

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

28 JANVIER 2004

Projet de loi accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES PAR
M. CORNIL

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

28 JANUARI 2004

Wetsontwerp houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER CORNIL

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

A. Membres/Leden:

SP.A-SPIRIT	Christel Geerts, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
VLD	Jacques Germeaux, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven.
PS	Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Marie-José Laloy.
MR	Berni Collas, Alain Destexhe, Marc Wilmots.
CD&V	Mia De Schamphelaere, Etienne Schouppe.
VLAAMS BLOK	Frank Creyelman, Wim Verreycken.
CDH	Luc Paque.

B. Suppléants/Plaatsvervangers:

Mimount Bousakla, Jacinta De Roeck, Lionel Vandenberghe, Jan Van Duppen.
Pierre Chevalier, Jacques Devolder, Jeannine Leduc, Didier Ramoudt.
Pierre Galand, Philippe Mahoux, Francis Poty, Christiane Vienne.
Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier, Alain Zenner.
Sabine de Bethune, Erika Thijs, Hugo Vandenberghe.
Yves Buysse, Frank Vanhecke, Karim Van Overmeire.
Clotilde Nyssens, René Thissen.

Voir:

Documents du Sénat:

3-443/2 - 2003/2004 :

N° 1: Projet évoqué par le Sénat.

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-443/2 - 2003/2004 :

Nr. 1: Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

I. INTRODUCTION

Ce projet de loi relevant de la procédure facultativement bicamérale a été déposé initialement à la Chambre des représentants en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 51-357/1).

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 8 janvier 2004 par 87 voix contre 10 et 40 abstentions.

Il a été transmis le 9 janvier 2004 au Sénat, qui l'a évoqué le 14 janvier 2004.

La commission l'a examiné au cours de sa réunion du 28 janvier 2004, en présence de M. Vandembroucke, ministre du Travail et des Pensions.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DU TRAVAIL ET DES PENSIONS

M. Vandembroucke, ministre du Travail et des Pensions, déclare que le projet de loi définit les principes de base qui régissent en matière de pension la situation des titulaires de fonctions de management ou d'encadrement, non seulement dans les services publics fédéraux mais aussi dans les organismes d'intérêt public affiliés au régime de pension institué par la loi du 28 avril 1958 (pool des parastataux), dans les établissements scientifiques de l'État ou encore dans la fonction publique des entités fédérées, si du moins ces dernières le souhaitent.

Les fonctions de management ou d'encadrement sont exercées dans le cadre d'un mandat, c'est-à-dire que nous avons à faire à des désignations temporaires dans le cadre d'une relation statutaire.

L'exercice de ces fonctions permanentes via un mandat se justifie par le fait qu'elles sont conférées sur la base de compétences en matière de gestion d'un service public, qui sont notamment liées à des valeurs d'adaptation ou de changement, caractéristiques d'une société qui évolue rapidement. Elles diffèrent des autres fonctions par le fait qu'elles nécessitent généralement la fixation d'une mission et d'un plan opérationnel mutuellement définis entre le supérieur hiérarchique et le titulaire de la fonction.

La protection sociale organisée pour les managers est une protection sociale, *sui generis*, réglée par la loi avec pour objectif de répondre au mieux à la situation spécifique des personnes concernées.

Tous les titulaires d'une fonction de management ou d'encadrement se constituent une pension privée et une pension complémentaire pendant leur mandat.

Le régime de pension complémentaire proposé recourt en quelque sorte à un système à prestations définies, ce qui met à charge de l'employeur public une obligation de résultat. Ce régime étant légal et réglementaire, il est obligatoire d'y participer pendant la période de mandat.

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de Regering (stuk Kamer, nr. 51-357/1).

Het werd op 8 januari 2004 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 87 tegen 10 stemmen bij 40 onthoudingen.

Het werd op 9 januari 2004 overgezonden aan de Senaat en op 14 januari 2004 geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 28 januari 2004 in aanwezigheid van de minister van Werk en Pensioenen.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN WERK EN PENSIOENEN

De heer Vandembroucke, minister van Werk en Pensioenen, verklaart dat het voorliggende wetsontwerp de basisprincipes definieert die de situatie regelen inzake het pensioen van titularissen van een management- of staffunctie, niet enkel in de federale overheidsdiensten, maar ook in de instellingen van openbaar nut aangesloten bij het pensioenregime ingevoerd door de wet van 28 april 1958 (pool der parastatalen), in de wetenschappelijke instellingen van de Staat of nog in het openbaar ambt van de gefedereerde entiteiten, ten minste indien deze laatste het wensen.

De management- of staffuncties worden uitgeoefend in het kader van een mandaat, dit wil zeggen dat het gaat om tijdelijke aanstellingen in het kader van een statutaire relatie.

De uitoefening van deze bestendige functies via een mandaat rechtvaardigt zich door het feit dat ze toegekend zijn op basis van bevoegdheden inzake het beheer van de openbare dienst, die met name gelinkt zijn aan waarden van aanpassing of wijziging, eigen aan een snel evoluerende maatschappij. Ze onderscheiden zich van andere functies daar ze in het algemeen de vaststelling van een opdracht en een operationeel plan vereisen, gezamenlijk bepaald tussen de hiërarchisch hogere en de titularis van de functie.

De sociale bescherming georganiseerd voor de managers is een sociale bescherming «*sui generis*», geregeld door de wet met als doel beter te beantwoorden aan de specifieke situatie van de betrokkenen.

Alle titularissen van een management- of staffunctie bouwen zich een privé-pensioen en een aanvullend pensioen op gedurende hun mandaat.

Het voorgestelde aanvullende pensioenregime richt zich enigszins naar een stelsel met vastgestelde prestaties, wat een resultaatsverbintenis ten laste legt van de publieke werkgever. Daar dit stelsel wettelijk en reglementair is, bestaat de verplichting eraan deel te nemen gedurende de periode van het mandaat.

Le système doit procurer un avantage au moins équivalent à celui auquel les managers du secteur public pourraient prétendre pour cette même période dans le régime de pension public qui leur était applicable avant leur mandat.

La pension des mandataires a donc dans cette optique trois composantes (le total constituant le but à atteindre):

- la pension de travailleur salarié;
- la part du complément issue des cotisations personnelles versées par le mandataire;
- la part du complément supportée par l'État.

La cotisation personnelle du mandataire est fixée à 1,5 % du traitement de référence et est versée au Fonds pour l'équilibre des régimes de pensions.

À la date de prise de cours de la pension légale, les cotisations personnelles versées par le mandataire pourront, après actualisation selon la technique utilisée en matière d'assurance-vie, être liquidées à l'intéressé sous la forme d'un capital. C'est le Fonds pour l'équilibre des pensions qui supportera la charge de ce capital. En attendant, cette nouvelle recette du Fonds sera, comme ses recettes actuelles, destinée à réduire les crédits inscrits au budget des pensions.

La composante du «but à atteindre» constituée par la pension de travailleur salarié correspond à la pension maximale qui peut être obtenue par an dans le régime de pension des travailleurs salariés. Cette composante sera par conséquent très largement couverte par les cotisations patronales et personnelles (16,36 %) en matière de pensions versées à la sécurité sociale puisque les cotisations sont calculées sur l'intégralité d'une rémunération élevée alors que le montant de pension obtenu est limité.

La composante complémentaire du «but à atteindre» à charge du Trésor public est budgétisée. Elle correspond à la différence entre, d'une part, la prestation définie à atteindre et, d'autre part, le total de la pension de salarié et de la rente résultant des cotisations personnelles, augmentées des intérêts produits par celles-ci.

La pension est calculée pour chacun des mandats exercés.

Le ministre tient à insister sur le fait que l'impact budgétaire pour le Trésor sera fortement atténué par les maxima relatif et absolu ainsi que par l'application de l'article 4 de la loi du 10 janvier 1974. En vertu de cette disposition, la pension de travailleur salarié à laquelle un agent statutaire peut prétendre pour la période de mandat sera en effet diminuée de l'augmentation de sa pension publique résultant de la prise

Het systeem moet een voordeel opleveren dat minstens gelijkwaardig is aan datgene waarop de managers van de publieke sector zouden kunnen aanspraak maken voor diezelfde periode in het stelsel van de overheidspensioenen dat op hen toepasselijk was vóór hun mandaat.

Het pensioen van de mandatarissen bestaat in deze optiek dus uit drie bestanddelen (het totaal maakt het te bereiken doel uit):

- het pensioen van werknemer;
- het aanvullend deel uit de door de mandataris gestorte persoonlijke bijdragen;
- het aanvullend deel gedragen door de Staat.

De persoonlijke bijdrage van de mandataris is vastgesteld op 1,5 % van de referentewedde en is gestort aan het Fonds voor het Evenwicht van de Pensioenstelsels.

Op de ingangsdatum van het wettelijk pensioen zouden de persoonlijke bijdragen gestort door de mandataris, na actualisatie volgens de techniek gebruikt inzake levensverzekeringen, aan de betrokkene kunnen gestort worden onder de vorm van een kapitaal. Het is het Fonds voor het Evenwicht van de Pensioenstelsels die de last van dit kapitaal zal dragen. In afwachting zal deze nieuwe inkomst van het Fonds, zoals de huidige inkomsten, bestemd zijn voor de vermindering van de kredieten ingeschreven in het budget van de pensioenen.

Het bestanddeel van het «te bereiken doel» gevormd door het werknemerspensioen beantwoordt aan het maximale pensioen dat op jaarbasis kan bekomen worden in de pensioenregeling der werknemers. Dit bestanddeel zal derhalve ruimschoots gedekt zijn door de werkgevers- en de persoonlijke bijdragen (16,36 %) inzake pensioenen gestort aan de sociale zekerheid, daar de bijdragen berekend zijn op de totaliteit van een verhoogd loon, terwijl het bekomen pensioenbedrag beperkt is.

Het bijkomend bestanddeel van het «te bereiken doel» ten laste van de openbare Schatkist is voorzien in de begroting. Het beantwoordt aan het verschil tussen enerzijds de vastgestelde te bereiken prestatie, en anderzijds het totaal van het werknemerspensioen en van de rente uit de persoonlijke bijdragen, verhoogd met de hieruit voortvloeiende interesten.

Het pensioen wordt berekend voor elk van de uitgeoefende mandaten.

De minister wil benadrukken dat de budgettaire impact voor de Schatkist sterk gemilderd zal worden door de relatieve en absolute maxima, alsook door de toepassing van artikel 4 van de wet van 10 januari 1974. In toepassing van deze bepaling zal het werknemerspensioen waarop de statutaire beampte aanspraak kan maken voor de periode van het mandaat, inderdaad verminderd worden met de verhoging van

en compte de la période d'absence durant laquelle il exerce son mandat.

Enfin, pour les managers, les cotisations personnelles et les intérêts produits par celles-ci ne seront pas pris en compte pour l'application du maximum absolu de pension fixé à 61 861 euros. En revanche, la pension légale de travailleur salarié et les avantages nouveaux financés par l'État seront pris en compte pour l'application du maximum absolu de pension, mais moyennant une exonération de 20% du plafond précité. Cette exonération remplace donc celle qui est actuellement prévue par la loi du 5 août 1978 qui fixe forfaitairement l'exonération à 20% des avantages extra-légaux. Les anciennes dispositions resteront cependant intégralement applicables jusqu'au 31 décembre 2010 si elles produisent un effet plus favorable que celles inscrites dans le présent projet.

En guise de conclusion, le ministre tient à rappeler qu'il y a urgence à intégrer les nouvelles règles dans l'ordre juridique puisque les premières personnes qui ont été désignées pour exercer une fonction de management sont entrées en service à la fin de l'année 2001.

III. DISCUSSION

A. Questions et observations des membres

Mme De Schamphelaere constate tout d'abord que le but n'est pas de discuter ni de remettre en question la réforme Copernic dans le cadre de la présente procédure d'évocation. Il n'en ressort pas moins du projet à l'examen que la réforme n'a pas été suffisamment réfléchie et que l'on n'a pas suffisamment pris en compte tous les facteurs pertinents, comme les conséquences du statut des fonctions à mandat.

L'intervenante reconnaît la nécessité de la flexibilité dans la fonction publique, mais elle déplore l'absence d'un cadre global pour ces fonctions flexibles et la procédure pragmatique et pointilleuse définie par les dispositions proposées. Elle se réfère également au rapport de la Chambre des représentants (doc. Chambre, n° 51-357/3), où l'on peut lire que les directeurs d'école sont, en toute hypothèse, des enseignants statutaires, et fait remarquer que certains directeurs d'école sont aussi investis d'un mandat. Comment la pension relative à ces mandats est-elle calculée? N'eût-il pas été plus judicieux d'envisager la problématique de manière globale, eu égard, en particulier, à la nécessité d'accroître la flexibilité?

L'oratrice attire ensuite l'attention sur l'utilisation impropre qui est faite du Fonds pour l'équilibre des régimes de pension, dans la mesure où l'objectif initial de ce fonds était de prévoir une cotisation spéciale de solidarité en faveur des pensions les plus modestes.

zijn overheidspensioen ingevolge het in aanmerking nemen van de periode van afwezigheid, gedurende dewelke hij zijn mandaat uitoefent.

Ten slotte zullen voor de managers de persoonlijke bijdragen en de eruit voortvloeiende interesten niet in rekening gebracht worden voor de toepassing van het absoluut maximum van pensioen, vastgesteld op 61 861 euro. Daarentegen zullen het wettelijk werknemerspensioen en de nieuwe voordelen gefinancierd door de Staat in aanmerking genomen worden voor de toepassing van het absoluut maximum van pensioen, maar middels een vrijstelling van 20% van het voornoemd plafond. Deze vrijstelling vervangt deze die momenteel voorzien is door de wet van 5 augustus 1978 die de vrijstelling forfaitair vaststelt op 20% van de extra-legale voordelen. De oude bepalingen zullen derhalve integraal van toepassing blijven tot 31 december 2010 indien ze voordeliger zijn dan deze ingeschreven in het huidige ontwerp.

Bij wijze van besluit wil de minister eraan herinneren dat de nieuwe regels dringend dienen geïntegreerd te worden in de rechtsorde, daar de eerste personen die aangesteld zijn voor de uitoefening van een managementfunctie in dienst zijn getreden eind 2001.

III. BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw De Schamphelaere stelt in de eerste plaats vast dat het niet de bedoeling is om in het kader van de voorliggende evocatieprocedure de Copernicshervorming te bespreken en in vraag te stellen. Wat echter wel blijkt uit het ontwerp is dat de hervorming onvoldoende werd overdacht en er onvoldoende met alle factoren werd rekening gehouden bijvoorbeeld met de gevolgen van het statuut van de mandaatfuncties.

Spreekster erkent dat ook in het openbaar ambt flexibiliteit noodzakelijk is. Ze betreurt daarbij echter het gebrek aan een globaal kader voor dergelijke flexibele functies en de pragmatische en detaillistische werkwijze van de voorgestelde bepalingen. Het lid verwijst tevens naar het verslag van de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 51-357/3) waar wordt gesteld dat schooldirecteuren in elk geval vastbenoemde leraren zijn en ze merkt op dat bepaalde schooldirecteuren ook een mandaat bekleden. Op welke manier wordt het pensioen op deze mandaatsbevoegdheden berekend? Was het niet verstandiger om, zeker gezien de nood aan een toeneemende flexibiliteit, globaal deze problematiek te beschouwen?

Vervolgens wijst de spreekster op het oneigenlijke gebruik van het Fonds voor evenwicht van de pensioenstelsels aangezien het aanvankelijk doel van dit Fonds strekte tot een bijzondere solidariteitsbijdrage voor de laagste pensioenen.

La présidente est favorable aux mandats dans le secteur public à condition qu'ils favorisent la flexibilité et la qualité au sein de ce secteur. Elle formule ensuite les questions suivantes :

— Combien de personnes sont-elles susceptibles de bénéficier des dispositions proposées ?

— À quel niveau se situera le montant moyen de leur pension par rapport à la moyenne du secteur public ?

— Est-il prévu de modifier également l'indemnité de pension en cas de modification de la rémunération de ces managers ?

Enfin, la présidente évoque la possibilité, pour la fonction publique des entités fédérées, d'adhérer elle aussi à ce système. En tireront-elles un avantage financier ? En outre, ne faudrait-il pas avoir, à terme, un débat approfondi sur les pensions du secteur public et leur évolution dans l'avenir ?

B. Réponses du ministre de l'Emploi et des Pensions

La ministre confirme que les dispositions proposées constituent une solution pragmatique à un problème spécifique, à savoir l'octroi d'une pension à des personnes engagées dans le cadre d'une conception plus flexible de l'administration. À cet égard, il importe de rémunérer correctement cette flexibilité, y compris sur le plan des droits en matière de pension. Vu la très grande diversité du public cible, constitué de fonctionnaires et de non-fonctionnaires, le ministre estime que la solution proposée est la plus appropriée, la plus équitable et la plus correcte par rapport aux régimes complémentaires applicables dans le secteur privé, d'une part, et au statut des agents de la fonction publique, d'autre part.

Selon le ministre, la comparaison avec les mandats de l'enseignement officiel ne tient pas car, pour les enseignants statutaires, ces mandats sont réglés parfaitement via le régime de pension de la fonction publique. En effet, les statutaires se voient attribuer, par le biais d'un mandat à long terme, une fonction différente dans l'enseignement, de sorte que leur pension relèvera du régime de la fonction publique et sera calculée sur la base de la rémunération plus élevée prévue pour leur mandat. Un arrêté royal est en préparation en ce sens.

Quant aux personnes issues du secteur privé, l'autorité flamande a décidé de les engager dans le cadre d'un contrat de travail. En tant que travailleurs contractuels, ces personnes ont droit à une pension de travailleur salarié.

Le ministre explique ensuite qu'il est impossible d'estimer à présent le coût budgétaire de cette mesure, étant donné que le montant des indemnités n'est pas encore connu, pas plus d'ailleurs que le nombre de personnes concernées ni la durée moyenne de leur

De voorzitter is voorstander van mandaten in de openbare sector in de veronderstelling dat zij de flexibiliteit en de kwaliteit in de openbare sector bevorderen. Zij formuleert vervolgens volgende vragen :

— Hoeveel personen zullen in aanmerking komen voor de voorgestelde bepalingen ?

— Hoe verhoudt zich hun pensioenspanning ten opzichte van het gemiddelde in de openbare sector ?

— Is het de bedoeling dat ook de pensioenvergoeding verandert als de vergoeding voor deze managers wijzigt ?

Tot slot wijst de voorzitter op de mogelijkheid dat ook het openbaar ambt van de gefedereerde entiteiten toetreedt tot dit systeem. Zullen zij daar financieel voordeel uit halen ? Moet er bovendien op termijn geen grondig debat plaatsvinden over de overheids-pensioenen en hun toekomstige evolutie ?

B. Antwoorden van de minister van Werk en Pensioenen

De minister beaamt dat de voorgestelde bepalingen een pragmatische oplossing vormen voor een specifiek probleem, namelijk het toekennen van een pensioen voor mensen die in een meer flexibele conceptie van het overheidsapparaat worden ingezet. Het is daarbij de bedoeling dat tegenover die flexibiliteit ook een adequate vergoeding, inclusief pensioenrechten, staat. Gezien het zeer diverse doelpubliek, ambtenaren en niet-ambtenaren, is de minister van mening dat de voorgestelde oplossing de meest adequate, billijke en fatsoenlijke is ten opzichte van enerzijds de aanvullende regelingen in de privésector en het ambtenarenstatuut anderzijds.

Volgens de minister gaat de vergelijking met mandaten in het openbaar onderwijs niet op aangezien deze voor vastbenoemden perfect worden geregeld via het pensioenstelsel van het openbare ambt. Immers, vastbenoemde personen krijgen via een mandaat op langere termijn een andere jobinhoud in het onderwijs, hun pensioen zal daarom worden geregeld via het openbare ambt, met als basis de hogere mandaatsvergoeding. Een koninklijk besluit in die zin is momenteel in voorbereiding.

Wat de mensen uit de privésector betreft, heeft de Vlaamse overheid ervoor geopteerd om deze personen aan te werven in het kader van een arbeidsovereenkomst. Als contractuele werknemer hebben zij recht op een werknemerspensioen.

Vervolgens verklaart de minister dat het onmogelijk is om momenteel reeds een budgettaire raming te geven van de kostprijs van de maatregel aangezien de hoogte van de vergoedingen nog niet gekend is, evenmin als het aantal personen en het aantal jaren dat

retraite. Ce qu'il faut démontrer, en revanche, c'est l'existence d'une solidarité correcte. Et le ministre estime que la mesure proposée satisfait à cette condition, tant sur le plan de la solidarité intergénérationnelle qu'au niveau des revenus. Il peut d'ores et déjà indiquer qu'à l'heure actuelle, 400 à 450 personnes sont susceptibles de bénéficier de la mesure. Celles-ci commenceront par cotiser durant un certain nombre d'années, ce qui leur permettra de bénéficier de la mesure au moment de leur retraite.

Enfin, le ministre indique que les entités fédérées ont tout intérêt à adhérer au système proposé et il confirme l'utilité d'un débat sur les pensions du secteur public.

IV. VOTE

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 10 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Jean CORNIL.

La présidente,
Annémie VAN de CASTEELE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet transmis
par la Chambre des représentants
(voir doc. Chambre, n° 51-357/5)**

deze personen gemiddeld zullen gepensioneerd zijn. Wat wel moet worden aangetoond, is het bestaan van een correcte solidariteit. De minister is van mening dat de voorgestelde maatregel aan deze voorwaarde beantwoordt, en intergenerationeel, en op het niveau van de inkomsten. De minister kan momenteel wel reeds aangeven dat momenteel een 400 à 450-tal mensen onder deze maatregel kunnen ressorteren. Zij zullen eerst een aantal jaren bijdragen storten waarna zij dus bij hun pensionering van de maatregel zullen kunnen genieten.

Tot slot geeft de minister aan dat zijn intuïtie hem vertelt dat de gefedereerde entiteiten belang hebben bij een toetreding tot het voorgestelde systeem en hij beaamt het nut van een debat over de overheidspensioenen.

IV. STEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Jean CORNIL.

De voorzitter,
Annemie VAN de CASTEELE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp overgezonden
door de Kamer van volksvertegenwoordigers
(zie stuk Kamer, nr. 51-357/5)**