

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

3 februari 2025

WETSVOORSTEL

**met betrekking tot de erkenning
van de zwaarte van de functies en
beroepsactiviteiten uitgeoefend
in de zorgsector
voor de toegangsvoorwaarden
tot het vervroegd pensioen en
de berekening van het pensioenbedrag**

Advies van het Rekenhof

*Zie:***Doc 56 0290/ (B.Z. 2024):**001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine c.s.
002: Advies van de Raad van State.**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

3 février 2025

PROPOSITION DE LOI

**relative à la reconnaissance
de la pénibilité des fonctions et
des activités professionnelles exercées
dans le secteur des soins
pour les conditions d'accès
à la pension anticipée et
pour le calcul du montant de la pension**

Avis de la Cour des comptes

*Voir:***Doc 56 0290/ (S.E. 2024):**001: Proposition de loi de M. Bacquelaine et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

01008

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies¹ bij het wetsvoorstel DOC 56 0290/001 m.b.t. de erkenning van de zwaarte van de functies en beroepsactiviteiten uitgeoefend in de zorgsector voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aan het Rekenhof met een brief van 18 oktober 2024 gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, de nieuwe uitgaven of minderontvangsten te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben:

Wetsvoorstel met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van de functies en beroepsactiviteiten uitgeoefend in de zorgsector voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag, ingediend door de heer Daniel Bacquellaine c.s. (DOC 56 0290/001 van 1 oktober 2024)

2 Situering

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van het wetsvoorstel DOC 55 1634/001 van 10 november 2020 dat op 27 mei 2024 verviel door de ontbinding van de Kamer, in de aanloop naar de verkiezingen.

Het wetsvoorstel wil de zwaarte van de functies van het verzorgende en verplegende personeel erkennen, en dit meer bepaald voor wat hun pensioenen betreft. Inhoudelijk grijpt het voorstel terug naar de inhoud van het wetsvoorstel DOC 54 3731/001 van 29 april 2019 die werd hernomen in het wetsvoorstel DOC 55 0415/001 van 24 september 2019. Beide wetsvoorstellen wilden uitvoering geven aan het destijds afgesloten regeerakkoord dat voorzag dat “*de regering in overleg met de sociale partners specifieke pensioenmaatregelen zal treffen voor zware beroepen in de privésector (werknemers en zelfstandigen) en de openbare sector*” door een erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten in te voeren voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en/of de berekening van het pensioenbedrag.

Deze vervallen verklaarde wetsvoorstellen wilden onder meer de zwaarte van een functie definiëren op basis van vier elementen, die objectief, meetbaar, controleerbaar en registreerbaar moesten kunnen worden vastgesteld. Die elementen waren met name:

- belastende arbeidsomstandigheden door fysieke inconvenïënten verbonden aan de werkomgeving of door lichamelijke belasting;
- belastende werkorganisatie;
- belasting omwille van verhoogde veiligheidsrisico's;
- belasting van mentale of emotionele aard.

Het was de bedoeling dat voor elk denkbaar beroep, in de private zowel als in de publieke sector, werd uitgemaakt in hoeverre op de functie één of meerdere van deze elementen van een zwaar

¹ Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 29 januari 2025.



beroep van toepassing waren. Hoe meer elementen² er op een bepaalde functie van toepassing waren, hoe vroeger de betrokkene recht kreeg op een vervroegd pensioen en hoe gunstiger zijn pensioenbedrag werd berekend³.

Het voorliggende wetsvoorstel herneemt volledig dit systeem om te bepalen in hoeverre een bepaalde functie moet worden beschouwd als een zwaar beroep en verbindt er dezelfde voordelen aan op het vlak van pensioen. Concreet voorziet het wetsvoorstel dus ook, net zoals de eerdere wetsvoorstellen, in de mogelijkheid om ofwel vroeger dan op de 'normale datum van het vervroegd pensioen' al een pensioen op te nemen, ofwel om een soort bonus (pensioencomplement) te verkrijgen voor de periode tussen de 'normale datum van vervroegd pensioen' en de 'datum van vervroegd pensioen mits zwaar beroep'.

Het toepassingsveld wordt nu evenwel beperkt tot functies uitgeoefend in de zorgsector⁴, meer bepaald de functies uitgeoefend in de hoedanigheid van:

1. verpleegkundig of verzorgend personeelslid van ziekenhuizen, zorgcentra of andere instellingen en diensten erkend door de openbare overheden;
2. ambulancepersoneel of het personeel van de spoeddiensten (MUG).

Het wetsvoorstel wil dat systeem van 'zwaar beroep' toepassen ongeacht het betrokken pensioenstelsel (publieke sector⁵, werknemers⁶, zelfstandigen⁷).

Het Rekenhof is van oordeel dat het invoeren van de notie 'zwaar beroep' in de diverse pensioenregelingen, enkel voor wat betreft de zorgsector, meer dan waarschijnlijk zou leiden tot gelijkaardige initiatieven voor andere beroepsgroepen die ook aanspraak maken op gelijke of vergelijkbare voordelen. De goedkeuring van onderhavig wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een cascade van voorstellen om eenzelfde regeling eveneens voor andere beroepen uit te vaardigen, met een aanzienlijke meerkost tot gevolg.

3 Raming

Het Rekenhof heeft voor de raming van de kostprijs van dit wetsvoorstel een beroep gedaan op de Federale Pensioendienst (hierna: FPD) omdat het zelf niet over de nodige gegevens beschikt om een dergelijke raming te kunnen maken.

3.1 Uitgangspunten van de raming

Samen met de FPD stelt het Rekenhof vooreerst vast dat het begrip 'zorgsector' in dit wetsvoorstel niet nader wordt bepaald, zodat het niet mogelijk is om precies te bepalen wie wel of niet onder het toepassingsgebied valt⁸.

De FPD opteerde er daarom voor om terug te vallen op een definitie die voor de 'zorgsector' werd vastgelegd in wetgeving opgesteld tijdens de Covid-19-pandemie, welke bijzondere maatregelen

² Het element met betrekking tot belasting van mentale of emotionele aard zou enkel in aanmerking worden genomen in combinatie met minstens één van de andere elementen.

³ Finaal werd het wetsvoorstel nooit geconcretiseerd. Er kwam nooit een lijst van zware beroepen, noch binnen de overheidssector, noch binnen de private sector.

⁴ De Koning zou bijkomend kunnen verduidelijken wat moet worden begrepen onder "functie uitgeoefend in de zorgsector".

⁵ Zie artikelen 2 tot en met 7 van het wetsvoorstel.

⁶ Zie artikelen 8 tot en met 12 van het wetsvoorstel.

⁷ Zie artikelen 13 tot en met 16 van het wetsvoorstel.

⁸ Zie ook voetnoot 3.



voorzag voor personen werkzaam in de zorgsector op het vlak van de cumulatie van pensioenen met een inkomen uit een beroepsactiviteit, en dit in de drie pensioenregelingen. Het gaat meer bepaald om de definitie uit artikel 3/1 van de wet van 7 mei 2020 houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid⁹.

De FPD beperkte het toepassingsveld daarbij (terecht) tot de paritaire comités en de NACE-codes¹⁰ die onder het eerste punt van voormelde wetsbepaling vallen. De vaccinatiecentra (die onder 2° van voormelde wetsbepaling staan) worden met andere woorden buiten beschouwing gelaten.

Bij de raming moeten verder nog twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst:

- De identificatie in de gegevensdatabanken van de FPD konden enkel gebeuren op basis van de NACE-codes verbonden aan de laatste werkgever;
- In de gegevens kon geen onderscheid worden gemaakt tussen functies uitgeoefend als verzorgend personeel en bijvoorbeeld louter administratieve functies.

De FPD baseerde zich op de meest recente beschikbare gegevens van ingangsjaar 2023: personen die als werknemer, zelfstandige of ambtenaar aan de slag waren in de 'zorgsector' (zoals hoger gedefinieerd) die in 2023 hun rustpensioen opnamen. Het ging in totaal om ongeveer 15.000 personen, van wie de FPD zoals gezegd niet kan uitmaken of ze al dan niet in een functie tewerkgesteld zijn die beantwoordt aan de definitie van zware functie. De FPD extrapoleerde deze gegevens, waarbij ervan uit werd gegaan dat het aantal en het profiel van deze groep min of meer stabiel blijft.

⁹ Art. 3/1. Voor de regeling van de cumulatie van de in artikel 2, 1° tot 3°, bedoelde uitkeringen met inkomsten uit een beroepsactiviteit wordt geen rekening gehouden met de inkomsten uit een beroepsactiviteit uitgeoefend door de gerechtigde van de uitkering of zijn echtgenoot voor zover die inkomsten voortvloeien uit een beroepsactiviteit die aangevat of uitgebreid werd in het kader van de strijd tegen het coronavirus COVID-19 en voor zover deze beroepsactiviteit wordt uitgeoefend in:

1° de zorgsector: de private en openbare diensten voor zorg, opvang en bijstand voor personen, voor oudere personen, voor minderjarigen, voor mindervalide personen en voor kwetsbare personen, met inbegrip van slachtoffers van intrafamiliaal geweld, in de periode vanaf 1 oktober 2021 tot en met 30 juni 2022. Voor de private sector behoren deze diensten of organisaties tot de volgende paritaire comités:

a) 313 Paritair comité voor de apotheken en tarificatiediensten;

b) 318 Paritair Comité voor de diensten voor gezins- en bejaardenhulp;

c) 319 Paritair Comité voor de opvoedings- en huisvestingsinrichtingen en -diensten;

d) 329 Paritair comité voor de socioculturele sector (beperkt tot zorg en voedselbedeling);

e) 330 Paritair Comité voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten;

f) 331 Paritair Comité voor de Vlaamse welzijns- en gezondheidssector;

g) 332 Paritair Comité voor de Franstalige en Duitstalige welzijns- en gezondheidssector;

h) 322 Paritair Comité voor de uitzendarbeid en de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren, voor zover de uitzendkracht wordt tewerkgesteld bij een gebruiker die ressorteert onder één van de hierboven vermelde paritaire comités;

i) 337 Aanvullend paritair comité voor de non-profitsector (beperkt tot de gehandicaptenzorg).

Onder de openbare zorgsector wordt verstaan de openbare instellingen en diensten met als NACE-code 86101, 86102, 86103, 86104, 86109, 86210, 86901, 86903, 86904, 86905, 86906, 86909, 87101, 87109, 87201, 87202, 87203, 87204, 87205, 87209, 87301, 87302, 87303, 87304, 87309, 87901, 87902, 87909, 88101, 88102, 88103, 88104, 88109, 88911, 88912, 88919, 88991, 88992, 88993, 88994, 88996 en 88999;

2° de private en openbare instellingen of diensten die belast zijn met de exploitatie van vaccinatiecentra in het kader van de strijd tegen het coronavirus COVID-19 en dit voor alle activiteiten die verband houden met de exploitatie van een vaccinatiecentrum, in de periode vanaf 1 oktober 2021 tot en met 30 juni 2022;

(...)

¹⁰ NACE staat voor 'Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes'. De NACE-code is dus een code die door de Europese Unie en haar lidstaten toegekend wordt aan een bepaalde klasse van commerciële of niet-commerciële economische activiteiten. NACE is dus een officiële Europese lijst van activiteitsomschrijvingen. Voor verdere uitleg zie bijvoorbeeld: [NACE-code | Vlaanderen.be](https://nace-code.vlaanderen.be)



3.2 Werkwijze

De FPD berekende voor elk van de betrokken personen de zogenaamde P-datum (de vroegst mogelijke pensioendatum)¹¹ en ging na of de betrokkenen daadwerkelijk gebruik maakten van de mogelijkheid om op die datum vervroegd met pensioen te gaan. Dit mondde uit in volgende vaststellingen:

- 42% van de betrokkenen had geen recht op een vervroegd pensioen;
- 17% had wel recht op een vervroegd pensioen maar werkte verder na hun vroegste pensioendatum;
- 41% had recht op een vervroegd pensioen en stopte effectief met werken vóór de wettelijke pensioenleeftijd.

Deze verhouding werd aangehouden in de extrapolatie.

Daarna ging de FPD na welke betrokkenen aanspraak zouden kunnen maken op een bijkomende vervroeging van hun pensioendatum door de toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen “coëfficiënt zware functie in de zorgsector”. Hij paste de voorwaarden bepaald in het wetsvoorstel toe, met name:

- gedurende minimaal 10 jaar diensten hebben gepresteerd in een als zwaar erkende functie in de zorgsector;
- effectief aan het werk zijn tot op het moment waarop men het rustpensioen opneemt;
- voldoen aan de voorwaarden voor een vervroegd pensioen, waarbij dit nooit kan vóór de leeftijd van 60 jaar¹².

De FPD stelde zo vast dat 49% van de personen ‘uit de zorgsector’ met 2023 als ingangsjaar van hun pensioen, aanspraak zou kunnen maken op een bijkomende vervroeging van hun pensioendatum of op de andere mogelijkheid, nl. een “pensioencomplement zware functie”. Van deze groep:

- maakte 61% reeds gebruik van de “gewone” vervroeging, wat het aannemelijk maakt dat zij ook gebruik zouden maken van de bijkomende vervroeging;
- maakte 16% geen gebruik van de mogelijkheid tot “gewone” vervroeging, wat het waarschijnlijker maakt dat zij eerder voor een “pensioencomplement zware functie” zouden opteren;
- had 22% zonder het invoeren van de notie ‘zwaar beroep’ geen mogelijkheid om vervroegd rustpensioen op te nemen, wat de FPD ertoe bracht voor hen dezelfde verhouding (tussen het wel of niet opnemen van de vervroeging) te hanteren dan degene die werd vastgesteld voor de personen die wel al recht hadden op de “gewone” vervroeging.

Voor diegenen die mogelijk in aanmerking zouden komen voor (extra) vervroeging door de toepassing van een “coëfficiënt zware functie in de zorgsector”, berekende de FPD telkens het aantal maanden “bijkomende” vervroeging. Voor elk ingangsjaar in het tijdsvak 2026 tot 2040 werd nagegaan hoeveel van de effectief gewerkte dagen vóór 2026 vielen (omdat daarop de coëfficiënt 0,05 wordt toegepast) en hoeveel van de effectief gewerkte dagen vanaf 2026 vallen (omdat daarop de coëfficiënt 0,15 wordt toegepast).

¹¹ In 2026 is vervroegd pensioen mogelijk vanaf de leeftijd van 63 jaar mits een ‘normale loopbaan’ van minimum 42 jaar; en al vanaf de leeftijd van 61 jaar met een ‘lange loopbaan’ van minimum 43 jaar of zelfs vanaf 60 jaar mits een ‘lange loopbaan’ van 44 jaar.

¹² De vervroeging kan dus ten opzichte van de wettelijke pensioenleeftijd (van 65 jaar op dat ogenblik) maximaal 60 maanden (5 jaar) belopen voor het geheel van de “gewone” vervroeging en de “bijkomende” vervroeging.



De bedragen van het rustpensioen als ambtenaar, werknemer en zelfstandige werden opgeteld om tot een globaal bedrag van het rustpensioen te komen. Vervolgens werd nagegaan wat het nieuwe totale pensioenbedrag zou zijn, in functie van de nieuwe, verkorte loopbaanduur. De FPD ging daarbij uit van de veronderstelling dat het 'oorspronkelijke' totale pensioenbedrag werd berekend op basis van een loopbaanbreuk met het aantal loopbaanjaren in de teller en 45 jaar in de noemer, en paste hierop de 'regel van 3' toe met het aantal resterende loopbaanjaren, na aftrek van het aantal maanden van de "bijkomende" vervroeging.

De FPD gaat uit van de veronderstelling dat 77% gebruik zal maken van de mogelijkheid tot de (bijkomende) vervroeging die mogelijk wordt door de toepassing van een coëfficiënt zware functie (de personen die reeds gebruik maakten van de "gewone" vervroeging, plus een belangrijk aantal personen die onder de huidige regelgeving geen recht hadden op "gewone" vervroeging). Deze groep zou door het wetsvoorstel een aantal maanden eerder aanspraak kunnen maken op een vervroegd rustpensioen, wat een extra kost oplevert. Tegelijkertijd zou deze groep door het wetsvoorstel echter ook een lager rustpensioen ontvangen (want hun loopbaan zou korter zijn), wat dus een besparing zou betekenen voor de 'resterende' levensduur (die werd geschat op basis van de levensverwachting volgens de cijfers van Statbel¹³).

Steeds in die hypothese zou de resterende 23% van de betrokkenen de keuze maken om toch verder te werken, waarbij de mogelijke bijkomende vervroeging wordt omgezet in een jaarlijkse rente (waarbij eveneens rekening werd gehouden met de levensverwachting op pensioendatum). Bij deze (realistische) hypothese weegt de impact van de kostprijs van de bijkomende vervroeging van het rustpensioen zwaarder dan die van de tegelijk optredende verlaging van het pensioenbedrag (ten gevolge van de kortere loopbaan). Het opnemen van de bijkomende vervroeging brengt dus steeds een kost met zich mee. Deze kost is bovendien hoger dan de kost verbonden aan de 'uitbetaling van de bijkomende vervroeging' (onder de vorm van een "complement zware functie")¹⁴.

3.3 Resultaat raming

Op basis van het uitgangspunt qua toepassingsveld en op basis van de hierboven beschreven werkwijze komt de FPD tot onderstaande raming van de kostprijs van het voorliggende wetsvoorstel.

Tabel 1 – Budgettaire impact wetsvoorstel (per jaar en gecumuleerd, in miljoen euro)¹⁵

	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040
Jaarlijks	67,1	83,8	92,9	110,9	126,2	196,6	250,3
Gecumuleerd	67,1	150,9	243,8	354,7	480,9	1.340,0	2.488,0

Bron: Raming 'Financiële en statistische studiedienst' van de FPD

4 Conclusie

De financiële impact van de goedkeuring van het voorliggende wetsvoorstel DOC 56 0290/001 van 1 oktober 2024 wordt door de FPD geraamd op een meeruitgave bij aanvang van 67,1 miljoen euro.

¹³ Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

¹⁴ Voor de betrokkenen is de keuze voor een "complement/bonus zware functie" objectief bekeken financieel wel aantrekkelijker: verder werken levert tegelijkertijd een beroepsinkomen en recht op een jaarlijkse rente (het complement zware functie) op.

¹⁵ Voor de periodes 2031-2034 en 2036-2039 werden de meeruitgaven dus op respectievelijk 662,50 en 897,70 miljoen euro geraamd.



Deze kostprijs neemt vanaf dan elk jaar nog fors toe. Tegen 2040 zou de gecumuleerde kostprijs oplopen tot bijna 2,5 miljard euro.

Het Rekenhof is van oordeel dat de door de FPD gehanteerde werkwijze zorgt voor een vrij accurate simulatie van de kostprijs van het wetsvoorstel. De FPD heeft daarbij getracht het toepassingsveld van het wetsvoorstel zo goed mogelijk af te bakenen door gebruik te maken van een recent wettelijk vastgelegde definitie van het begrip 'zorgsector'. Het feit dat de FPD zich voor de identificatie van de potentiële betrokkenen louter kon baseren op de NACE-codes verbonden aan de laatste werkgever, enerzijds, maar hierbij geen onderscheid kon maken tussen functies uitgeoefend als verzorgend personeel en bijvoorbeeld louter administratieve functies, anderzijds, zal eerder leiden tot een overschatting dan tot een onderschatting van de meerkost.

Het Rekenhof wijst ten slotte op het feit dat het uitsluitend voor de zorgsector invoeren van de notie 'zwaar beroep' in de drie grote pensioenregelingen (ambtenaren, werknemers en zelfstandigen) ongetwijfeld zou leiden tot meerdere voorstellen om eenzelfde regeling eveneens voor andere beroepen mogelijk te maken, waardoor de bijkomende kosten exponentieel zouden kunnen stijgen.



Avis¹ sur la proposition de loi DOC 56 0290/001 relative à la reconnaissance de la pénibilité des fonctions et des activités professionnelles exercées dans le secteur des soins pour les conditions d'accès à la pension anticipée et pour le calcul du montant de la pension

1 Demande d'avis

Par lettre du 18 octobre 2024, le président de la Chambre des représentants a, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, demandé à la Cour des comptes de procéder à une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption de la proposition de loi suivante :

Proposition de loi relative à la reconnaissance de la pénibilité des fonctions et des activités professionnelles exercées dans le secteur des soins pour les conditions d'accès à la pension anticipée et pour le calcul du montant de la pension déposée par M. Daniel Bacquelaine et consorts (DOC 56 0290/001 du 1^{er} octobre 2024).

2 Contexte

Cette proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi DOC 55 1634/001 du 10 novembre 2020 devenue caduque le 27 mai 2024 en raison de la dissolution de la Chambre en amont des élections.

La proposition de loi vise à reconnaître la pénibilité des fonctions du personnel soignant et infirmier, en particulier en ce qui concerne leurs pensions. La proposition se base sur le contenu de la proposition de loi DOC 54 3731/001 du 29 avril 2019 reprise dans la proposition de loi DOC 55 0415/001 du 24 septembre 2019. Les deux propositions de loi visaient à donner exécution à l'accord de gouvernement conclu à l'époque prévoyant que « *le gouvernement prendra, en concertation avec les partenaires sociaux, des dispositions spécifiques en matière de pension pour des métiers lourds dans le secteur privé (travailleurs salariés et indépendants) et dans le secteur public* » en introduisant une reconnaissance de la pénibilité de certaines fonctions et de certaines activités professionnelles pour les conditions d'accès à la pension anticipée et/ou pour le calcul du montant de la pension.

Ces propositions de loi devenues caduques entendaient notamment définir la pénibilité d'une fonction en tenant compte de quatre éléments pouvant être établis de façon objective, mesurable, contrôlable et enregistrable. Ces éléments étaient les suivants :

- la pénibilité des circonstances de travail en raison de contraintes physiques liées à l'environnement de travail ou en raison de charges physiques ;
- la pénibilité de l'organisation du travail ;
- la pénibilité en raison des risques de sécurité élevés ;
- la pénibilité de nature mentale ou émotionnelle.

L'objectif était, pour chaque métier concevable, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, de décider dans quelle mesure un ou plusieurs de ces éléments de pénibilité étaient d'application à

¹ Approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 29 janvier 2025.

la fonction. Plus le nombre d'éléments² applicables à une fonction était important, plus tôt l'intéressé avait droit à une retraite anticipée et plus le calcul du montant de sa pension était avantageux³.

La présente proposition de loi reprend entièrement ce système pour déterminer dans quelle mesure une fonction donnée doit être considérée comme un métier lourd et y lie les mêmes avantages sur le plan des pensions. Concrètement, la proposition de loi prévoit donc également, tout comme les propositions précédentes, la possibilité soit de déjà prendre sa retraite avant la date normale de la retraite anticipée, soit d'obtenir une sorte de bonus (complément de pension) pour la période entre la date normale de la retraite anticipée et la date de la retraite anticipée pour cause de pénibilité.

Le champ d'application est toutefois désormais limité aux fonctions exercées dans le secteur des soins⁴, plus particulièrement les fonctions exercées en qualité de :

1. membre du personnel infirmier ou soignant des hôpitaux, des centres de soins ou d'autres institutions et services reconnus par les pouvoirs publics ;
2. membre du personnel ambulancier ou du personnel des services d'urgence (Smur).

La proposition de loi entend appliquer ce système de pénibilité quel que soit le régime de pension concerné (secteur public⁵, salarié⁶, indépendant⁷).

La Cour des comptes est d'avis que l'introduction de la notion de métier lourd dans les divers régimes de pensions uniquement en ce qui concerne le secteur des soins entraînera plus que probablement des initiatives similaires pour d'autres groupes professionnels qui peuvent également prétendre à des avantages identiques ou comparables. L'adoption de la présente proposition de loi pourrait entraîner une cascade de propositions visant à également promulguer un même régime pour d'autres professions, avec un surcoût considérable.

3 Estimation

Pour l'estimation du coût de cette proposition de loi, la Cour des comptes a fait appel au Service fédéral des pensions (ci-après : le SFP) parce qu'elle ne dispose pas elle-même des données nécessaires pour pouvoir procéder à une telle estimation.

3.1 Points de départ de l'estimation

Avec le SFP, la Cour des comptes constate dans un premier temps que le concept de « secteur des soins » n'est pas précisé dans cette proposition de loi, de sorte qu'il n'est pas possible de définir précisément qui relève ou non du champ d'application⁸.

Le SFP a donc choisi de partir d'une définition du « secteur des soins » utilisée dans la législation établie pendant la pandémie de covid-19, qui prévoyait des mesures particulières pour les travailleurs du secteur des soins pour le cumul d'une pension et de revenus d'une activité

² L'élément relatif à la pénibilité de nature mentale ou émotionnelle ne serait invoqué qu'en combinaison avec au moins un des autres éléments.

³ Au final, la proposition de loi n'a jamais été concrétisée. Une liste de métiers lourds n'a jamais été établie, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé.

⁴ Le Roi pourrait en outre préciser ce qu'il convient d'entendre par « fonction exercée dans le secteur des soins ».

⁵ Voir les articles 2 à 7 de la proposition de loi.

⁶ Voir les articles 8 à 12 de la proposition de loi.

⁷ Voir les articles 13 à 16 de la proposition de loi.

⁸ Voir également la note de bas de page 3.



Cour des comptes

AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI DOC 56 0290/003 / 3

professionnelle, et ce, dans les trois régimes de pensions. Il s'agit plus précisément de la définition de l'article 3/1 de la loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie covid-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale⁹.

Le SFP a ce faisant limité (à juste titre) le champ d'application aux commissions paritaires et aux codes Nace¹⁰ repris au premier point de la disposition légale citée. Les centres de vaccination (repris au point 2° de la disposition légale citée) ne sont en d'autres termes pas pris en considération.

Dans le cadre de l'estimation, deux remarques importantes doivent encore être formulées :

- L'identification dans les banques de données du SFP n'a pu avoir lieu qu'à partir des codes Nace liés au dernier employeur ;
- Dans les données, aucune distinction n'a pu être établie entre les fonctions exercées comme personnel soignant et les fonctions purement administratives, par exemple.

Le SFP s'est basé sur les données les plus récentes disponibles de l'année de départ 2023 : salariés, indépendants ou fonctionnaires actifs dans le « secteur des soins » (tel que défini plus haut) ayant pris leur pension de retraite en 2023. Il s'agissait au total d'environ 15.000 personnes pour lesquelles le SFP, comme déjà signalé, n'est pas en mesure de déterminer si elles ont exercé une fonction répondant à la définition de métier lourd. Le SFP a extrapolé ces données, en partant du principe que le nombre et le profil des personnes de ce groupe restaient plus ou moins stables.

⁹ Art. 3/1. Pour l'application du cumul des prestations visées à l'article 2, 1° à 3°, avec les revenus provenant d'une activité professionnelle, il n'est pas tenu compte des revenus provenant d'une activité professionnelle exercée par le bénéficiaire de la prestation ou son conjoint, pour autant que ces revenus proviennent d'une activité professionnelle qui a été entamée ou étendue dans le cadre de la lutte contre le coronavirus covid-19 et pour autant que cette activité professionnelle soit exercée dans :

1° le secteur des soins : les services de soins, d'accueil et d'assistance aux personnes, aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes moins valides et aux personnes vulnérables dont les victimes de violences intrafamiliales publics ou privés pendant la période à partir du 1^{er} octobre 2021 jusqu'au 30 juin 2022 inclus. Pour le secteur privé, ces services ou organisations appartiennent aux commissions paritaires suivantes :

a) 313 Commission paritaire pour les pharmacies et offices de tarification ;
 b) 318 Commission paritaire pour les services des aides familiales et des aides seniors ;
 c) 319 Commission paritaire des établissements et services d'éducation et d'hébergement ;
 d) 329 Commission paritaire pour le secteur socioculturel (limité aux soins et à la distribution alimentaire) ;
 e) 330 Commission paritaire des établissements et des services de santé ;
 f) 331 Commission paritaire pour le secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé ;
 g) 332 Commission paritaire pour le secteur francophone et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé ;
 h) 322 Commission paritaire pour le travail intérimaire et les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité, pour autant que le travailleur intérimaire soit occupé chez un utilisateur ressortissant à une des commissions paritaires susmentionnées ;
 i) 337 Commission paritaire auxiliaire pour le secteur non marchand (limité aux soins aux personnes handicapées).

Par le secteur des soins public, on entend les établissements ou services publics dont le code Nace est 86101, 86102, 86103, 86104, 86109, 86210, 86901, 86903, 86904, 86905, 86906, 86909, 87101, 87109, 87201, 87202, 87203, 87204, 87205, 87209, 87301, 87302, 87303, 87304, 87309, 87901, 87902, 87909, 88101, 88102, 88103, 88104, 88109, 88911, 88912, 88919, 88991, 88992, 88993, 88994, 88996 et 88999 ;

2° les établissements ou les services privés et publics qui sont chargés de l'exploitation des centres de vaccination dans le cadre de la lutte contre le coronavirus covid-19, et ce pour toutes les activités qui sont liées à l'exploitation d'un centre de vaccination, à partir du 1^{er} octobre 2021 jusqu'au 30 juin 2022 inclus ;

[...]

¹⁰ « Nace » signifie « Nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés européennes ». Le code Nace est donc un code attribué par l'Union européenne et ses États membres à une classe donnée d'activités économiques commerciales ou non commerciales. Nace est donc une liste européenne officielle de descriptions d'activités. Pour plus d'explications, voir par exemple Code Nace | Vlaanderen.be

3.2 Méthode

Le SFP a calculé pour chacune des personnes concernées la date dite P (la première date de retraite possible)¹¹ et a examiné si elles avaient effectivement fait usage de la possibilité de partir à la retraite de manière anticipée à cette date. Cela a débouché sur les constatations suivantes :

- 42 % des personnes concernées n'avaient pas droit à une retraite anticipée ;
- 17 % avaient droit à une retraite anticipée, mais ont continué à travailler après leur première date de retraite possible ;
- 41 % avaient droit à une retraite anticipée et ont effectivement arrêté de travailler avant l'âge légal de la retraite.

Ces pourcentages ont été maintenus dans l'extrapolation.

Le SFP a ensuite examiné quelles personnes concernées pourraient prétendre à une anticipation supplémentaire de leur date de départ à la retraite en appliquant le coefficient de pénibilité dans le secteur des soins repris dans la proposition de loi. Il a appliqué les conditions reprises dans la proposition de loi, à savoir :

- avoir presté des services dans une fonction reconnue pénible dans le secteur des soins pendant une période minimum de dix années ;
- être effectivement actif jusqu'au moment de la prise de la pension de retraite ;
- répondre aux conditions d'une retraite anticipée, ne permettant par conséquent jamais un départ à la retraite avant l'âge de 60 ans¹².

Le SFP a ainsi constaté que 49 % des personnes « du secteur des soins » ayant 2023 comme année de départ pourraient prétendre à une anticipation supplémentaire de leur date de départ à la retraite ou à l'autre possibilité, soit un complément de pension pour cause de pénibilité. De ce groupe :

- 61 % ont déjà eu recours à l'anticipation « ordinaire », ce qui rend plausible le fait qu'ils aient également recours à l'anticipation supplémentaire ;
- 16 % n'ont pas eu recours à l'anticipation « ordinaire », ce qui augmente la probabilité qu'ils choisissent plutôt un complément de pension pour cause de pénibilité ;
- sans l'introduction de la notion de pénibilité, 22 % n'auraient pas la possibilité de prendre leur pension de retraite de manière anticipée, ce qui a conduit le SFP à appliquer pour eux le même rapport (entre la prise ou non de l'anticipation) que celui fixé pour les personnes ayant déjà droit à l'anticipation « ordinaire ».

Pour ceux qui pourraient entrer en considération pour une anticipation (supplémentaire) en raison de l'application d'un coefficient de pénibilité dans le secteur des soins, le SFP a calculé systématiquement le nombre de mois d'anticipation « supplémentaire ». Pour chaque année de départ entre 2026 et 2040 ont été examinés le nombre de jours effectivement prestés avant 2026 (parce que le coefficient de 0,05 leur est appliqué) ainsi que le nombre de jours effectivement prestés après 2026 (parce que le coefficient de 0,15 leur est appliqué).

Les montants de la pension de retraite en tant que fonctionnaire, salarié et indépendant ont été additionnés pour obtenir un montant global de la pension de retraite. Ensuite, il a été examiné quel

¹¹ En 2026, la pension anticipée est possible dès l'âge de 63 ans moyennant une carrière normale de minimum 42 ans et déjà dès l'âge de 61 ans avec une carrière longue de minimum 43 ans voire dès 60 ans avec une carrière longue de 44 ans.

¹² L'anticipation peut donc être de maximum 60 mois (cinq ans) par rapport à l'âge légal de la retraite (de 65 ans à ce moment-là) pour l'ensemble de l'anticipation « ordinaire » et de l'anticipation « supplémentaire ».



serait le nouveau montant total de la pension, en fonction de la nouvelle durée de carrière raccourcie. Le SFP est parti de l'hypothèse que le montant total « initial » de la pension a été calculé à partir d'une fraction de carrière ayant le nombre d'années de carrière comme numérateur et 45 ans comme dénominateur et y a appliqué la règle de trois avec le nombre d'années de carrière restantes, après avoir déduit le nombre de mois d'anticipation « supplémentaire ».

Le SFP part de l'hypothèse que 77 % des personnes concernées utiliseront la possibilité de l'anticipation (supplémentaire) rendue possible par l'application d'un coefficient de pénibilité (les personnes ayant déjà utilisé l'anticipation « ordinaire » plus un nombre important de personnes n'ayant pas droit à l'anticipation « ordinaire » selon la réglementation actuelle). Grâce à la proposition de loi, ce groupe pourrait prétendre quelques mois plus tôt à une pension de retraite anticipée, ce qui entraîne un coût supplémentaire. Dans le même temps, ce groupe recevrait toutefois aussi une pension de retraite inférieure (leur carrière étant plus courte), ce qui représenterait une économie pour la durée de vie « restante » (estimée à partir de l'espérance de vie selon les chiffres de Statbel¹³).

Toujours dans cette hypothèse, les 23 % restants des personnes concernées feraient le choix de continuer à travailler, convertissant l'anticipation supplémentaire possible en rente annuelle (en tenant également compte de l'espérance de vie à la date de la retraite). Selon cette hypothèse (réaliste), l'incidence du coût de l'anticipation supplémentaire de la pension de retraite pèse plus lourd que celle de la réduction du montant de la pension intervenant simultanément (à la suite de la réduction de la durée de la carrière). L'anticipation supplémentaire entraîne donc toujours un coût. En outre, ce coût est supérieur au coût lié au versement de l'anticipation supplémentaire (sous la forme d'un complément de pénibilité)¹⁴.

3.3 Résultat de l'estimation

À partir du point de départ sur le champ d'application et de la méthode décrite précédemment, le SFP obtient l'estimation suivante du coût de la proposition de loi à l'examen.

Tableau 1 – Incidence budgétaire de la proposition de loi (par an et cumulée, en millions d'euros)¹⁵

	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040
Pan an	67,1	83,8	92,9	110,9	126,2	196,6	250,3
Cumulée	67,1	150,9	243,8	354,7	480,9	1.340,0	2.488,0

Source : estimation du service d'études financier et statistique du SFP

4 Conclusion

L'incidence financière de l'adoption de la proposition de loi DOC 55 0290/001 du 1^{er} octobre 2024 est estimée par le SFP à une dépense supplémentaire initiale de 67,1 millions d'euros. Ce coût augmente ensuite fortement chaque année. D'ici 2040, le coût cumulé s'élèverait à près de 2,5 milliards d'euros.

¹³ Direction générale Statistique - Statistics Belgium du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

¹⁴ Pour les personnes concernées, le choix d'un complément/bonus pour cause de pénibilité est objectivement plus attractif financièrement : continuer à travailler donne simultanément droit à un revenu professionnel et à une rente annuelle (le complément pour cause de pénibilité).

¹⁵ Pour les périodes 2031-2034 et 2036-2039, les dépenses supplémentaires ont donc été estimées respectivement à 662,50 et 897,70 millions d'euros.



La Cour des comptes est d'avis que la méthode appliquée par le SFP permet une simulation assez précise du coût de la proposition de loi. Le SFP a ce faisant tenté de délimiter autant que possible le champ d'application de la proposition de loi en utilisant une définition légale récente du concept de « secteur des soins ». Le fait que le SFP ait pu se baser uniquement sur les codes Nace liés au dernier employeur pour l'identification des personnes concernées potentielles, d'une part, sans pouvoir distinguer les fonctions exercées comme personnel soignant des fonctions purement administratives par exemple, d'autre part, entraînera plutôt une surestimation qu'une sous-estimation des dépenses supplémentaires.

Enfin, la Cour des comptes souligne le fait que l'introduction de la notion de pénibilité dans les trois grands régimes de pensions (fonctionnaires, salariés et indépendants) exclusivement pour le secteur des soins entraînerait indubitablement plusieurs propositions visant à permettre un régime identique pour d'autres professions, ce qui pourrait augmenter les coûts supplémentaires de manière exponentielle.