi dispose que « dans le délai d'un mois suivant la validation par l'employeur de l'attestation électronique 'données historiques', l'institution de pension du secteur public concernée envoie au membre du personnel un aperçu des données de carrière et de rémunération déclarées par l'employeur ».

Chapitre 4

Constats relatifs à l'échantillon

4.1 Données historiques dans Capelo

4.1.1 Fiabilité

En 2008, la Cour des comptes a déjà examiné la fiabilité des documents fournis au SdPSP par le dernier employeur dans le cadre d'une demande de pension²⁷. Cet examen avait montré que l'administration des pensions éprouvait beaucoup de difficultés à récolter l'ensemble des justificatifs d'une carrière. Il manquait souvent des pièces importantes dans la demande de pension (arrêtés de nomination ou de licenciement, diplômes, etc.) ou les documents présents n'avaient pas une force probante suffisante. Le SdPSP pouvait préciser les pièces produites ou les compléter en demandant à l'employeur (au dernier employeur, mais aussi éventuellement à des employeurs antérieurs) de fournir des pièces complémentaires. Ce contrôle était toutefois fastidieux et entraînait régulièrement des retards considérables dans le traitement du dossier.

À la suite du projet Capelo, le SFP-Pensions fonctionnaires ne dispose désormais plus que du « résumé de carrière » dans la banque de données Capelo et n'est plus en mesure de vérifier si toutes les données nécessaires y sont reprises correctement. Un deuxième échantillon de la Cour des comptes a révélé que le niveau de fiabilité des données a baissé de ce fait.

Dans de nombreux cas, la déclaration des périodes d'occupation auprès d'un employeur antérieur repose, par exemple, uniquement sur des pièces sans force probante suffisante. Il est fréquent que le dossier de carrière contienne uniquement une ancienne fiche de traitement ou une attestation d'un précédent supérieur hiérarchique au lieu d'un arrêté de désignation ou du contrat de travail.

Dans de nombreux cas, les services antérieurs sont également introduits dans Capelo à partir de la fiche de traitement. Le service des ressources humaines part du principe qu'il peut déclarer les mêmes périodes pour déterminer le montant de la pension que pour déterminer l'ancienneté pécuniaire, ce qui n'est certainement pas (toujours) le cas. Ainsi, des services prestés avant la limite d'âge ne sont pas introduits dans Capelo, car ils ne figurent pas sur la fiche de traitement. Les mois de prestations incomplets ne sont pas pris en compte pour l'ancienneté pécuniaire et ne sont souvent pas repris dans l'attestation historique. Par ailleurs, des services pris en compte pour l'ancienneté pécuniaire mais pas pour le calcul du montant de pension sont souvent mentionnés dans la déclaration Capelo, alors que les instructions destinées aux employeurs l'interdisent explicitement.

En outre, les services des ressources humaines ne vérifient pas toujours si un agent a presté d'autres services dans l'administration publique avant son entrée en service.

²⁷ Cour des comptes, *Calcul du montant des pensions publiques - Fiabilité des données*, Bruxelles, mars 2008, 42 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

4.1.2 Exactitude

La Cour des comptes a aussi vérifié si les données saisies étaient exactes et encodées correctement. Chaque type de congé ou d'absence doit ainsi être introduit au moyen du bon code, car l'utilisation d'un code erroné peut fausser le calcul de la pension.

La Cour a constaté des erreurs d'encodage dans plusieurs attestations historiques. Elles concernaient principalement des types de congé ou d'absence plus rares mais aussi, dans certains cas, des types de congé courants. Un « congé pour mission » a ainsi été mal encodé à plusieurs reprises. Par ailleurs, les « prestations réduites pour raisons sociales et familiales » (admissibles pour la pension dans certaines limites) ne sont souvent pas distinguées du « congé pour prestations réduites pour convenance personnelle » (non admissible).

Lorsqu'un dossier présente des périodes d'occupation auprès d'employeurs qui ne sont pas clairement identifiés comme des « services publics », les services des ressources humaines ne vérifient pas toujours si ces prestations sont admissibles pour le calcul d'une pension publique. C'est le cas en particulier lorsqu'il s'agit de services prestés auprès d'anciens employeurs qui ont souvent disparu entre-temps ou d'employeurs qui ont été transférés (plusieurs fois) d'un niveau de pouvoir à un autre dans le cadre de la réforme de l'État et qui ont changé de dénomination, ainsi que des prestations auprès d'une université libre.

La déclaration des diplômes ou certificats de l'enseignement supérieur ou universitaire qui ont constitué une exigence de recrutement ou de promotion et qui, jusqu'à présent, sont pris en compte pour calculer le montant de la pension constitue la principale pierre d'achoppement. La plupart du temps, les services des ressources humaines introduisent tous les diplômes ou certificats, peu importe qu'il s'agisse de diplômes de l'enseignement supérieur, et sans s'assurer que le diplôme a constitué une condition de nomination ou de promotion au cours de la carrière. Les services du personnel déclarent souvent que « *le SFP-Pensions fonctionnaires décidera si le diplôme donne droit à une bonification* » et semblent donc opter délibérément pour la solution de facilité : introduire tous les diplômes sans contrôler les conditions à respecter. Ils introduisent régulièrement deux diplômes, vérifient rarement quelle était la durée minimale des études pour obtenir un certain diplôme ou valident une année d'études supplémentaire pour l'obtention d'un diplôme d'agrégé de l'enseignement secondaire. Les instructions administratives aux employeurs publics sont pourtant suffisamment claires sur ces points²⁸.

Lorsqu'il s'agit d'erreurs flagrantes (par exemple, la déclaration d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou d'un diplôme universitaire pour un agent n'ayant jamais travaillé à un grade de niveau A), le SFP-Pensions fonctionnaires corrige les déclarations erronées à la main dans Pencalc. L'employeur concerné n'est jamais informé de la correction, alors que cela pourrait éviter qu'il reproduise ces erreurs à l'avenir.

Au cours de l'audit, le SFP-Pensions fonctionnaires a lui-même déclaré qu'il n'était pas évident de contrôler avec efficacité l'octroi d'une bonification pour diplôme, d'autant plus que le diplôme doit uniquement être mentionné et n'est pas numérisé dans la déclaration d'une attestation historique. Le SFP peut seulement tenter de vérifier au cas par cas si le

²⁸ Les employeurs du secteur public peuvent consulter un document publié sur le site www.socialsecurity.be, qui décrit les règles concernant la déclaration des données historiques.

diplôme mentionné était une condition du recrutement dans la fonction concernée. Il ne peut en fait même pas vérifier l'existence même du diplôme à partir des données de la banque de données.

Même si les diplômes introduits étaient vérifiés pour chaque dossier, de nombreuses bonifications seraient encore octroyées à tort. Ainsi, les données de l'attestation historique ne suffisent en général pas pour déterminer si une personne recrutée à un niveau inférieur a eu besoin d'un diplôme pour passer dans un niveau supérieur. En effet, l'accès au niveau supérieur est souvent lié à la réussite d'un examen (interne), sans qu'un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire soit nécessaire. L'attestation historique ne tranche jamais à ce sujet. L'analyse de l'échantillon à partir des arrêtés de nomination originaux a révélé dans plusieurs dossiers que les intéressés avaient accédé au niveau A par un examen de promotion et n'avaient donc pas droit à une bonification pour diplôme.

4.1.3 Exhaustivité

La banque de données Capelo ne permet des calculs de pension corrects et ne peut servir de source fiable pour simuler des modifications légales qu'à la condition d'être complète. Il est dès lors indispensable d'y introduire toutes les données qui sont nécessaires aujourd'hui à l'attribution des pensions publiques ou qui le seront au cours des prochaines années. Il est ressorti de l'analyse de l'échantillon que le système présentait de nombreuses lacunes en la matière.

Ainsi, les services des ressources humaines n'encodent pas certains congés, bien que les instructions administratives leur prescrivent clairement de le faire. L'exemple type concerne les jours « isolés » de « congé sans traitement pour motifs impérieux d'ordre familial » qui sont prévus par la plupart des statuts dans l'administration. Les services des ressources humaines omettent souvent d'introduire ces congés (en raison du travail fastidieux que cela implique) lorsqu'ils estiment qu'ils sont trop peu nombreux pour avoir une incidence (négative) sur le montant de la pension. Cette approche peut toutefois engendrer un montant de pension erroné (trop élevé en l'occurrence) en cas de modifications ultérieures de la réglementation ou lorsque l'intéressé prend encore d'autres congés dans la suite de sa carrière.

En vertu des directives, certaines autres absences ne doivent pas être encodées bien qu'elles puissent influencer le calcul de la pension dès aujourd'hui ou à l'avenir. Ainsi, les services prestés auprès d'un cabinet ministériel ne doivent pas être mentionnés de manière spécifique lorsqu'ils se déroulent pendant la carrière statutaire. Or, ce type de détachement peut avoir des conséquences sur le calcul de la pension. Un agent qui occupe un grade figurant sur la liste des services actifs (et pour lequel la pension est calculée au tantième préférentiel de 1/50^e) pourra ainsi continuer à profiter du calcul préférentiel de sa pension pour la période d'occupation auprès d'un cabinet, bien qu'il n'exerce plus de services actifs et ne doive donc plus bénéficier d'un tantième avantageux.

De plus, le SFP-Pensions fonctionnaires ne peut plus contrôler avec efficacité l'application des règles en matière de services actifs dans son ensemble à partir de Capelo. En effet, les données des attestations historiques ne suffisent souvent pas à déterminer si une personne est titulaire d'un « grade actif » et exerce la fonction associée à ce grade.

Il ne faut pas encoder toutes les périodes d'absence lors de l'élaboration des attestations historiques. Par exemple, les prestations réduites pour cause de maladie ne doivent pas être mentionnées séparément, car l'occupation se poursuit pendant ce type d'absence à temps partiel. Ce choix paraît logique en ce sens que cette forme d'absence n'a actuellement aucune incidence sur le calcul de la pension. Néanmoins, il implique qu'il sera impossible de retrouver ces périodes dans Capelo en cas de modification légale.

L'incertitude règne également auprès de certaines entités quant à l'introduction du « congé pour mission ». Lorsqu'il est assimilé à la position administrative d'« activité de service », il n'est parfois pas introduit dans Capelo. Les services des ressources humaines considèrent souvent qu'il est pris en compte dans le calcul de la pension et que le fait de l'introduire ou non dans Capelo ne change rien. Indépendamment du fait que cette approche rend la banque de données incorrecte, elle ne tient pas non plus sur le fond. En effet, en application de l'article 4 de la loi du 10 janvier 1974²⁹ ou de l'article 46bis de la loi du 5 août 1978³⁰, les périodes d'exercice de la mission (ou du mandat) pour lesquelles l'agent concerné bénéficie d'une (autre) pension de retraite ou d'invalidité ou perçoit un capital tenant lieu d'une telle pension, peuvent ne pas être prises en compte pour établir le montant de la pension, ou le montant de l'avantage de pension doit être déduit de la pension publique. Si le SFP-Pensions fonctionnaires ignore qu'une personne a exercé une mission auprès d'un autre employeur, il ne peut évidemment pas appliquer cette disposition légale. L'agent concerné recevra alors soit un double avantage de pension pour la période d'exercice de la mission ou du mandat, soit une pension publique (plus élevée) au lieu d'une pension de salarié pour cette partie de sa carrière.

4.1.4 Nécessité d'un contrôle complémentaire

Les pensions publiques seront encore établies et calculées en partie à partir des attestations historiques introduites dans Capelo pendant plusieurs décennies. L'analyse de l'échantillon a révélé que les données de carrière présentes dans cette banque de données ne sont pas assez fiables, correctes et complètes. Les contrôles intégrés ne suffisent pas à garantir des calculs de pension corrects.

Pour veiller à une saisie correcte de la multitude d'« absences », on aurait pu opter pour une sorte d'atlas indiquant le bon code pour chaque forme de congé existant auprès d'un employeur déterminé (à l'image de l'atlas des traitements). Pour éviter que certaines périodes d'occupation non admissibles pour la pension publique soient malgré tout reprises dans l'attestation historique, il serait opportun que le SFP-Pensions fonctionnaires structure la documentation qu'il constitue depuis des années (wiki du SdPSP) et la mette à la disposition des services RH, de préférence en ligne. D'après le SFP, ce ne sera possible que lorsque les sites web des anciens ONP et SdPSP auront été complètement intégrés.

La Cour des comptes constate la nécessité de développer un contrôle interne de l'introduction des attestations historiques. Elle recommande aussi aux services du personnel de réexaminer chaque attestation historique complétée et de le faire bien avant la date P. Cet

²⁹ 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.

³⁰ Loi de réformes économiques et budgétaires du 5 août 1978.

effort supplémentaire peut être réparti dans le temps. Ces dernières années, l'introduction des attestations historiques a, pour sa part, dû se faire sous une certaine pression.

La loi Capelo permet d'ailleurs au SFP-Pensions fonctionnaires de contrôler les attestations historiques en demandant les justificatifs de ces déclarations³¹, une possibilité dont il ne fait apparemment pas usage.

4.2 Déclarations DMFA

4.2.1 Qualité des données

De nombreux dossiers de personnel de l'échantillon comprennent des décisions d'octroi de l'une ou l'autre forme de congé ou de mise en disponibilité pour maladie dont on ne trouve aucune trace dans les déclarations DMFA concernées. Le fait que les déclarations DMFA soient introduites par le « service de paiement » interne ou par un service externe ne change rien à cet égard.

L'analyse de l'échantillon a aussi révélé l'absence de relation directe entre, d'une part, le traitement des données de carrière en vue du paiement des traitements et des suppléments de traitement et, d'autre part, la conversion des données de carrière en une déclaration DMFA correcte. Dans la pratique, les décisions relatives à la carrière sont d'abord communiquées aux services de paiement et, ensuite, à un (autre) service responsable des déclarations DMFA. L'élaboration de ces déclarations commence donc toujours avec un retard structurel considérable (voire sans les informations correctes). Il est logique d'accorder la priorité à l'établissement correct du traitement à payer, mais, selon la répartition actuelle des tâches, il s'écoule souvent des mois entre l'approbation (et le commencement) d'une période de congé ou de mise en disponibilité et sa communication dans la DMFA. Cela implique de revoir la déclaration des trimestres concernés par la suite, une révision qui n'intervient qu'après le départ à la retraite de l'agent dans certains cas. Une DMFA modifiée apparaît dans la banque de données du SFP-Pensions fonctionnaires avec le statut « modification ». Elle devrait toujours donner lieu à un contrôle et, éventuellement, à un recalcul de l'estimation ou du montant de la pension, ce qui se produit rarement dans la pratique.

Selon PersoPoint, les services des ressources humaines publient souvent les décisions d'octroyer un congé avec un retard considérable, si bien qu'il est sans cesse nécessaire de rectifier les paiements du traitement et les DMFA. PersoPoint constate en outre que la communication des données concernant les services actifs pose souvent problème, et que certaines institutions attribuent tout simplement des services actifs à leur personnel.

L'examen de l'échantillon a aussi révélé une discordance régulière entre les données de la DMFA et l'état de pension³². Cette discordance concerne deux types de situations : d'une part, des éléments de carrière figurant dans Capelo mais non repris dans l'état de pension et, d'autre part, des éléments absents de Capelo mais mentionnés dans l'état de pension.

³¹ L'article 160 de la loi Capelo s'énonce comme suit : « À la demande des fonctionnaires du SdPSP [SFP-Pensions fonctionnaires], les employeurs fournissent, sans frais, tous renseignements, documents ou copie de documents que ces fonctionnaires estiment utiles pour le contrôle de l'application du présent chapitre. »

³² Le SFP-Pensions fonctionnaires transmet un aperçu du calcul de la pension à chaque retraité. Ce document de plusieurs pages est appelé « état de pension ».

Ainsi, des périodes de mise en disponibilité pour maladie mentionnées dans les déclarations DMFA n'apparaissent pas dans l'état de pension. À l'inverse, des périodes de mise en disponibilité pour maladie précédant la pension pour inaptitude physique ne sont pas mentionnées dans la DMFA, alors qu'elles figurent dans l'état de pension. Ces mêmes pièces font également état du paiement d'un traitement d'attente. Si ces discordances en matière de mise en disponibilité n'ont pas d'incidence sur le calcul de la pension, ni la DMFA ni l'état de pension ne donnent une image fidèle de la carrière réelle.

4.2.2 Nécessité de clarifier la procédure

Pour l'instant, seule une petite partie du calcul des pensions publiques repose sur la DMFA³³. Néanmoins, l'analyse de l'échantillon a démontré la nécessité d'affiner la procédure visant à remplir la déclaration rapidement et correctement pour permettre un calcul rapide et exact des pensions publiques. Les services des ressources humaines pourraient à cet effet prendre des mesures pour accélérer la prise des décisions de carrière et leur communication au service (interne ou externe) qui élabore les DMFA. Le SFP-Pensions fonctionnaires doit en outre s'assurer systématiquement que les DMFA n'ont plus été modifiées entre le début et la fin d'une estimation ou d'un calcul de pension. Le service des pensions devrait également révéifier les derniers trimestres introduits après la prise de cours de la pension (un an après celle-ci, par exemple).

³³ Du moins en ce qui concerne les carrières. En revanche, le calcul du traitement moyen s'appuie déjà presque entièrement sur les montants figurant dans les déclarations DMFA.

Chapitre 5

Traitement des données électroniques jusqu'au calcul du montant de la pension

5.1 Méthode de travail

Les cinq flux de données aboutissant dans Capelo constituent la première étape vers le calcul de la pension au moyen de Pencalc.

La deuxième consiste à fusionner ces flux de données en un aperçu de carrière, disponible sur le « portail des pensions » du SFP-Pensions fonctionnaires.

L'aperçu de carrière est exporté vers le programme de calcul Pencalc au cours de la troisième et dernière étape. À l'heure actuelle, c'est le seul niveau où le SFP-Pensions fonctionnaires peut encore corriger la carrière de l'agent pensionné. Ce dernier peut visualiser ces modifications éventuelles, du moins en théorie, dans l'état de pension définitif qu'il reçoit lors de l'établissement du montant de sa pension. À ce stade, l'intéressé peut encore tout à fait contester la carrière établie et le calcul du montant de sa pension.

Dès que tous les flux de données seront disponibles dans leur intégralité, Pencalc ne devrait plus faire office de banque de données distincte (incluant des modifications de la carrière, par exemple), mais se présenter comme un simple module de calcul utilisant les données Capelo reprises dans l'aperçu de carrière. L'objectif final du projet Capelo est d'estimer et de calculer automatiquement les pensions publiques à chaque date souhaitée.

Cette finalité dévoile directement la première grande limitation du système : Capelo et Pencalc permettent de calculer la pension dans le meilleur des cas, mais généralement pas de fixer la première date possible de prise de cours de la pension. Comme déjà mentionné, il faudrait en effet également disposer des données concernant les périodes d'occupation (ou assimilées) dans le régime de pension des salariés et/ou dans celui des indépendants.

Dans bien des cas, il ne sera même pas possible de calculer automatiquement le montant à partir de Capelo. Ainsi, un bonus de pension peut être octroyé pour la période qui débute un an après la première date possible de prise de cours de la pension. Comme Capelo ne contient pas les données nécessaires au calcul de ce moment pour certains dossiers, le montant de pension ne peut pas être calculé automatiquement dans ces dossiers. Le nouveau projet de « moteur de pensions » devrait régler le problème. Ce projet de banque de données est déjà en cours, mais comporte encore beaucoup d'anomalies. Le SFP-Pensions fonctionnaires devra donc continuer, pendant un bon moment encore, à récolter des informations au cas par cas auprès des autres institutions de pension.

Dans certains cas, il faudra aussi recourir au moteur de pensions pour déterminer si une pension peut être payée. Ainsi, les règles actuelles en matière de cumul permettent à un pensionné de cumuler sa pension publique avec des revenus professionnels de manière illimitée pendant les années antérieures à l'année civile durant laquelle l'intéressé atteint 65 ans. Pour ce faire, il devra prouver, à la prise de cours de sa (première) pension de retraite, une carrière d'au moins 45 années civiles conformément aux règles applicables à la pension anticipée pour les travailleurs salariés (c'est-à-dire notamment sans tenir compte de la bonification pour diplôme et des coefficients d'augmentation). Le SFP-Pensions fonctionnaires ne peut appliquer cette règle correctement que s'il a connaissance de tous les services qui entrent en ligne de compte dans le régime salarié. Capelo se révèle insuffisante à cet effet dans la plupart des cas.

Le gouvernement entend par ailleurs supprimer à terme la prise en compte des bonifications pour diplôme dans le cadre du calcul de la pension. Bien qu'aucun (projet de) texte de loi ne concrétise encore cette intention, un régime transitoire serait élaboré en fonction de la durée de la carrière déjà prestée. Capelo ne suffirait dès lors pas pour déterminer quelle bonification pour diplôme peut être prise en compte dans le calcul de la pension.

En raison, notamment, des récentes réformes des pensions, il ne sera pas possible de calculer toutes les pensions publiques de manière complètement automatique à partir de la version actuelle de Capelo.

5.2 Constats relatifs aux données de carrière

5.2.1 Lacunes dans le transfert des données

La carrière constituée à partir des cinq flux de données est exportée vers le programme de calcul Pencalc. Avant de pouvoir procéder au calcul proprement dit, de nombreuses données nécessitent toutefois une intervention manuelle. Les principaux ajouts et changements manuels sont les suivants :

- saisie du motif de la retraite (retraite anticipée, limite d'âge atteinte, incapacité physique définitive, etc.), une information indispensable, car elle conditionne le mode de calcul et n'est reprise dans aucun flux de données ;
- exportation du diplôme (uniquement) le plus pertinent vers Pencalc ; les employeurs introduisent souvent plusieurs diplômes, alors qu'un seul peut en général être pris en compte ;
- ajout des « absences non situables » ; des jours de congé sans traitement « isolés » ou toute autre forme d'absence que l'employeur peut rassembler par année civile dans les déclarations de données historiques ;
- ajout des interruptions de carrière admissibles ; Pencalc précise seulement s'il s'agit d'une interruption de carrière « ordinaire » ou « thématique » (congé parental, congé pour assistance médicale ou soins palliatifs) ;
- contrôle et adaptation éventuelle du traitement moyen établi ; en principe, l'établissement du traitement moyen se fait automatiquement dans le module de calcul, mais il doit être modifié manuellement en cas d'« extension » de la période du traitement moyen (compte tenu d'une période de non-activité pendant les cinq ou dix dernières années de la carrière, par exemple) ;

- scission des carrières simultanées (dans l'enseignement, par exemple) dans Pencalc ; tous les services prestés (dans le secteur public) par une même personne sont repris dans une seule attestation historique ou une seule déclaration DMFA, même lorsqu'ils se rapportent à deux emplois différents. Lors de l'exportation de pareilles carrières complexes, tous les services apparaissent logiquement comme une seule « carrière » dans le module de calcul. Or, ces emplois distincts donnent souvent lieu à l'octroi de plusieurs pensions. Le programme de calcul ne parvient pas à assembler les bonnes périodes, si bien qu'il faut le faire manuellement ;
- déclaration des services prestés au sein de l'ancienne province du Brabant, parce que Pencalc ne les détecte pas automatiquement. Puisque les agents présentant des périodes d'occupation dans cette ancienne province ont droit à un calcul spécial en vertu d'une « clause de garantie », il est nécessaire de créer ces dossiers manuellement.

5.2.2 Lacunes dans le transfert des flux de données

5.2.2.1 Services militaires

Le système de communication électronique des services militaires au SFP-Pensions fonctionnaires qui avait été créé au lancement du projet Capelo a été stoppé entre-temps. Aujourd'hui, on récolte en principe les données concernant les services militaires ou les services en tant qu'objecteur de conscience en ayant recours à la banque de données Argo du SFP-Pensions salariés (pendant de Capelo pour les pensions du secteur public). Ce nouveau flux de données ne fonctionne pas non plus encore de manière optimale dans la pratique, si bien que l'extrait du matricule (sur papier) est encore souvent demandé au cas par cas pour l'introduire ensuite manuellement. Quant aux éventuels services en tant qu'objecteur de conscience, la Défense ne fait que les « signaler », après quoi il faut encore s'adresser au SPF Intérieur. Ces services sont bien entendu aussi introduits manuellement dans Pencalc.

5.2.2.2 Interruptions de carrière

En principe, les périodes d'interruption de carrière constituent un flux de données distinct provenant de l'Onem, qui ne contient toutefois que les données à partir de 2011. Celles antérieures à 2011 sont simplement introduites dans l'attestation historique par l'employeur, ce qui ne permet aucun contrôle croisé. Ce flux de données contient de surcroît beaucoup d'erreurs et il est donc souvent nécessaire d'y apporter des corrections manuelles.

De plus, l'octroi et la gestion des interruptions de carrière incombent depuis peu à un autre niveau de pouvoir du fait de la réforme de l'État, de sorte que des difficultés supplémentaires sont attendues pour le traitement des nouveaux flux de données provenant des régions.

5.2.3 Suivi des attestations historiques

La Cour des comptes n'a signalé aucune erreur au SFP-Pensions fonctionnaires pendant le contrôle de l'échantillon, de manière à pouvoir examiner comment le service des pensions traite les déclarations Capelo qui sont encore complétées ou corrigées par l'ancien employeur après la mise à la retraite. De telles modifications sont signalées automatiquement au service des pensions, mais en indiquant seulement qu'une modification a eu lieu, sans préciser ce qui a été modifié. Une fois que des attestations historiques ont été corrigées, les données de carrière saisies initialement ne sont d'ailleurs plus visibles dans l'aperçu de carrière. Comme il est encore nécessaire d'ajouter ou d'adapter plusieurs données manuellement dans chaque dossier de pension après l'exportation des données de la banque de données

vers Pencalc, l'identification de la ou des modifications apportées à l'attestation historique implique tout un travail de recherche à chaque fois. Si les « nouvelles » données de carrière étaient tout simplement exportées vers le programme de calcul, toutes les modifications manuelles antérieures seraient écrasées.

Durant l'analyse de l'échantillon, les services des ressources humaines ont corrigé de nombreuses attestations historiques incomplètes ou inexactes. Deux à trois mois plus tard, la Cour des comptes a vérifié si les dossiers de pension concernés avaient été modifiés dans l'intervalle en tenant compte des données de carrière ajoutées ou adaptées. Elle a constaté que seuls quelques dossiers avaient été modifiés.

5.2.4 Suivi des déclarations DMFA

D'après les services chargés du calcul, lorsque les dernières déclarations trimestrielles subissent encore des modifications après le calcul de la pension d'un agent, ce calcul est corrigé manuellement. La difficulté est en effet la même que pour les modifications apportées à l'attestation historique : si la carrière complète était exportée vers Pencalc, les ajouts, modifications et corrections apportés entre-temps seraient tous écrasés pour laisser la place uniquement à la carrière telle qu'elle a été introduite dans Capelo.

La Cour des comptes a aussi observé que les modifications ne sont, en règle générale, plus suivies dans la pratique et, par conséquent, que le calcul de la pension n'est plus vérifié ni adapté. Pourtant, les déclarations DMFA des deux ou trois derniers trimestres précédant la prise de cours de la pension ne sont jamais disponibles lors du calcul. Ces trimestres sont toujours ajoutés à la carrière de manière fictive (en considérant que la dernière situation administrative connue se poursuit jusqu'à la pension). Il est donc indispensable de contrôler par la suite si l'agent concerné a effectivement continué à travailler (ou a poursuivi le même congé)³⁴.

5.2.5 Retour d'information depuis Pencalc vers Capelo

La Cour des comptes a examiné comment le SFP-Pensions fonctionnaires traite les erreurs dans le calcul de la pension constatées lors de l'établissement de la pension (par exemple, si une période donnée d'occupation chez un ancien employeur fait défaut). Le législateur a défini une procédure à cet effet dans la loi Capelo³⁵. Dans pareil cas, le service des pensions peut obliger l'employeur à faire une déclaration rectifiée dans le mois.

Dans cette situation, le SFP-Pensions fonctionnaires est censé contacter l'employeur ayant validé la déclaration historique et lui demander de corriger la déclaration. En réalité, il le fait rarement voire ne le fait jamais. Le SFP-Pensions fonctionnaires modifie directement

³⁴ Ce problème n'est pas spécifique au calcul de la pension à partir de la banque de données Capelo. Auparavant, le calcul de la pension était aussi réalisé au cours des derniers mois de la carrière et devait donc se baser sur une « projection » de la dernière situation de carrière connue. Cela dit, l'automatisation complète du processus d'attribution aurait pu et dû régler ce problème de manière structurelle.

³⁵ L'article 161 de la loi Capelo dispose ce qui suit : « Si les fonctionnaires du SdPSP [SFP-Pensions fonctionnaires] constatent lors de l'exercice de leur contrôle qu'un employeur a fait une déclaration incomplète ou inexacte, ils peuvent, dans un délai de cinq ans suivant la déclaration incomplète ou inexacte, obliger l'employeur à faire une déclaration rectifiée selon leurs instructions dans le délai d'un mois. Si cette constatation est faite plus de cinq ans après la déclaration, ces fonctionnaires modifient d'office les données de carrière et de rémunération dans le dossier électronique de pensions. » (Remarque : puisque l'analyse de l'échantillon a débuté en 2015 et que la loi Capelo est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, toutes les déclarations de l'échantillon avaient moins de cinq ans.)

le calcul de la pension dans Pencalc et en reste là. La carrière n'est donc pas la même dans Capelo et dans Pencalc.

La Cour des comptes craint qu'en application de la loi Capelo, ces différences deviennent monnaie courante dans un avenir proche. Lorsqu'une déclaration a plus de cinq ans, le SFP-Pensions fonctionnaires peut, en effet, la rectifier d'office.

5.3 Calcul automatique à partir des données Capelo

Il ressort de l'audit que le programme de calcul Pencalc n'est pas en mesure de calculer une pension complètement et correctement à partir des données Capelo. Chaque dossier requiert en effet plusieurs interventions manuelles. En fait, Capelo permet au SFP-Pensions fonctionnaires de disposer à tout moment d'un aperçu électronique de la carrière de chaque fonctionnaire. Cela présente deux grands avantages par rapport au dossier de pension papier :

- Les données de carrière sont consultables immédiatement.
- Lors d'une demande d'estimation ou d'une demande de pension, la carrière ne doit pas être saisie au cas par cas dans le programme de calcul.

Ces deux aspects permettent surtout de gagner beaucoup de temps dans le traitement des dossiers, ce qui est indubitablement très important en soi. Ce gain de temps n'améliore pas pour autant l'exactitude des pensions (et des estimations) établies. La Cour des comptes renvoie à cet égard aux constats de son premier audit du fonctionnement de Pencalc³⁶ selon lesquels ce programme de calcul n'est pas complètement automatisé. La fiabilité du résultat dépend avant tout de la saisie manuelle correcte des données, comme auparavant avec le dossier papier. En fait, la rigueur et l'exactitude d'une pension dépendent surtout de la fiabilité et de la compétence des collaborateurs des services des pensions (de l'ancien SdPSP).

Du fait du projet Capelo, la saisie des données ne relève toutefois plus des collaborateurs du service des pensions, mais de ceux des divers services des ressources humaines. Leur connaissance de la réglementation relative aux pensions est, en toute logique, moindre que le savoir-faire du SFP-Pensions fonctionnaires. Les compétences et responsabilités ne sont, en outre, pas clairement réparties entre les services des ressources humaines et le SFP. D'une part, la loi Capelo confie explicitement une mission de contrôle au SFP-Pensions fonctionnaires (en semblant lui conférer la compétence finale à cet égard). D'autre part, elle impute les conséquences financières éventuelles d'une erreur dans l'attestation historique à l'employeur (ce qui représente tout de même une forme poussée de « responsabilisation »).

Dans sa réponse, le SFP précise que le projet Capelo a effectivement responsabilisé l'employeur de manière plutôt implicite en le chargeant de déclarer les éléments de carrière de ses collaborateurs, ce qui est logique puisque l'application correcte du statut du personnel relève de la compétence des employeurs.

³⁶ Voir en particulier le point 3.2.2, p. 16, du rapport de la Cour des comptes, *La gestion automatisée des pensions par le biais du logiciel de calcul Pencalc*, Bruxelles, novembre 2006, 31 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

La Cour des comptes souligne que le projet Capelo a confié une responsabilité beaucoup plus importante aux employeurs. En effet, la déclaration ne se limite pas simplement à transmettre les données de carrière, mais comprend aussi des éléments ayant une influence directe sur le droit à la pension et son calcul.

Elle estime donc toujours³⁷ « que le travail serait plus efficient si chaque service et chaque département concerné assurait sa propre tâche dans l'ensemble du processus de fixation de la pension. Ainsi, le SdPSP deviendrait un service de pension qui serait responsable de l'application de la réglementation relative aux pensions, sans devoir se soucier de l'exactitude d'une série de données de base : à partir d'un aperçu de carrière approuvé par tous les acteurs au moment de la demande de pension ou à la fin de la carrière, le SdPSP ne devrait plus produire qu'un calcul exact de la pension. En raison, d'une part, de l'augmentation du nombre d'autorités administratives ayant chacune leur propre statut pécuniaire et, surtout, administratif et, d'autre part, de la compétence du SdPSP qui a été étendue, notamment à la gestion des pensions des administrations locales (y compris de nombreuses intercommunales), il semble, en effet, impossible de tenir à jour les modifications apportées à cette réglementation ».

Une telle approche n'est réalisable qu'à la condition que Pencalc puisse lire (presque) automatiquement l'aperçu de carrière fourni et le convertir en une pension correctement établie, en ce qui concerne à la fois le droit et le montant. Or, l'analyse de l'échantillon a révélé que les éléments de calcul présents dans Pencalc étaient en grande partie des données saisies manuellement en vue d'adapter, de compléter ou de corriger les flux de données fusionnés dans la banque de données Capelo.

Enfin, la structure de Pencalc entrave encore et toujours le bon traitement des dossiers. Il est ainsi impossible d'enregistrer plusieurs « versions » successives d'un calcul ou d'importer seulement une partie des données Capelo. Il faut dès lors reconstituer (manuellement) une feuille de calcul complète à chaque modification de l'attestation historique. Dans certains dossiers, personne n'est plus capable après quelque temps d'indiquer ou d'expliquer sur quelle base un élément particulier a abouti dans le calcul de pension. Cette situation accroît de toute évidence le risque d'erreur, mais pourrait aussi inciter à la fraude. La Cour des comptes recommande dès lors que les modifications successives du calcul de la pension soient enregistrées dans Pencalc.

Dans sa réponse, le SFP reconnaît que Pencalc ne convient pas en tant que moteur pour automatiser des volumes importants de calculs de pension. Il prévoit de développer un nouveau moteur de calcul sans fixer de délai concret. La Cour des comptes n'a encore reçu aucune autre information à ce sujet pour l'instant.

Le ministre souligne la grande importance que la diffusion d'informations correctes et la poursuite de l'automatisation du traitement des dossiers de pension revêtent à ses yeux. Il demandera donc au SFP d'accorder toute l'attention requise aux points d'amélioration et aux recommandations de la Cour qui lui sont adressés et, dans la mesure du possible, d'y donner suite au plus tôt.

³⁷ Voir l'audit précité, point 3.2.2, p. 17.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Capelo, qui vise à suivre le déroulement de la carrière des fonctionnaires dans une banque de données actualisée en permanence, aurait dû contenir les attestations historiques de tous les fonctionnaires pour le 31 décembre 2015. Les chiffres montrent toutefois que deux tiers seulement de ces attestations avaient été introduites à cette date. De plus, ce pourcentage n'a pas augmenté sensiblement au cours des derniers mois. Au rythme actuel, il faudra encore plusieurs années avant que toutes les données concernant l'emploi des fonctionnaires antérieures à 2011 soient disponibles dans la banque de données.

La banque de données est néanmoins devenue indispensable au SFP-Pensions fonctionnaires pour réaliser des estimations de pension, définir la première date possible de prise de cours de la pension ou établir le montant de pension. Les autres institutions de pension de notre pays (principalement le SFP-Pensions salariés et l'Inasti) peuvent dès lors rencontrer des difficultés lorsqu'il s'agit d'établir les pensions de citoyens présentant une « carrière mixte ». La Cour des comptes recommande dès lors de prévoir dans la législation des sanctions à l'égard des employeurs publics qui n'ont pas introduit à temps les données historiques de leur personnel.

Le projet Capelo se heurte encore à des problèmes légaux et réglementaires. Tout d'abord, l'interprétation restrictive de l'admissibilité des services contractuels par le SFP-Pensions fonctionnaires n'a pas de fondement légal. Ensuite, il est impossible d'introduire une déclaration pour certains travailleurs, car leurs cotisations de sécurité sociale ne sont pas perçues par l'ONSS. De plus, le SFP-Pensions fonctionnaires dispense les employeurs qui en font la demande de déclarer les données historiques de leurs travailleurs contractuels, alors que la loi Capelo ne prévoit pas pareille exception. La Cour des comptes recommande de combler ces lacunes au plus vite.

Dans le cadre du projet Capelo, la responsabilité de la saisie correcte de l'ensemble des éléments de carrière influençant le calcul de la pension a été transférée en grande partie du SFP-Pensions fonctionnaires aux services des ressources humaines des employeurs publics. Bien que la loi Capelo ne définisse pas explicitement la répartition des compétences et la responsabilité finale de l'exactitude des attestations historiques, le contrôle en la matière représente une mission capitale du service des pensions. Malgré tous les contrôles intégrés au système et effectués par le SFP-Pensions fonctionnaires, ces données historiques présentent plusieurs erreurs, sont régulièrement incomplètes et reposent souvent sur des documents qui ne sont pas fiables. Il est dès lors indispensable qu'aussi bien les services des ressources humaines que le SFP-Pensions fonctionnaires organisent des contrôles supplémentaires. La Cour des comptes continuera à surveiller ce point. Les fonctionnaires

peuvent aussi assumer leur part de responsabilité en vérifiant leurs données de carrière en ligne via le portail MyPension.

La Cour des comptes recommande aussi d'améliorer la procédure pour les déclarations DMFA afin de permettre un calcul rapide et correct des pensions publiques. Les services des ressources humaines doivent prendre plus rapidement les décisions en matière de carrière et les transmettre plus vite au service (interne ou externe) chargé d'élaborer ces déclarations. La Cour des comptes recommande que le SFP-Pensions fonctionnaires vérifie systématiquement, un certain temps après la clôture d'un dossier de pension, si aucune modification n'a été apportée depuis lors aux déclarations DMFA ayant servi de base aux calculs.

Bien entendu, pour que les contrôles soient possibles, il faut que les documents authentiques relatifs à la carrière soient encore disponibles et consultables. La loi Capelo pourrait prêter à confusion à cet égard. Selon le texte de la loi, les justificatifs à partir desquels l'attestation électronique a été validée doivent être conservés (seulement) jusqu'à six mois après le départ à la retraite de l'agent concerné, et les justificatifs d'une déclaration DMFA doivent l'être jusqu'à cinq ans après la déclaration. Cependant, il est en principe interdit de détruire matériellement ces dossiers en vertu de la loi relative aux archives, sauf si l'archiviste général du Royaume ou son délégué l'autorise. Dans la pratique, les contrôles seront donc possibles pendant une plus longue période. La Cour des comptes recommande d'en informer les services publics.

Le projet Capelo devait constituer une banque de données à partir de laquelle il serait possible d'attribuer et de calculer les pensions publiques de manière entièrement automatisée à l'aide du module de calcul Pencalc. La Cour des comptes constate que cet objectif n'est plus réalisable, principalement à la suite des récentes réformes des pensions. D'une part, la banque de données Capelo n'est pas une source suffisante pour déterminer la première date possible de prise de cours de la pension pour les personnes de plus en plus nombreuses qui ont eu une carrière mixte. Pour ce faire, il faudrait en effet des données supplémentaires sur les périodes d'occupation (ou assimilées) dans le régime de pension des travailleurs salariés et/ou dans celui des indépendants. D'autre part, il sera impossible de calculer le montant de pension tout à fait automatiquement à partir de Capelo dans de nombreux cas. Ainsi, la nouvelle réglementation sur le bonus de pension dans le secteur public et la disparition progressive de la bonification pour diplôme qui est envisagée ne pourront être mises en œuvre correctement que si le service des pensions dispose de toutes les données de carrière.

L'audit de la Cour des comptes confirme des constats antérieurs, selon lesquels le programme de calcul Pencalc n'est pas complètement automatisé. Chaque dossier requiert en effet plusieurs interventions manuelles. La fiabilité du résultat du calcul de pension dépend ainsi de celle des données saisies manuellement, comme c'était le cas avec le dossier papier. L'exactitude du calcul de la pension est donc tributaire de la fiabilité et de la compétence des collaborateurs du SFP-Pensions fonctionnaires. Cependant, du fait du projet Capelo, les données de base à partir desquelles ils doivent entamer leur calcul sont souvent moins correctes et complètes qu'auparavant.

La Cour des comptes recommande dès lors que les compétences et responsabilités soient définies plus clairement. À terme, chaque service public devrait être entièrement responsable

de la déclaration correcte des carrières de ses agents et le SFP-Pensions fonctionnaires ne devrait plus être responsable que de l'application de la réglementation sur les pensions. Une scission stricte des compétences n'est toutefois possible qu'à la condition que le programme de calcul Pencalc puisse lire automatiquement l'aperçu de carrière fourni et le convertir en une pension correctement établie, en ce qui concerne à la fois le droit et le montant.

6.2 Recommandations

Recommandation		Point du rapport auquel se rapporte la recommandation
Modifications légales et réglementaires		
1	Prévoir dans la loi Capelo une sanction en cas d'introduction tardive des attestations historiques	2.7
2	Étendre l'obligation de contribuer au projet Capelo à toutes les institutions de pension et aux données relatives aux mandats politiques	2.7
3	Ancrer dans la loi les conditions d'admissibilité des services contractuels et temporaires	3.1
4	Prévoir formellement dans la loi Capelo la possibilité de dispenser des employeurs, par le biais d'un protocole, de déclarer les attestations historiques pour leur personnel contractuel	3.3
Points d'amélioration pour le SFP-Pensions fonctionnaires		
5	Informar les employeurs publics du fait que les documents de personnel doivent être conservés pendant plus de six mois (attestation historique) ou plus de cinq ans (déclarations DMFA) pour satisfaire aux obligations de la loi relative aux archives	3.4
6	Exercer des contrôles supplémentaires sur les déclarations d'attestations historiques en se basant directement sur les documents relatifs à la carrière	4.1.4
7	Publier en ligne la documentation relative à l'admissibilité des services et congés afin de la mettre à la disposition des services des ressources humaines	4.1.4
8	Exercer des contrôles supplémentaires sur les déclarations DMFA modifiées, en particulier un certain temps après la clôture d'un dossier de pension	4.2.2
9	Développer Pencalc de manière à ce qu'il devienne un programme de calcul à part entière véritablement capable d'effectuer automatiquement un calcul de pension	5.3
10	Modifier Pencalc de manière à assurer la traçabilité des modifications apportées au calcul de pension	5.3
Actions à réaliser par les services RH		
11	Exercer des contrôles supplémentaires sur les attestations historiques introduites	4.1.4
12	Améliorer et accélérer la procédure d'introduction des déclarations DMFA, notamment en transmettant plus rapidement les décisions en matière de carrière au service interne ou externe chargé de ces déclarations	4.2.2
Point d'attention pour les citoyens/fonctionnaires		
13	Vérifier ses propres données de carrière via MyPension	3.5

Réponse du ministre des Pensions du 20 janvier 2017
(traduction)

ROYAUME DE BELGIQUE
Le ministre des Pensions

Bruxelles, le 20 janvier 2017

Kristel Janssen
Conseillère
Kristel.janssen@bacquelaine.fed.be
+32 (0)2 501 38 87

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

VOTRE LETTRE DU	VOTRE RÉFÉRENCE	NOTRE RÉFÉRENCE	ANNEXE(S)
21.12.2016	A4-3.708.709 B17	HV/KJ/IJ/10510	
		À mentionner dans toute correspondance	

Projet de rapport « Mise en œuvre du projet Capelo et traitement des données électroniques par le SdPSP [SFP-Pensions fonctionnaires] »

Monsieur le Premier Président,

Votre projet de rapport relatif à la mise en œuvre du projet Capelo et au traitement des données électroniques par le SdPSP [SFP-Pensions fonctionnaires] a retenu toute mon attention.

Permettez-moi tout d'abord de préciser que j'accorde une très grande importance à l'accessibilité et à l'exactitude des informations de pension pour tous les citoyens. Mes différentes notes de politique générale le soulignent clairement. J'ai d'ailleurs toujours soutenu le projet relatif au moteur de pensions du Service fédéral des pensions (SFP) et veillé à libérer les moyens nécessaires à son achèvement.

Tous les projets sous-jacents, tels que Capelo et Pencalc, qui doivent contribuer au bon fonctionnement du moteur de pensions, bénéficient dès lors bien évidemment de mon soutien plein et entier. Il n'est en effet possible de transmettre des informations correctes au citoyen que si les banques de données et programmes de calcul utilisés à cette fin sont alimentés par des données correctes.

Je souhaiterais apporter les précisions suivantes en réponse aux recommandations de la Cour concernant les modifications légales et réglementaires.

Tout comme le SFP, j'estime qu'il est trop tard pour intégrer dans la loi Capelo une sanction pour non-respect du délai d'encodage des attestations historiques. Je continuerai néanmoins à soutenir les actions de responsabilisation des employeurs que le SFP a entreprises en la matière.

En outre, je rejoins votre affirmation selon laquelle, pour assurer une information correcte et complète du citoyen et réaliser une automatisation poussée du traitement des dossiers de pension, il est nécessaire de reprendre toutes les données de carrière dans les banques de

données de carrière, y compris les données relatives aux mandats politiques. Je demanderai donc au SFP d'examiner la faisabilité et la mise en œuvre de ces actions au niveau pratique.

Concernant l'ancrage légal des conditions d'admissibilité des services contractuels et temporaires, je puis vous confirmer que cette question sera réglée dans les textes consacrés aux pensions mixtes. Ceux-ci prévoient tant le principe de la pension mixte pour les nouvelles nominations que l'ancrage légal des conditions d'admissibilité des services contractuels et temporaires pour les anciennes nominations.

La mise en œuvre de la compétence légale dévolue au SFP-Pensions fonctionnaires qui lui permet de déléguer ses missions relatives à la perception de ses recettes à un autre organisme est régie par l'article 5/1 de la *loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs*, inséré par la *loi du 10 juillet 2016 portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service fédéral des pensions*.

J'entends la Cour des comptes lorsqu'elle exprime son inquiétude quant au caractère incomplet de la banque de données Capelo en raison du fait que les employeurs sont dispensés de déclarer les données historiques de leur personnel contractuel. Je crois néanmoins qu'il importe en cette matière d'attirer l'attention sur le lien entre les banques de données et la banque de données faîtière reprise dans le moteur de pensions. En effet, les administrations de pension ont ainsi un accès mutuel à leurs données et banques de données respectives. Qui plus est et comme précisé dans le rapport, l'instauration de la pension mixte jouera également un rôle important en la matière.

Enfin, je souhaite répéter la grande importance que la diffusion d'informations correctes et la poursuite de l'automatisation du traitement des dossiers de pension revêtent à mes yeux. Je demanderai donc au SFP d'accorder toute l'attention requise aux points d'amélioration et aux recommandations de la Cour qui lui sont adressés et, dans la mesure du possible, d'y donner suite au plus tôt.

Dans l'intervalle, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Daniel BACQUELAINE

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

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2017/1128/12

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

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