

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Coup d'oeil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale

Flohimont, Valérie

Published in:
InfoPensions

Publication date:
2016

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Flohimont, V 2016, 'Coup d'oeil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale: Partie 3. Les pensions de retraite', *InfoPensions*, vol. 2016/14, pp. 8-12.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Coup d'œil sur les pensions de retraite au travers de l'histoire de la sécurité sociale

PARTIE 3 Les pensions de retraite

Dans nos numéros précédents d'InfoPensions (12 et 13), Valérie Flohimont nous a déjà donné un aperçu de la naissance de la sécurité sociale, de l'assurance maladie-invalidité et de l'assurance chômage. Dans cette troisième, elle se penche sur les pensions de retraite.

Comme dans bien des domaines, les fonctionnaires sont des précurseurs en matière de pensions. Les premières pensions de retraite datent de l'époque romaine où les militaires ayant servi fidèlement l'empire se voyaient octroyer, au terme de leur carrière, des terres et une 'villa' (une ferme, un domaine rural) afin de pourvoir à leurs besoins. Lorsque les terres venaient à manquer, l'empereur accordait une somme d'argent. En faisant un bond dans l'histoire, on peut dire que cette tradition du paiement, en fin de carrière, d'une récompense pour services rendus s'est poursuivie.

... *Quand la pension de retraite est-elle vraiment devenue un droit ?*

Jusqu'à la Révolution française, les pensions de retraite étaient accordées selon le bon vouloir du souverain, sur une base tout à fait arbitraire. Dans la mesure où les hautes fonctions de l'Etat étaient occupées par des personnes de la 'classe supérieure' (nobles ou par la suite riches bourgeois) qui n'avaient besoin ni d'argent, ni de moyens de subsistance, cette pratique n'était pas contestée. Toutefois, les abus du système et l'arrivée, dans la foulée de la Révolution française, de fonctionnaires issus de classes plus modestes ont sonné le glas de l'arbitraire absolu. En 1794, le décret français des 3-22 août 1790 concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales a été déclaré d'application en Belgique. Ce décret maintenait l'idée de récompense pour services rendus à la nation – idée que l'on retrouvera aussi par la suite dans la loi belge du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Ce décret fixait des conditions précises relatives à l'octroi de la pension afin de limiter sensiblement l'arbitraire du pouvoir politique. Outre

les intentions du législateur formulées dans le préambule du décret, l'article 1er disposait : « L'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance. La nation doit aussi payer aux citoyens le prix des sacrifices qu'ils ont fait à l'utilité publique ».

... *Cette loi du 21 juillet 1844 a-t-elle aussi fixé des critères pour le calcul des pensions de retraite ?*

En 1815, alors que la Belgique est sous domination hollandaise, l'arrêt du 14 septembre 1814 du Prince Guillaume d'Orange-Nassau relatif aux pensions civiles détermine les conditions d'octroi des pensions aux fonctionnaires. Bien que cet arrêt nous ramène à une période antérieure à l'indépendance de la Belgique, il n'est pas concevable de le passer sous silence car cet arrêt contient tous les principes de base de notre loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques : la notion de pension comme récompense pour services rendus à l'Etat, le calcul de la pension en soixantièmes, le traitement moyen des trois dernières années comme traitement de référence pour le calcul de la pension, le plafond relatif de la pension égal à 2/3 du traitement de référence, le plafond absolu égal à 6 000 francs.

... *Comment ces critères ont-ils vu le jour ?*

En 1844, lorsqu'il entreprit d'uniformiser les régimes de pension des fonctionnaires – à l'époque, différents règlements existaient selon les corps et les ministères – le législateur ne cacha pas qu'il puisait son inspiration dans l'arrêt hollandais de 1814. Toutefois, il est déconcertant de constater que le législateur n'a pas toujours expliqué pourquoi il a repris telle disposition ou modifié telle autre. Ainsi, lorsqu'il adopta le soixantième pour calculer la pension des fonctionnaires, le législateur n'expliqua pas les raisons de son choix, excepté un renvoi vers

Qui est Valérie Flohimont ?



Valérie Flohimont est docteur en droit de la KU Leuven, spécialisée en droit social.

Elle est professeur à la faculté de droit de Namur et dirige actuellement le centre de recherche interdisciplinaire 'Vulnérabilités et Sociétés'.

Elle est également membre

du groupe ACTO (acces to care & therapeutic optimisation) où elle collabore avec des collègues de la faculté de médecine. Elle coordonne par ailleurs l'axe 'Responsabilité sociétale des entreprises' du groupe NaGRIDD. Ces différentes activités, ainsi que sa participation à divers conseils scientifiques et comités de rédaction, lui permettent d'allier ses domaines de prédilection : la sécurité sociale, le bien-être au travail, les risques psychiques et la relation d'aide.

l'arrêté de 1814. Par contre, lorsque le législateur décida que le traitement de référence serait calculé sur le traitement moyen des cinq dernières années (et non plus des trois dernières), il déclara ouvertement qu'il s'agissait là d'une volonté de lutter contre la 'politique des copains' et d'éviter que certains fonctionnaires, amis de décideurs politiques, ne soient nommés à des fonctions très rémunératrices en fin de carrière, dans le seul but de bénéficier d'une pension plus élevée !

Ainsi, lors d'une discussion pour le moins animée et haute en couleur, Osy (qui avait déposé un amendement visant à porter aux dix dernières années de carrière le calcul du traitement de référence) déclara : « Messieurs, les observations qui ont été faites dans la discussion générale ont démontré quels grands inconvénients il y a à liquider la pension sur la moyenne des trois dernières années de traitement. Vous savez, messieurs, que, pour obtenir une pension aussi élevée que possible, des fonctionnaires se sont très souvent fait nommer à la fin de leur carrière, à des emplois plus lucratifs, quoique moins élevés en rang, que ceux qu'ils remplissaient ».

... *Les hommes et les femmes étaient-ils évalués sur la base des mêmes critères ?*

Un autre élément de la loi de 1844 à souligner est certainement le fait que l'âge de la pension était identique pour

les hommes et les femmes et que cette situation ne semblait pas porter à discussion. Sans doute convient-il de se demander combien de fonctionnaires féminins étaient à l'époque occupés dans la fonction publique... Les statistiques disponibles pour cette période ne semblent malheureusement pas faire de distinction selon le genre !

... *Qu'en était-il des différences entre fonctionnaires et travailleurs salariés ?*

Du côté des salariés, la situation en matière de pensions était nettement différente. Les premiers à bénéficier d'une législation sociale en bonne et due forme, en 1844, ont été les marins qui naviguaient sous pavillon belge. En ce qui concerne les autres catégories de travailleurs salariés, nous avons vu qu'au même moment, lors des discussions relatives à la reconnaissance des sociétés de secours mutuels, le législateur avait estimé préférable de limiter l'activité des caisses à la couverture des risques liés à la maladie et aux accidents. Les caisses qui octroyaient des pensions ont donc été tenues d'y mettre fin si elles souhaitaient bénéficier d'une reconnaissance légale. En matière de pensions, le gouvernement préféra créer une caisse générale de retraite et encourager l'assurance libre au travers de l'épargne individuelle. Le système de l'assurance libre en matière de pensions s'avéra toutefois inefficace. Le législateur décida donc de privilégier un mécanisme d'assurance libre subventionnée en remplaçant la caisse générale de retraite par la caisse générale d'épargne et de retraite (CGER) et en encourageant les versements individuels, notamment par un subside de l'Etat octroyé proportionnellement au montant de l'épargne personnelle.

... *Était-ce déjà une assurance obligatoire ?*

Au sortir de la première guerre mondiale, en 1924, le législateur décida de passer d'une assurance libre subventionnée à une assurance obligatoire, du moins pour les ouvriers à faibles revenus. Les pensions furent financées par des cotisations personnelles forfaitaires, des cotisations patronales et une intervention de l'Etat. Tout comme pour les fonctionnaires, l'âge de la pension des ouvriers fut fixé à 65 ans, sans distinction de genre. Par contre, le montant de la pension variait pour les hommes et les femmes. Ces dernières percevaient moins que leurs collègues masculins. La notion de chef de famille, l'idée que l'homme gagnait plus et sur une plus longue carrière (il n'accouche pas), a priori qu'il travaillait mieux et plus étaient monnaie courante à l'époque et se reflétaient dans la législation sociale.

... *Il était, jusqu'alors, uniquement question d'une assurance pour les ouvriers et les fonctionnaires. Et les employés ?*

Quelques mois plus tard, en mars 1925, le législateur adopta une loi équivalente pour les employés. Contrairement aux ouvriers, les employés étaient soumis à l'assurance obligatoire quel que soit le montant de leur salaire et les cotisations personnelles payées étaient proportionnelles à la rémunération (et non forfaitaires comme c'était le cas pour les ouvriers). Une autre différence notable avec les ouvriers et les fonctionnaires était que l'âge de la retraite différait selon le genre. Les hommes prenaient leur retraite à 65 ans, comme les autres catégories professionnelles, alors que les femmes devaient partir à 60 ans. Cette différence entre hommes et femmes suscita quelques débats au parlement mais le législateur estima que de toute façon, les femmes laissaient tomber leur travail beaucoup plus jeunes, soit parce que leur mari gagnait suffisamment, soit parce celui-ci les contraignait à cesser toute activité dès lors qu'il avait toutes les capacités nécessaires pour assurer la subsistance de sa famille. Au vu des débats actuels, il est sans doute utile de dire que déjà à l'époque, tant les ouvriers que les employés bénéficiaient d'un système de pension anticipée qui leur permettait de partir cinq ans avant l'âge légal de la retraite...

... *Existait-il aussi une assurance pour les indépendants ?*

Dès 1924, les indépendants purent s'assurer librement pour la retraite et étaient alors soumis aux dispositions de la loi de 1924 pour les ouvriers. Comme le système connaissait peu de succès et que le nombre d'indépendants âgés dans le besoin augmentait, le législateur tenta de soumettre les indépendants les moins nantis à un système d'assurance obligatoire, à l'instar du système existant pour les ouvriers. Mais les indépendants tenaient à leur liberté et virent l'immixtion de l'Etat dans leurs affaires d'un très mauvais œil. Par ailleurs, le système élaboré était complexe et absolument pas adapté aux travailleurs indépendants et plus particulièrement aux « caractéristiques économiques et psychologiques des classes moyennes ». Par conséquent, le régime instauré par la loi du 14 juillet 1930 connut un échec cuisant et en 1937, le législateur décida de supprimer toute référence aux indépendants dans la loi. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce n'était pas tant le législateur qui ne se préoccupait pas des indépendants ; c'étaient les indépendants eux-mêmes qui, durant la première moitié du

20ème siècle, souhaitaient conserver leur autonomie et tenir les pouvoirs publics à distance.

... *Ces différences ont-elles subsisté après la Deuxième guerre mondiale ?*

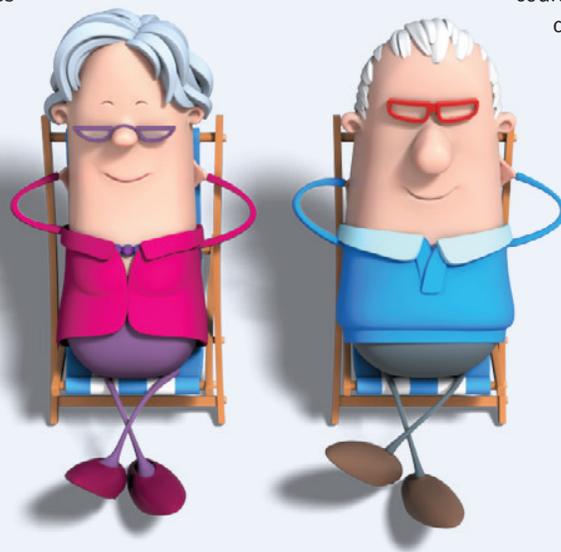
Au fil du temps, la situation, toutes catégories professionnelles confondues, évolua. La naissance officielle de la sécurité sociale, en 1944, marqua un tournant important de l'histoire des pensions. L'objectif du législateur était notamment d'offrir une protection sociale aux salariés et aux indépendants (*supra*) et de porter les pensions des travailleurs à un niveau décent, c'est-à-dire « 50% du salaire moyen des travailleurs ». Par ailleurs, l'esprit d'indépendance et d'autonomie des classes moyennes s'assouplit et, dans certaines limites, les indépendants furent prêts à, voire même demandeurs de, une intervention de l'Etat dans leur régime de protection sociale. Les années 50 ont donc été marquées par de nouvelles dispositions légales en matière de pensions, dont l'adoption d'une législation spécifique aux indépendants. Il faut dire que l'équilibre financier et la complexité des systèmes de pensions préoccupaient déjà largement les pouvoirs publics...

A ce stade, les ouvriers et les employés étaient toujours soumis à des lois distinctes qui connaissaient néanmoins une évolution relativement parallèle. C'est à cette période que les régimes de pension se sont organisés autour des principes que nous connaissons aujourd'hui : âge de la retraite, durée de carrière, rémunération de référence, situation familiale. En ce qui concerne la pension des ouvriers, nous constatons que, lorsque le législateur décida, en 1955, de porter le montant de la pension au taux ménage à 75% de la rémunération de référence, ce choix fut motivé par le calcul de la pension des fonctionnaires. Dans le rapport de commission, le législateur déclara : « L'un des plus grands mérites du projet (...) est qu'il s'inspire de la situation faite aux fonctionnaires publics pour suggérer de porter la pension des ouvriers à 75% du salaire moyen de la carrière. Depuis de longues années déjà, les milieux ouvriers ne cessaient de réclamer une amélioration importante de la pension, de telle manière que soient mis sur le même pied, à l'âge de la retraite, les travailleurs du secteur privé et du secteur public. Le Gouvernement a été sensible à ce principe de justice distributive, et il a estimé devoir inscrire cette idée généreuse à la base du projet soumis aux délibérations du parlement ». En pratique, seule la pension au taux ménage a été portée à 75% du salaire de référence. La pension au taux isolé a été maintenue à 60% pour des raisons financières.



... *Qu'en était-il alors des différences entre les ouvriers et les fonctionnaires ?*

Le salaire de référence des ouvriers était loin d'être calculé sur la même base que le traitement de référence des fonctionnaires. La pension des ouvriers était calculée sur le salaire moyen d'une carrière fixée à 45 ans alors que, comme nous l'avons vu, la pension des fonctionnaires était calculée sur le traitement moyen des cinq dernières années de carrière. En 1957, le législateur harmonisa le régime des pensions des employés pour l'aligner sur celui des ouvriers, l'objectif étant d'avoir des régimes semblables pour tous les salariés. Au final, ouvriers et employés furent soumis à la même loi à partir du 1^{er} janvier 1962 et en 1967, l'arrêté royal n° 50 que nous connaissons aujourd'hui fut adopté.



... *Les indépendants ont-ils aussi été visés ?*

Parallèlement, la mentalité des indépendants évolua. Le Conseil supérieur des Classes moyennes accepta la création d'un régime généralisé de pension pour les indépendants « à la condition de considérer la pension comme un dernier recours qui n'acquiert son entière valeur que dans le cas où l'individu n'a pas réussi à se constituer le patrimoine escompté ; il faudrait plutôt s'en tenir à une pension réduite à un minimum qui, bien que ne pouvant être considéré comme vital, serait néanmoins quelque chose de plus qu'un simple appoint ». Le législateur se rangea dès lors à l'avis des classes moyennes. En 1957, lors de l'adoption de la première véritable loi de pension des travailleurs indépendants, il considéra que « la pension obligatoire et généralisée doit revêtir, en ce qui concerne les travailleurs indépendants, le caractère d'un dernier recours seulement, qui n'acquiert son entière valeur que dans le cas où ils n'auront pas réussi à se constituer le patrimoine escompté ». La concrétisation de ce choix se traduisit par l'obligation, pour les indépendants, de se constituer une pension de retraite, soit via l'affectation d'un immeuble, soit via la souscription d'une assurance vie, soit encore via la conclusion d'une assurance pension

légale. Les cotisations sociales étaient proportionnelles aux revenus des indépendants et plafonnées. Pour la partie de revenus qui excédait le plafond, plus aucune cotisation n'était due. L'âge de la pension fut quant à lui identique à celui des salariés, 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes.

En 1963, le législateur réforma le régime de pensions des travailleurs indépendants pour des raisons financières et aux motifs que le nombre d'indépendants diminuait alors qu'il était nécessaire d'encourager ce type d'activité et qu'il convenait « du point de vue technique juridique (...) de mettre le régime de pension en concordance avec les modifications qui ont été apportées récemment aux régimes de pension des salariés, afin de permettre un règlement harmonieux des carrières mixtes ».

... *Les régimes de pensions se rapprochaient-ils malgré tout de plus en plus ?*

Par la suite, l'évolution des différents régimes de pension (salariés, fonctionnaires, indépendants) se poursuivit sur la base de motivations récurrentes : réduire la complexité du système, veiller à l'équilibre financier du secteur et garantir la viabilité des régimes de pensions, harmoniser les régimes. Ces arguments étaient présents dans tous les travaux préparatoires qui sous-tendirent les réformes successives. En matière d'harmonisation, nous pouvons souligner l'adoption de la loi dite loi Mainil (Loi portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions). Elle fut adoptée en 1984 et, comme son nom complet l'indique, visait l'harmonisation des régimes de pension. Le gouvernement était en effet d'avis qu'il n'était plus possible de traiter les régimes de pension catégorie par catégorie et qu'il était nécessaire de tendre vers plus de convergence entre salariés, fonctionnaires et indépendants pour veiller à la cohérence du secteur. Concrètement, la loi Mainil généralisa les règles de cumul, définît des dispositions générales en matière de travail autorisé pour les pensionnés, uniformisa les délais d'introduction des demandes de pension, etc. En 1996, à l'occasion de ce qu'il qualifia de 'modernisation de la sécurité sociale', le législateur entendit garantir la viabilité des

régimes de pension par l'adoption de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Retour de l'histoire en quelque sorte, c'est à ce moment que le législateur décida d'harmoniser l'âge légal de la pension des hommes et des femmes, pour toutes les catégories professionnelles, et de le fixer à... 65 ans.

Les réformes suivantes engagées en décembre 2011 s'inscrivent dans la droite ligne de cette tendance marquée à la convergence des régimes. Citons en vrac l'harmonisation des pensions anticipées, la suppression de certains tantièmes préférentiels pour les fonctionnaires (en les maintenant cependant à partir du 48^{ème}, tantième du personnel roulant de la SNCB oblige !), l'allongement de la période pour le calcul du traitement de référence dans la fonction publique, la réduction des possibilités d'assimilation des

années de carrière. Ces réformes se poursuivent et d'importantes modifications sont certainement à venir, si l'on en croit la volonté du gouvernement actuel et le rapport de la Commission 2020-2040 pour la réforme des pensions. Depuis la mise en place du gouvernement 2014-2019, des pas ont déjà été faits mais il est prématuré de les analyser dès maintenant dans une perspective historique, d'une part en raison de leur incomplétude (de nombreuses dispositions doivent encore être adoptées), d'autre part compte tenu du fait que le gouvernement vient juste de mettre en place le Comité national des Pensions et que nous n'avons pas, à ce jour, le recul suffisant. Il est vrai que dans l'histoire de la Belgique, les gouvernements successeurs semblent faire preuve d'un attachement particulier aux commissions de travail sur les pensions... Quant à savoir si leur travail est toujours couronné de succès, c'est là un autre débat !

Aperçu de la législation pertinente



16 mars – 31 mai 2016

Arrêté royal du 13 mars 2016  pris pour l'année 2018 en exécution de l'article 16, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.
(MB 21 mars 2016)

Loi du 18 mars 2016  portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral

des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.
(MB 30 mars 2016)

Loi du 21 avril 2016  portant des dispositions diverses Intérieur — Police intégrée (Chapitre VIII. — Modification de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit).
(MB 29 avril 2016)