

PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX EN BELGIQUE : LA RÉFORME DE 2018 À L'ÉPREUVE DE L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

Pierre Devolder, Kevin Hartmann

LIDAM Discussion Paper ISBA
2025 / 01

ISBA

Voie du Roman Pays 20 - L1.04.01

B-1348 Louvain-la-Neuve

Email : lidam-library@uclouvain.be

<https://uclouvain.be/en/research-institutes/lidam/isba/publication>

Pensions des pouvoirs locaux en Belgique : La réforme de 2018 à l'épreuve de l'équité intergénérationnelle**

Pierre Devolder¹ & Kevin Hartmann²

Résumé

Cet article examine l'impact de la réforme belge des pensions du 30 mars 2018 sur l'équité intergénérationnelle entre les fonctionnaires et les agents contractuels des administrations locales. Conçue pour corriger des déséquilibres historiques, la réforme introduit un système de pension mixte et un deuxième pilier pour les contractuels. Nous avons analysé ces évolutions à travers des simulations, en modélisant et comparant les taux de remplacement et les niveaux de pension pour différents profils, tout en mettant en lumière l'impact des nominations et des affiliations tardives. Les résultats révèlent que, si certaines inégalités entre statuts ont été réduites par la réforme, de nouvelles disparités intergénérationnelles ont émergé. Les générations intermédiaires, en particulier les agents affiliés tardivement au deuxième pilier, affichent des taux de remplacement inférieurs, comparés aussi bien aux fonctionnaires disposant d'une pension complète qu'aux jeunes contractuels, qui bénéficient davantage du système grâce à un horizon temporel plus favorable. Ces résultats soulignent les difficultés d'un modèle de capitalisation dans un contexte de transition rapide. Pour favoriser une transition plus équitable et assurer une meilleure viabilité du système, l'article évoque des ajustements dynamiques des contributions ainsi que des mécanismes de compensation ciblés pour les agents les plus impactés. Il évalue également l'effet de certains projets de réforme envisagés pour la pension statutaire qui rendront les enjeux d'équité d'autant plus prégnants

** Cette recherche a été réalisée dans le cadre de la Chaire d'Excellence Ethias sur les pensions complémentaires (UCLouvain), sous l'égide de la Fondation Louvain

¹ Professor Emeritus. Institut de Statistique, Biostatistique et Sciences actuarielles (ISBA/LIDAM) (UCLouvain). E-mail : pierre.devolder@uclouvain.be

² Chercheur Associé Instituut voor Sociaal Recht (ISR) (KULeuven). E-mail: kevin.hartmann@kuleuven.be. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8271-6525>.

Table des Matières

Introduction	3
1. Le système de pension des pouvoirs locaux	5
1.1. Le système général : l'approche multi-pilier.....	5
1.2. Le système de pension du secteur public.....	5
1.3. Le régime de pension des pouvoirs locaux.....	7
1.3.1. Un brief aperçu historique.....	7
1.3.2. La loi du 30 mars 2018	8
2. Réformes des retraites et équité : cadre normatif.....	9
2.1. Fondements théoriques de la justice intergénérationnelle.....	9
2.2. Dimensions de l'équité inter et intragénérationnelle dans la réforme du 2018.....	10
2.2.1. Tensions intergénérationnelles : la variable temporelle dans l'accumulation des droits	10
2.2.2. Tensions intragénérationnelles : la variable statutaire dans l'accumulation des droits	11
2.3. Hypothèses.....	11
3. Méthodologie.....	12
4. Résultats I : Analyse du niveau des pensions	13
4.1. Scénario de base.....	13
4.2. Etude de sensibilité.....	15
4.2.1. Sensibilité par rapport au taux de contribution deuxième pilier.....	15
4.2.2. Sensibilité par rapport à l'âge d'affiliation au deuxième pilier	16
4.2.3. Sensibilité par rapport à l'évolution des salaires	17
5. Résultats II : Taux de Cotisation d'équilibre du deuxième pilier.....	18
6. Résultats III : Impact des projets de réforme de la pension statutaire	22
7. La réforme 2018 à l'épreuve de l'équité intergénérationnelle.....	24
7.1. La pension mixte : une correction inégale des inégalités de statut	25
7.2. Les limitations temporelles de la capitalisation pour résoudre les inégalités	26
7.3. Interaction entre le deuxième pilier et la nomination statutaire : des disparités amplifiées selon l'âge d'affiliation	27
8. Conclusions et Recommandations	27
9. Bibliographie	29
10. Annexe.....	32

Introduction

Les systèmes de retraite occupent une place centrale dans les politiques sociales, jouant un rôle clé dans la prévention de la pauvreté chez les personnes âgées et la garantie d'un niveau de vie adéquat après une vie active. Cependant, ils sont confrontés à des défis de plus en plus pressants. Le vieillissement de la population, l'évolution des marchés du travail et les pressions budgétaires compromettent la viabilité à long terme de nombreux régimes, en particulier ceux fondés uniquement sur la répartition (Barr & Diamond, 2006; Fouejieu et al., 2021).

En Belgique, le système de retraite repose sur trois piliers qui se complètent mutuellement (Holzmann, 2005). Le premier pilier, fondé sur un système de répartition, offre une couverture de base. Le deuxième pilier, financé par des mécanismes de capitalisation, vise à compléter cette couverture. Enfin, le troisième pilier, reposant sur l'épargne individuelle volontaire, contribue à renforcer la sécurité financière à la retraite (Bertrand & Scaillet, 2019; Devolder, 2020). Ce cadre à multi pilier constitue la base commune d'un système unique, organisé en trois régimes parallèles qui s'appliquent selon le statut professionnel : fonctionnaires, salariés et indépendants.

Nous allons ici nous concentrer sur les régimes de pension du secteur public belge, spécifiquement ceux des pouvoirs locaux. Les retraites dans ce secteur sont liées au statut professionnel des agents. On distingue principalement deux catégories : les fonctionnaires, nommés à l'issue d'un processus de sélection statutaire, et les agents contractuels, recrutés sur la base d'un contrat de travail. Cette distinction conditionne l'accès à des régimes de pension différents : les fonctionnaires bénéficient du régime statutaire, tandis que les contractuels relèvent du régime des salariés. Le régime statutaire est nettement plus avantageux pour les fonctionnaires (Bertrand & Scaillet, 2019).

En Belgique, la fonction publique locale occupe une place particulière. Ce niveau de pouvoir, profondément ancré dans la tradition d'autonomie communale, regroupe les administrations locales telles que les communes, les provinces et les intercommunales (Renders et al., 2023). En raison de leur proximité avec les citoyens, ces administrations jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local.

Le régime de pension de la fonction publique locale est aujourd'hui confronté à des défis structurels majeurs. Parmi ces défis figurent les pressions financières croissantes liées au vieillissement de la population et aux inégalités entre agents statutaires et contractuels. Ces inégalités, déjà présentes dans la structure des régimes, ont été exacerbées par la pratique des « nominations tardives ».

Les nominations tardives permettaient à des agents contractuels, en fin de carrière, d'accéder au statut de fonctionnaire et ainsi de bénéficier rétroactivement du régime statutaire, nettement plus avantageux, pour des périodes où ils cotisaient sous le régime contractuel (Cour de Comptes, 2010; Piron & Vanderclausen, 2020). Si cette pratique visait à valoriser la progression de carrière, elle a entraîné une charge financière disproportionnée pour le régime de pension des pouvoirs locaux et des écarts significatifs entre agents.

Pour répondre à ces défis, la réforme du 30 mars 2018 a introduit deux mesures principales: 1) La « pension mixte », un mécanisme qui distingue les droits à pension acquis sous un contrat de travail de ceux acquis en tant que fonctionnaire statutaire, réduisant ainsi les avantages rétroactifs; 2) des incitations budgétaires visant à encourager la création de régimes complémentaires pour les agents contractuels, afin de réduire les écarts de pension avec les fonctionnaires statutaires.

Ces réformes, bien qu'essentielles pour garantir la soutenabilité financière du régime, suscitent des questions sur leur capacité à résoudre les inégalités historiques entre statuts et à répartir équitablement les coûts de la transition entre les différentes générations d'agents. Dans cet article nous mettons l'accent sur les conséquences de la réforme de retraites du 30 mars 2018 sur la position relative des agents contractuels et fonctionnaires des pouvoirs locaux en Belgique en tant que (futurs) retraités.

Notre étude s'articule autour de trois questions principales : (i) Quel est l'impact concret de l'introduction de la pension mixte et des incitations au deuxième pilier sur les droits à la retraite des agents contractuels selon leurs profils de carrière ? (ii) Dans quelle mesure ces réformes permettent-elles de réduire les disparités historiques entre les pensions des agents statutaires et contractuels ? (iii) La répartition des coûts et bénéfices de la réforme est-elle équitable entre les générations d'agents, en fonction de leurs parcours professionnels et de leur temporalité par rapport à la mise en œuvre des changements ?

Dans la littérature, la question de la justice des changements de règles au niveau individuel inclut, entre autres, le principe de non-rétroactivité, qui vise à préserver la stabilité juridique et économique. Ce principe permet aux individus de baser leurs décisions et investissements sur des règles stables, réduisant ainsi le risque de pertes dues à des modifications rétroactives (Fallon & Meltzer, 1991; Fisch, 1997; Fried, 2003; Hachez, 2008; Kryvoi & Matos, 2021; Munzer, 1982).

En parallèle, plusieurs auteurs ont examiné la légalité des réformes et leurs impacts sur la position relative des futurs retraités dans une perspective intergénérationnelle, en proposant des approches pour atténuer les injustices qui en découlent (Baurin & Hindriks, 2023; Dewhurst & Diliagka, 2014; Diliagka, 2018; Fouejieu et al., 2021). Cependant, les études empiriques explorant l'impact des changements de règles sur la répartition des coûts entre générations et selon les profils professionnels demeurent rares. Notre travail vise à combler cette lacune en fournissant une analyse des effets redistributifs de la réforme des pensions locales, en tenant compte des disparités intergénérationnelles et intragénérationnelles.

Pour répondre à nos questions de recherche, nous adoptons une méthodologie mixte, combinant des outils juridiques, actuariels et philosophiques. Nous mobilisons un cadre théorique basé sur les principes d'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle.

L'équité intragénérationnelle, premier axe d'analyse, se concentre sur les disparités entre agents de statuts différents au sein d'une même génération. Dans le contexte de la fonction publique locale, cela implique d'évaluer dans quelle mesure la réforme de 2018, avec l'introduction de la pension mixte et le développement du deuxième pilier, parvient à réduire les inégalités structurelles tout en respectant le parcours professionnel des individus (Schokkaert & Van Parijs, 2003).

Le deuxième axe, celui de l'équité intergénérationnelle, analyse la répartition des coûts et bénéfices de la réforme entre les différentes cohortes d'agents (Gosseries, 2008, 2017, 2023; Gosseries & Hungerbühler, 2006). Cette perspective examine si les effets redistributifs de la

réforme affectent de manière disproportionnée certaines générations, telles que les agents proches de la retraite ou ceux en début de carrière (Gragera, 2021). En particulier, l'approbation de la loi du 30 mars 2018 soulève la question de savoir si les coûts liés à l'absence ou à l'inadéquation des mesures de transition pèsent équitablement sur les différents groupes d'agents.

Pour mesurer ces disparités nous examinons d'abord en détail le cadre légal et réglementaire entourant la réforme. Ensuite, nous procédons à des simulations quantitatives construisant différents profils de carrière représentatifs d'agents rencontrés au sein des pouvoirs locaux belges. Ces simulations permettent de modéliser et quantifier les niveaux de pension attendus à l'âge de la retraite pour chaque profil. Enfin, nous comparons les résultats obtenus en termes de taux de remplacement, de montants de pension. Nous mettons également en évidence des taux de contribution théorique en deuxième pilier nécessaires pour combler les écarts constatés entre statuts.

Cet article est organisé comme suit. La section 1 décrit le système de pension des pouvoirs locaux et son évolution. La section 2 présente notre cadre normatif et développe nos hypothèses de recherche. La section 3 détaille notre méthodologie dont les résultats sont présentés dans les trois sections qui suivent. Ainsi, la section 4 présente les résultats empiriques de nos simulations en termes de taux de remplacement. Dans la section 5, nous mettons en évidence des taux de cotisation d'équilibre pour le deuxième pilier. La section 6 simule sur nos résultats l'impact que pourraient avoir des projets de réforme de la pension des statutaires. Dans la section 7, nous discutons les implications de ces résultats en termes d'équité intergénérationnelle. La section 8 conclut et évoque des pistes alternatives.

1. Le système de pension des pouvoirs locaux

1.1. Le système général : l'approche multi-pilier

Le système de pension belge, basé sur le modèle bismarckien, repose sur une structure à trois piliers complémentaires. Un premier pilier, financé par répartition, comprend trois régimes publics de prestation définie pour les employés, fonctionnaires et indépendants. Il vise à garantir un revenu à la retraite grâce aux cotisations sociales (Bertrand & Scaillet, 2019; Pacolet, 2021). Un deuxième pilier, constitué par des régimes professionnels, financés par capitalisation à travers des cotisations employeurs/employés, couvrant environ 83 % de la population salariée (FSMA, 2023). Le troisième pilier correspond à l'épargne individuelle volontaire, encouragée par des incitations fiscales pour renforcer la sécurité financière des retraités (Devolder, 2020).

1.2. Le système de pension du secteur public

Dans le secteur public belge, les pensions sont étroitement liées au statut professionnel des agents, qui détermine leur appartenance à l'un des deux régimes parallèles : celui des agents statutaires ou celui des agents contractuels. Cette distinction reflète les différences fondamentales dans les conditions d'emploi et les niveaux de protection sociale offerts.

Les agents statutaires, nommés à la suite d'un processus de sélection statutaire, bénéficient d'un régime de pension spécifique. Ce régime est financé par des contributions salariales, complétées par des mécanismes étatiques tels que le Trésor public ou la Caisse de pension solidaire (Bertrand & Scaillet, 2019). Les pensions des agents statutaires offrent un taux de remplacement brut maximal de 75 %, calculé sur la moyenne des salaires des 10 dernières années. Ce régime, cependant, n'inclut pas de deuxième pilier professionnel, ce qui le distingue nettement des régimes des salariés et indépendants (Bertrand & Scaillet, 2019).

En revanche, les agents contractuels, recrutés par contrat de travail, relèvent du régime général des salariés, appliqué à travers le premier pilier. Ils bénéficient des mêmes règles que les travailleurs du secteur privé, avec un taux de remplacement brut maximal de 60 % (taux isolé), calculé sur la moyenne des salaires de toute la carrière, plafonnés et revalorisés (Bertrand & Scaillet, 2019). Au niveau fédéral et régional, et plus récemment au niveau local, ces agents peuvent désormais accéder à un deuxième pilier professionnel financé par capitalisation, leur permettant de compléter leurs droits à la pension.

Ces régimes parallèles, bien qu'adaptés aux particularités des deux statuts, révèlent des inégalités structurelles importantes dans les niveaux de protection sociale. Ces disparités sont particulièrement visibles dans les pouvoirs locaux, où les agents contractuels et statutaires exercent souvent des fonctions similaires, tout en bénéficiant de régimes de pension très différents.

Le Tableau 1 synthétise les principales différences entre les deux types de pensions selon la réglementation actuelle :

Tableau 1
Principales différences entre les régimes de pension applicables aux agents statutaires ou contractuels

Paramètre	Agent statutaire	Agent contractuel
Taux de Remplacement Brut Maximum	75%	60% (taux isolé)
Salaire de Référence	10 dernières années	Carrière Entière
Carrière Complète	45	45
Plafond	Plafond de Pension Annuel	Plafond de salaire annuel pris en compte pour le calcul de la pension (73.225 EUR en 2024)

1.3. Le régime de pension des pouvoirs locaux

1.3.1. Un brief aperçu historique

Le régime de pension des pouvoirs locaux en Belgique reflète l'histoire décentralisée du pays, où l'autonomie communale et provinciale a toujours occupé une place centrale (Renders et al., 2023). Cette autonomie, consacrée dès le 19^e siècle, a permis aux autorités locales de gérer leurs propres régimes de pension pour les agents statutaires (Bertrand & Scaillet, 2019; De Lange, 2017; Piron & Vanderclausen, 2020). Cependant, ces régimes étaient initialement fragmentés et souvent insuffisants pour garantir une sécurité financière adéquate à la retraite (Piron & Vanderclausen, 2020).

Un tournant majeur a été marqué par la loi de 1933, qui a imposé la mise en place de pensions minimales pour tous les fonctionnaires des administrations locales. Cette loi a permis aux autorités locales de choisir entre la gestion autonome de leur régime ou l'adhésion au « Pool 1 », un système collectif d'assurance retraite. Tandis que les grandes municipalités préféraient souvent gérer leurs propres régimes, les petites communes optaient davantage pour le Pool 1 (Piron, 2024).

Depuis son institution, le régime de pension des fonctionnaires locaux repose sur un modèle de financement en « enveloppe fermée ». Cela signifie que les pensions sont exclusivement financées par les contributions des agents eux-mêmes et des pouvoirs locaux, sans soutien financier direct de l'État fédéral ou régional (De Lange, 2017; De Wilde & Janvier, 2020).

À partir des années 1980, les contraintes budgétaires croissantes ont mis en lumière les limites du système, notamment face à la « contractualisation » progressive du personnel local (Piron, 2024). Cette pratique, consistant à recruter des agents contractuels plutôt que statutaires pour réduire les coûts salariaux immédiats, a entraîné une érosion de la base contributive du régime des fonctionnaires et augmenté les inégalités entre les agents contractuels et statutaires.³ En général bien que contractuels et fonctionnaires remplissant souvent les mêmes fonctions, à la fin de leurs carrières ils vont recevoir des pensions significativement différentes en raison de leur statut, ce qui peut constituer une discrimination injustifiée.

Pour atténuer cette inégalité, les autorités locales ont adopté la pratique des « nominations tardives », où des employés contractuels étaient nommés agents statutaires en fin de carrière, leur permettant de bénéficier d'une pension statutaire complète. En effet, la jurisprudence administrative permettait de considérer les services rendus en tant que contractuel lors du calcul de la pension du fonctionnaire nouvellement nommé (Piriaux, 2019; Piron & Vanderclausen, 2020).

Cette pratique bien qu'elle puisse générer des économies à court terme pour les autorités locales en raison des cotisations sociales moins élevées pour les agents contractuels par rapport aux agents statutaires, tout en garantissant une pension attrayante pour ces fonctionnaires, crée inévitablement un déséquilibre actuariel à long terme. En effet, pendant que le travailleur est sous

³ Aujourd'hui les contributions à la sécurité sociale des agents statutaires du niveau local s'élèvent à environ 52,98 % de leur salaire, tandis que pour les employés contractuels, elles ne représentent que 28,86 % (Mendola & Overmeire, 2022; Verstappen, 2024).

contrat, le nombre de cotisations est dirigé vers le régime des contractuels. Cependant, une fois nommé et à la retraite, les pensions seront financées par le régime des statutaires sans qu'il y ait eu de cotisations équivalentes pendant la période minimale de cotisation (Cour de Comptes, 2010).

Pour répondre à ces déséquilibres, plusieurs réformes ont été adoptées, notamment celle de 1993, qui a créé le « Pool 2 » pour mutualiser les engagements des grandes autorités locales, et celle de 2011, qui a consolidé les fonds en un Fonds de Solidarité pour les Pensions (FPS). Bien que ces réformes aient permis de stabiliser temporairement le système, elles n'ont pas corrigé les problèmes structurels, notamment les inégalités persistantes entre agents statutaires et contractuels, exacerbées par la pratique des nominations tardives.⁴

1.3.2. La loi du 30 mars 2018

La loi du 30 mars 2018 poursuivait deux objectifs principaux. D'une part, elle visait à garantir la viabilité financière du régime de pension des agents statutaires en adoptant une nouvelle approche pour traiter la question des « nominations tardives », différente de celle de la cotisation de régularisation. D'autre part, elle cherchait à encourager les autorités locales à instaurer un plan de pension complémentaire (deuxième pilier) pour les employés contractuels, afin de réduire l'écart entre les pensions des agents statutaires et celles des employés contractuels (Mendola & Overmeire, 2022; Piron & Vanderclausen, 2020). Cet article se concentre sur la mise en œuvre de ces deux objectifs et sur les défis qu'ils soulèvent.

Pour atteindre le premier objectif, la loi a introduit la « pension mixte », un mécanisme visant à restructurer la méthode de calcul des pensions pour les agents statutaires nommés tardivement. Ce système distingue les années de service effectuées en tant qu'agents contractuels, calculées selon les règles de leur premier pilier, de celles accomplies en tant qu'agents statutaires, calculées selon les règles spécifiques aux pensions statutaires. Le montant final de la pension est ainsi basé sur ces deux périodes distinctes. La loi a également prévu que la « pension mixte » soit appliquée de manière rétroactive aux agents contractuels nommés à partir du 1er décembre 2017. En pratique, cela signifie que les agents contractuels nommés avant cette date continuent de bénéficier d'une pension statutaire complète, tandis que ceux nommés après cette date voient leur pension calculée selon les règles du nouveau mécanisme.

Ce système de « pension mixte » apporte plus de transparence en alignant les droits à la retraite sur l'ensemble de la trajectoire professionnelle et les contributions effectives de l'agent. Il s'inscrit dans une démarche gouvernementale visant à réduire les écarts entre les pensions des agents

⁴ La réforme de 2011 avait introduit une cotisation de *régularisation* qui visait à récupérer les cotisations non versées au régime des fonctionnaires pendant la période de service en tant que contractuel. Concrètement, les administrations locales devaient, au moment de la nomination définitive, verser la différence entre les cotisations d'un fonctionnaire statutaire et celles d'un agent contractuel pour la période concernée. Cette cotisation était due à partir du 1er janvier 2017 pour toute nomination survenue au moins cinq ans après l'embauche de l'agent (Piron & Vanderclausen, 2020). Toutefois, cette cotisation de régularisation n'a jamais été mise en œuvre. Selon Daniel Bacquelaine, ancien ministre des Pensions, elle aurait freiné toute future nomination d'agents et engendré un coût jugé insoutenable pour les communes, évalué à environ 170 000 euros par nomination (Commission d'Affaires Sociales, 2017). En conséquence, la réforme de 2011 n'a pas suffi à combler les écarts persistants entre les revenus et les dépenses du FPS, qui ont continué de se creuser au fil des années.

statutaires et contractuels dans le secteur public (Dessoy, 2019; Piron, 2024; Thoron, 2017). Toutefois, cette mesure transfère une partie du fardeau des nominations tardives, jusqu'alors supporté par les employeurs, vers les agents eux-mêmes, malgré le fait que ces nominations aient souvent été retardées pour des raisons budgétaires à moyen terme (Piron & Vanderclausen, 2020).

Le deuxième objectif de la réforme visait à offrir une incitation budgétaire aux autorités locales. Celles qui mettaient en place des régimes de retraite complémentaires pour leurs agents contractuels pouvaient bénéficier d'une réduction équivalente à 50 % de leur contribution de responsabilisation au Fonds de Solidarité pour les Pensions (FPS). En d'autres termes, les autorités locales finançant un régime complémentaire pouvaient réduire leurs charges de contribution, mais cette déduction ne supprimait pas les coûts, qui restaient à leur charge. Ce mécanisme transférait donc indirectement le fardeau financier sur les autorités locales n'ayant pas instauré de tels régimes (Piron & Vanderclausen, 2020).

L'objectif principal de ce deuxième pilier est de réduire les écarts croissants entre les pensions des agents contractuels nommés tardivement et celles des agents bénéficiant d'une pension statutaire complète, ainsi qu'entre les contractuels ayant une carrière complète et ceux ayant un parcours principalement statutaire (Commission d'Affaires Sociales, 2017; Thoron, 2017). Le recours à la capitalisation est envisagé pour corriger ces disparités, en réponse à l'augmentation continue du nombre d'agents contractuels, déjà observée en Flandre et attendue en Wallonie et à Bruxelles (Hartmann, à paraître).

Pour synthétiser, l'introduction de la « pension mixte » et l'incitation fiscale pour un deuxième pilier impliquent une interconnexion à trois dimensions. Premièrement, il existe une interconnexion entre les différents piliers du système de retraite des contractuels, permettant aux travailleurs de compléter leur pension légale via le deuxième pilier (Stevens, 2017). Deuxièmement, il y a une interconnexion entre les régimes des agents statutaires et contractuels, reflétant des logiques contributives différentes mais souvent liées (Hartmann, à paraître). Enfin, une interconnexion entre les méthodes de financement des régimes, combinant répartition et capitalisation, illustre leurs rythmes distincts de constitution des droits et de rétroactivité dans l'accumulation et la jouissance des pensions.

2. Réformes des retraites et équité : cadre normatif

L'analyse des réformes des systèmes de retraite dépasse les considérations purement financières pour intégrer des principes de justice distributive lorsque les pensions sont, essentiellement, des grandes mécanismes de redistribution (Barr, 2020). Les réformes, telles que celle du 30 mars 2018, affectent à la fois la répartition des ressources entre générations (équité intergénérationnelle) et les disparités au sein d'une même génération (équité intragénérationnelle). Notre cadre normatif s'appuie sur des fondements théoriques de justice intergénérationnelle et examine les dimensions spécifiques de ces réformes, notamment les interactions entre statuts professionnels, méthodes de financement, et règles d'acquisition des droits.

2.1. Fondements théoriques de la justice intergénérationnelle

Les théories de la justice intergénérationnelle cherchent à répondre à une question centrale : comment répartir de manière équitable les ressources et les charges entre les générations

présentes et futures ? Ces théories tentent de définir ce que les générations actuelles doivent aux générations à venir, en termes de préservation des ressources, d'opportunités et de bien-être (Gosseries, 2023). Depuis un demi-siècle, plusieurs cadres théoriques ont émergé, chacun offrant une approche normative distincte pour structurer les relations de justice entre générations (Gosseries, 2008).⁵

Dans notre analyse, nous mobilisons l'égalitarisme rawlsien, qui articule la justice intergénérationnelle en deux étapes : une phase d'accumulation des ressources et une transition vers un équilibre stationnaire (Gosseries, 2008, 2023; Gragera, 2021). La phase d'accumulation garantit une base institutionnelle stable, en tenant compte des spécificités des cohortes, telles que le vieillissement de la population et la contractualisation des pouvoirs locaux. L'équilibre stationnaire vise ensuite à maintenir une répartition soutenable des charges et bénéfices entre générations, tout en évitant des désavantages injustifiés d'une cohorte sur une autre.

2.2. Dimensions de l'équité inter et intragénérationnelle dans la réforme du 2018

La réforme du 30 mars 2018 soulève des enjeux complexes d'équité, qui se déploient à deux niveaux complémentaires : intergénérationnel, en raison des effets temporels différenciés qu'elle engendre sur les cohortes, et intragénérationnel, à travers les disparités structurelles liées aux statuts professionnels et aux règles d'accumulation des droits à pension. Ces points de tension nécessitent une évaluation attentive pour déterminer si les différences observées, qu'elles soient entre générations ou au sein d'une même cohorte, reposent sur des justifications suffisantes et s'inscrivent dans notre cadre normatif.

2.2.1. Tensions intergénérationnelles : la variable temporelle dans l'accumulation des droits

L'introduction d'un financement mixte, combinant répartition et capitalisation, constitue l'un des principaux changements opérés par la réforme. Ce mécanisme repose sur la durée d'accumulation des contributions comme élément central. Or, la variable temporelle, inhérente à ce nouveau cadre, peut engendrer des effets asymétriques entre cohortes de (futurs) retraités. En effet, ces cohortes, situées à des étapes distinctes de leur cycle de vie professionnel et de leur trajectoire

⁵ En synthétisant les perspectives les plus pertinentes issues de la littérature (Gosseries, 2008, 2023; Gragera, 2021), six approches principales se dégagent. La première, celle de l'égalitarisme rawlsien qui nous allons utiliser dans cet article et est décrite dans le corpus du texte. Ensuite, la « réciprocité indirecte », préconise une transmission équitable des ressources entre générations, chaque génération ayant l'obligation de préserver au moins ce qu'elle a reçu (Gosseries, 2017). En troisième lieu, l'approche de « l'avantage mutuel », inspirée du contractualisme, envisage la justice intergénérationnelle comme un pacte implicite où chaque génération adhère à des règles justes pour un bénéfice partagé, même sans consentement explicite des générations futures (Gosseries, 2008). Quatrièmement, la vision utilitariste, vise à maximiser le bien-être agrégé en incitant les générations actuelles à épargner pour celles à venir, bien que cette vision soulève des préoccupations éthiques face aux sacrifices potentiels qu'elle impose aux générations présentes (Gosseries, 2008). Ensuite, la « clause lockéenne », issue du libertarianisme, soutient que chaque génération doit laisser des ressources suffisantes pour répondre aux besoins essentiels des générations futures (Gosseries, 2008). Finalement, le suffisantisme propose de maintenir un seuil minimal de bien-être sans chercher à maximiser ou égaliser les ressources, se concentrant sur la satisfaction des besoins fondamentaux (Gosseries, 2011).

d'accumulation des droits, par définition, ne sont pas également positionnées pour bénéficier des rendements offerts par la capitalisation.

La réforme modifie les conditions d'accès aux prestations et les formules de calcul des pensions, introduisant ainsi des ruptures normatives pour les cohortes situées à la frontière entre l'ancien et le nouveau système. Ces ruptures créent des obstacles pour les « générations pivots », qui se trouvent dans une transition complexe : les stratégies de carrière qu'elles ont développées sous l'ancien régime peuvent devenir sous-optimales dans le nouveau contexte institutionnel, sans que ces individus aient eu un contrôle sur cette transition. Dans cette dimension, notre cadre normatif exige un degré d'équité entre cohortes quels que soient leur statut et les conditions d'accès aux droits, bénéficient de conditions justes et comparables.

Les cohortes proches de la retraite, par exemple, pourraient ne pas disposer d'un horizon temporel suffisant pour accumuler des droits significatifs dans ce nouveau système, en comparaison avec les générations plus jeunes qui auront davantage de temps pour en profiter pleinement. En revanche, les cohortes plus anciennes, ayant bénéficié d'un régime statutaire complet sous l'ancien système, restent en grande partie épargnées par ces nouvelles règles. Nous allons donc évaluer précisément l'ampleur de ces disparités et de déterminer si elles sont justifiées dans le cadre institutionnel actuel.

2.2.2. Tensions intragénérationnelles : la variable statutaire dans l'accumulation des droits

La réforme affecte également l'équité au sein d'une même génération, notamment entre les agents statutaires et contractuels. Cette tension, présente depuis l'origine du système de retraites des pouvoirs locaux, s'est accentuée au fil du temps. Dans le cadre de notre étude, nous mettrons l'accent sur les effets différenciés de la réforme de 2018 sur les droits acquis, en tenant compte de phénomènes tels que la contractualisation croissante à ce niveau de pouvoir et son potentiel à aggraver les inégalités entre statuts.

Alors que les fonctionnaires continuent de bénéficier d'un régime à prestations définies, calculé sur la base des 10 dernières années de salaire, avec un taux de remplacement plus élevé, les agents contractuels, dont les pensions sont calculées sur l'ensemble de leur carrière, subissent des conditions de calcul nettement moins favorables. L'introduction de la pension mixte, bien qu'elle vise à mieux aligner les contributions et les prestations entre ces deux statuts, peut néanmoins renforcer certaines disparités. Par exemple, les agents contractuels nommés tardivement peuvent se retrouver dans une position désavantageuse, car les années passées sous contrat ne permettent pas une accumulation équivalente à celles réalisées sous statut. De plus, ces agents n'ont souvent pas eu l'opportunité de s'affilier à un régime de deuxième pilier pour épargner une partie de leur retraite, ce qui accentue davantage les écarts avec leurs homologues statutaires.

2.3. Hypothèses

À partir de notre cadre théorique, nous formulons deux hypothèses sur les effets distributifs de la réforme des retraites du 30 mars 2018, en lien avec les points de tension identifiées :

H1 - Effet temporel de la capitalisation sur l'accumulation des droits :

L'introduction du mécanisme de capitalisation dans le système des agents contractuels entraîne des impacts différenciés et non-linéaires sur les droits à pension en fonction de l'âge des individus au moment de la réforme.

Nous postulons que les cohortes, qui passent tardivement dans leur carrière au système mixte, subissent une réduction proportionnellement plus importante de leurs droits à pension par rapport aux cohortes plus jeunes mais aussi aux cohortes plus âgées. Ce désavantage découle de la période d'accumulation insuffisante dont disposent les cohortes intermédiaires pour bénéficier des rendements de la capitalisation. Par ailleurs, la combinaison d'une affiliation tardive aux nouveaux mécanismes de financement et des modifications des règles statutaires produit des effets multiplicatifs sur les inégalités de pension, accentuant ainsi les disparités entre cohortes de (futurs) retraités.

H2 - Amplification des disparités statutaires par les nouvelles règles de financement

Les modifications des règles d'acquisition des droits et des mécanismes de financement introduites par la réforme engendrent des désavantages cumulatifs pour les différents statuts professionnels.

Nous formulons l'hypothèse que les statuts contractuel, statutaire et mixte sont affectés de manière inégale, en raison de l'interaction complexe entre les nouvelles conditions d'acquisition des droits et leurs régimes de financement. Il est également crucial de noter que ces impacts varient en fonction de la dimension temporelle. Les générations intermédiaires, notamment les cohortes ayant des parcours statutaires mixtes ou en transition entre différents statuts, pourraient se révéler particulièrement vulnérables. Ces groupes risquent de subir des inégalités accrues dans l'accès et l'accumulation des droits à pension, reflétant à la fois des ruptures normatives et des déséquilibres structurels.

3. Méthodologie

Afin d'évaluer l'impact de la loi du 30 mars 2018 sur les droits à la pension et sur l'équité intergénérationnelle entre cohortes de travailleurs statutaires et contractuels, nous avons modélisé la trajectoire de carrière d'un individu ayant travaillé exclusivement au sein d'une administration locale. Cette modélisation prend en compte les transitions potentielles entre statuts tout au long de la carrière, ainsi que les effets de temporalité et d'accumulation de droits liés aux nouveaux mécanismes de financement introduits par la réforme.

À partir de cette analyse, nous avons identifié sept profils de retraite différents au sein des administrations locales:

- P1 : statutaire sur toute la carrière.
- P2 : contractuel sur toute la carrière sans deuxième pilier.
- P3 : contractuel sur toute la carrière avec un deuxième pilier dès le début de la carrière.
- P4 : contractuel sur toute la carrière avec un deuxième pilier tardif commençant en cours de carrière.

- P5 : pension mixte 1 : contractuel sans deuxième pilier et ensuite nommée statutaire.
- P6 : pension mixte 2 : contractuel avec un deuxième pilier dès le début et ensuite nommée comme statutaire.
- P7 : pension mixte 3: contractuel avec un deuxième pilier tardif en cours de carrière et ensuite nommée.

Pour chacun de ces profils de carrière, nous considérerons un ensemble d'hypothèses (scénario de base) et nous effectuerons ensuite une étude de sensibilité par rapport à certains des paramètres les plus significatifs. Le scénario de base repose sur les hypothèses suivantes. Nous considérons une carrière complète de 45 ans, avec une entrée dans la vie active à l'âge de 22 ans et une retraite à 67 ans. Les calculs se baseront sur la pension d'un agent contractuel au taux isolé.

Trois cas sont envisagés pour l'âge de nomination statutaire : (i) une nomination dès 22 ans, permettant à l'agent de bénéficier d'une pension statutaire complète (profil P1) ; (ii) une nomination tardive à 55 ans (profils P5, P6 et P7) et enfin, (iii) l'absence totale de nomination, menant à une pension de contractuel complète (profils P2, P3 et P4). De même, trois scénarios d'affiliation au deuxième pilier sont retenus : (i) une affiliation immédiate à 22 ans (profils P3 et P6), (ii) une affiliation tardive à 40 ans en cours de carrière (profils P4 et P7), et (iii) l'absence d'affiliation (profils P2 et P5).

Le taux de cotisation pour le deuxième pilier sera fixé à 3 %, tandis que le taux d'intérêt nominal sera de 4 %. Le taux d'inflation est estimé à 2 %, avec une croissance salariale supérieure à l'inflation de 1 %. Le salaire initial de l'agent à l'âge de 22 ans est estimé à 30 000 €, L'espérance de vie à la retraite est fixée à 20 ans.

En ce qui concerne le plafond pension légale , celui-ci est supposé croître annuellement de 2 %, le plafond initial étant de 73 225 €. Dans ce scénario de base, le salaire reste tout au long de la carrière en dessous du plafond.

Différentes études de sensibilité seront faites autour de ce scénario de base que ce soit notamment en termes d'évolution du salaire , de taux de contribution au deuxième pilier ou encore d'âge d'affiliation au deuxième pilier.

Nous nous intéressons dans la suite au niveau de la première pension obtenue en fonction des paramètres décrits. Ce niveau peut être exprimé sous forme d'un taux de remplacement (rapport entre la première retraite et le dernier salaire), d'un niveau de pension en euros courants ou en euros constants. La comparaison se concentrera sur les prestations obtenues à l'âge de la retraite, sans prendre en compte les éventuelles différences de coût de constitution de ces différentes pensions en cours de carrière. Il ne sera pas non plus tenu compte des règles différentes d'indexation des pensions après la retraite, notamment les mécanismes de péréquation appliqués pour les fonctionnaires et pas pour les contractuels.

4. Résultats I : Analyse du niveau des pensions

4.1. Scénario de base

Nous nous intéressons ici au niveau des pensions obtenus pour les différents profils dans le scénario de base décrit à la section 3. L'indicateur principal envisagé est le taux de remplacement.⁶ Les résultats des différents profils envisagés sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.⁷

Tableau 2
Comparaison des taux de remplacement à 67 ans (scénario de base)

Profils	Description	Taux de remplacement (TR)
P1	Statutaire	71,75%
P2	Contractuel	48,61%
P3	Contractuel + 2PL	58,81%
P4	Contractuel + 2 PL tard	54,20%
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%
P6	Mixte 2 (2PL dès début)	60,48%
P7	Mixte 3 (2PL tard)	55,87%

Les écarts les plus significatifs se manifestent comme attendu entre les profils statutaire (P1) et contractuel (P2). Le taux de remplacement dans le scénario statutaire est près de 24 points plus élevés que dans le scénario contractuel. Cette disparité s'explique principalement par deux effets : un taux de base plus élevé pour le statutaires (75% à la place de 60% en taux isolé) et une définition différente du salaire de référence (moyenne sur les 10 dernières années par rapport à une moyenne sur toute la carrière). Un troisième facteur joue également un rôle, celui du plafonnement des salaires pour les contractuels. Cet effet ne joue pas ici dans notre scénario de base où les salaires générés sont constamment en dessous du plafond. La section 4.2.3 illustrera cet effet en se basant sur d'autres hypothèses d'évolution des salaires.

Conformément aux prévisions de la Loi du 30 mars 2018, l'introduction du deuxième pilier améliore les pensions dans tous les scénarios, mais l'impact varie en fonction du moment de l'affiliation et du type de carrière, comme le démontrent les scénarios P3, P4, P6 et P7. L'ampleur de cette augmentation varie également en fonction du moment de l'affiliation et du type de carrière. Les scénarios avec une affiliation tardive au deuxième pilier (P4 et P7) présentent des taux de remplacement inférieurs à ceux des scénarios correspondants avec une affiliation immédiate (P3 et P6). Cet écart souligne l'impact *négalif* d'une affiliation tardive sur les prestations de retraite. Cette constatation met en lumière une limitation du système de capitalisation pour réduire l'écart entre les profils de retraite de manière rétroactive.

En outre, l'affiliation tardive des agents contractuels au deuxième pilier impose une charge financière supplémentaire pour ces travailleurs, qui requièrent alors des ajustements importants dans les taux de cotisation à charge du pouvoir local pour éviter des écarts significatifs dans leur situation. Ces agents sont toutefois ceux qui auront accès à une pension mixte après une

⁶ En l'annexe nous avons aussi mis le niveau en absolu de la première pension en euros constants

⁷ Toutes les tables qui suivent sont d'élaboration propre.

nomination tardive, c'est-à-dire ceux qui ont été nommés après le 1er décembre 2017, et qui espéraient bénéficier d'une pension statutaire complète.

4.2. Etude de sensibilité

Nous analysons ici la sensibilité des résultats aux différentes hypothèses retenues dans le scénario de base. Nous allons nous concentrer sur 3 variables⁸: (4.2.1) le taux de contribution deuxième pilier ; (4.2.2) l'âge d'affiliation au deuxième pilier et (4.2.3) l'évolution des salaires.⁹ Dans les tableaux qui suivent, les résultats relatifs au scénario de base sont chaque fois repris en italiques, les résultats en gras sont ceux influencés par l'étude de sensibilité en cause.

4.2.1. Sensibilité par rapport au taux de contribution deuxième pilier

Le scénario central se base sur un taux de contribution de 3% ; les tableaux ci-dessous considèrent respectivement un taux de 1% et de 5 %.

Tableau 3

Sensibilité par rapport au taux de contribution deuxième pilier

Scénarios	Description	TR avec Taux 1%	TR avec <i>taux de 3%</i>	TR avec Taux de 5%
P1	Statutaire	71,75%	<i>71,75%</i>	71,75%
P2	Contractuel	48,61%	<i>48,61%</i>	48,61%
P3	Contractuel + 2PL initial	52,01%	<i>58,81%</i>	65,62%
P4	Contractuel + 2 PL tardif	50,47%	<i>54,20%</i>	57,93%
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	<i>52,58%</i>	52,58%
P6	Mixte 2 (2PL initial)	55,21%	<i>60,48%</i>	65,74%
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	53,68%	<i>55,87%</i>	58,06%

⁸ Dans l'annexe nous allons aussi montrer des études de sensibilité en fonction de la composition du ménage (taux ménage ou isolé), la durée de la carrière, le taux d'intérêt réel et, finalement l'espérance de vie à l'âge de la retraite.

Le tableau 3 met en lumière l'importance d'un taux de contribution adéquat au deuxième pilier pour réduire les écarts entre les pensions des agents contractuels et statutaires, tout en soulignant que l'effet de cette contribution est particulièrement visible pour les agents ayant accès au deuxième pilier dès le début de leur carrière.

Un faible taux de contribution de l'ordre de 1% s'avère très insuffisant et n'améliore que fort peu la situation des contractuels.

Une augmentation du taux de contribution de 1 % à 5 % entraîne une amélioration notable des taux de remplacement. Par exemple, pour un contractuel affilié dès le début de sa carrière (P3), le taux de remplacement passe de 52,01 % avec une contribution de 1 % à 65,62 % avec une contribution de 5 %. De manière similaire, les agents dans le scénario mixte avec affiliation précoce (P6) bénéficient d'une amélioration marquée, le taux de remplacement atteignant 65,74 % pour un taux de 5 % de contribution. On remarquera néanmoins que malgré ce taux de 5%, ces taux de remplacement ainsi augmentés restent inférieurs à ceux des statutaires (71,75%).

4.2.2. Sensibilité par rapport à l'âge d'affiliation au deuxième pilier

Le scénario central se base sur un âge d'affiliation tardif au deuxième pilier en cours de carrière de 40 ans ; les tableaux ci-dessous considèrent respectivement une affiliation à 50 ans ou à 30 ans.

Tableau 4
Sensibilité par rapport à l'âge d'affiliation au deuxième pilier

Scénarios	Description	TR Affiliation 30	TR <i>Affiliation</i> 40	TR Affiliation 50
P1	Statutaire	71,75%	71,75%	71,75%
P2	Contractuel	48,61%	48,61%	48,61%
P3	Contractuel + 2PL initial	58,81%	58,81%	58,81%
P4	Contractuel + 2 PL tardif	56,67%	54,20%	51,96%
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	52,58%	52,58%
P6	Mixte 2 (2PL initial)	60,48%	60,48%	60,48%
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	58,33%	55,87%	53,63%

Le tableau 4 souligne l'impact important de l'âge d'affiliation au deuxième pilier sur le taux de remplacement. Plus l'affiliation au deuxième pilier est tardive, plus le montant de la pension est réduit. En effet, une affiliation au deuxième pilier à 50 ans réduit significativement les avantages procurés par ce régime, comparé à une affiliation plus précoce à 30 ou 40 ans. L'introduction d'un deuxième pilier tardivement dans la carrière (par exemple à 50 ans) n'a qu'un effet marginal sur les taux de remplacement (voir par exemple P4 par rapport à P2).

4.2.3. Sensibilité par rapport à l'évolution des salaires

L'évolution des salaires au cours de la carrière va avoir une influence différente dans le mode de calcul du premier pilier des statutaires et des contractuels, d'une part au niveau de la formule de moyenne (sur les 10 dernières années ou sur toute la carrière) et d'autre part sur l'existence du plafond de pension légale qui touche les contractuels. Le scénario central a utilisé un salaire initial de 30.000 € et un taux de progression au-delà de l'inflation de 1%. Cette hypothèse conduit en pratique à un salaire toujours inférieur au plafond pension légale.

Nous examinons ici deux scénarios alternatifs qui conduisent à un dépassement de ce plafond en cours de carrière : soit un salaire initial de 30.000 € mais croissant au-delà de l'inflation de 2,5% chaque année, soit un salaire initial de 40.000 € croissant au-delà de l'inflation de 3% chaque année.

Tableau 5
Sensibilité par rapport à l'évolution des salaires

Scénarios	Description	TR Salaire 30.000€ Croissance de 1%	TR Salaire 30.000€ Croissance de 2,5%	TR Salaire 35.000€ Croissance de 3%
P1	Statutaire	71,75%	67,28%	65,90%
P2	Contractuel	48,61%	35,66%	28,44%
P3	Contractuel + 2PL initial	58,81%	43,00%	35,07%
	Contractuel + 2 PL tardif	54,20%	40,27%	32,78%
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	40,59%	36,89%
P6	Mixte 2 (2PL initial)	60,48%	45,80%	41,45%
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	55,87%	43,08%	39,15%

Le tableau 5 examine l'impact de l'évolution des salaires sur le niveau des pensions des agents, mettant en évidence trois scénarios : une augmentation modérée des salaires au-delà de l'inflation (1 %), une augmentation plus prononcée (2,5 %), et un niveau de départ plus élevé combiné à une croissance importante (3 %). Pour les carrières caractérisées par une forte croissance des salaires, l'absence de pension légale pour les contractuels sur la partie de salaire dépassant le plafond entraîne une baisse substantielle des taux de remplacement, une situation que l'introduction d'un deuxième pilier avec un taux de contribution de 3 % a beaucoup de mal à atténuer.

Ces résultats soulignent l'importance de la structure salariale et du mode de calcul pour les agents contractuels, qui restent plus vulnérables aux plafonds et aux évolutions salariales, alors que les

agents statutaires bénéficient d'une formule de calcul plus favorable en cas de progression salariale importante.¹⁰

5. Résultats II : Taux de Cotisation d'équilibre du deuxième pilier

Cette section analyse les taux de cotisation théoriquement nécessaires pour atteindre un équilibre entre les pensions des agents statutaires et contractuels en intégrant le deuxième pilier, en fonction de différents scénarios d'affiliation et de nomination. L'objectif est de trouver comment compenser les écarts de taux de remplacement entre ces statuts, en tenant compte de variables essentielles telles que l'âge d'affiliation au deuxième pilier, la croissance salariale, la durée de la carrière, le taux d'intérêt réel et l'espérance de vie.

Les scénarios proposés illustrent comment ces facteurs influencent le niveau de cotisation requis pour garantir une parité de pension entre les statuts, notamment pour les agents intégrant le deuxième pilier de façon tardive ou à différents stades de leur carrière statutaire. Les tableaux ci-dessous résument les taux d'équilibre nécessaires selon ces différents paramètres, permettant ainsi de mieux comprendre les ajustements requis si l'on voulait annuler les disparités de pension entre les agents contractuels et statutaires.

5.1. Comparaison entre statutaire (P1) et contractuel avec deuxième pilier sur toute la carrière (P3)

À partir des résultats présentés, nous avons calculé, dans différents scénarios, le niveau de contribution nécessaire au deuxième pilier pour compenser la différence de taux de remplacement entre fonctionnaires et contractuels, en supposant une affiliation au deuxième pilier dès le début de la carrière. Dans notre scénario de base développé ci-avant, nous avons utilisé un taux de contribution de 3%, en ligne avec le niveau minimal régulièrement évoqué pour les salariés. Cependant, même si les pouvoirs locaux adoptent un plan de pension avec ce taux, il ne suffirait pas à combler l'écart entre les pensions des deux statuts. Pour réduire cet écart, le taux de contribution sous les hypothèses du scénario central devrait être porté à **6,80%** tout au long de la carrière. Le taux de contribution de 3% est donc très largement en dessous d'un taux d'équilibre entre statutaires et contractuels.

Cela devient d'autant plus important si les pouvoirs locaux envisagent d'augmenter la proportion d'agents contractuels parmi leur personnel, conformément aux projections récentes du comité de gestion du FPS (Comité de gestion du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, 2024).

Le tableau consolidé ci-dessous illustre la sensibilité de ce taux d'équilibre aux hypothèses principales du scénario central.

¹⁰ Il existe bien des plafonds absolus pour les pensions des fonctionnaires mais qui jouent à un niveau beaucoup plus élevé et non pertinent dans cette étude.

Tableau 6

Taux d'équilibre du deuxième pilier sur toute la carrière en fonction des variables et paramètres choisis

Variable	Paramètre	Taux d'équilibre (%)
Croissance salariale	Salaire 30.000 Croissance de 1%	6,80%
	Salaire 30.000 Croissance de 2,5%	12,92%
	Salaire 30.000 Croissance de 2,5%	16,93%
Durée de la carrière	Carrière 35 ans	6,44%
	Carrière 40 ans	6,63%
	<i>Carrière 45 ans</i>	6,80%
Taux d'intérêt réel	Taux réel 0%	12,69%
	<i>Taux réel 2%</i>	6,80%
	Taux réel 4%	3,51%
Espérance de vie à la retraite	Retraite de 15 ans	5,34%
	Retraite de 20 ans	6,80%
	Retraite de 25 ans	8,13%

Le tableau 6 nous montre que lorsque la croissance salariale s'accélère ou que l'espérance de vie s'allonge, le taux de cotisation requis pour maintenir l'équité augmente sensiblement, reflétant la pression supplémentaire sur les cotisations pour atteindre un taux de remplacement comparable à celui des agents statutaires.

Cette analyse met ainsi en lumière la dépendance du taux de cotisation d'équilibre aux conditions économiques et démographiques pour parvenir à une véritable équivalence entre statutaires et contractuels. Une croissance salariale élevée, par exemple, a besoin des cotisations plus importantes pour compenser la hausse des besoins en capital à la retraite, alors qu'un taux d'intérêt plus élevé permet de réduire la cotisation en raison des rendements accumulés sur une période prolongée. La durée de carrière a un effet plus limité.

5.2. Comparaison entre statutaire (P1) et contractuel avec deuxième pilier tardif (P4)

Les taux d'équilibre mentionnés ci avant supposent que l'affiliation au deuxième pilier pour les contractuels se fait dès le *début* de la carrière. Si par contre, les contractuels rejoignent en cours de carrière un deuxième pilier, les taux d'équilibre pour combler la différence entre statutaire et contractuel peuvent considérablement augmenter. Il s'agit donc cette fois de combler la différence entre les profils P1 et P4.

Ainsi, pour le scénario central où on suppose que l'affiliation tardive au deuxième pilier se fait non pas directement à 22 ans mais à 40 ans, le taux d'équilibre de 6,80% obtenu ci avant passe à 12,40%.

Les tableaux ci-dessous donne les taux de cotisation du deuxième pilier à prévoir dans le scénario central, en faisant juste varier l'âge d'affiliation au deuxième pilier.

Tableau 7

Comparaison du taux d'équilibre deuxième pilier en fonction de l'âge d'affiliation tardif au deuxième pilier (carrières pures)

	<i>Affiliation immédiate 22 ans</i>	Affiliation Tardive 30 ans	Affiliation Tardive 40 ans	Affiliation Tardive 50 ans
Taux d'équilibre	6,80%	8,61%	12,40%	20,69%

Les résultats illustrent l'effet amplificateur d'une affiliation différée sur le besoin de contributions accrues pour compenser les années perdues en capitalisation. Lorsqu'un agent contractuel s'affilie au deuxième pilier dès le début de sa carrière, à 22 ans, un taux de cotisation de 6,80 % suffit pour combler l'écart avec les agents statutaires. Cependant, si l'affiliation se fait à 30 ans, le taux d'équilibre grimpe à 8,61 %, marquant une première augmentation significative. En retardant encore l'affiliation à 40 ans, le taux de cotisation requis double presque, atteignant 12,40 %. Enfin, une affiliation tardive à 50 ans, proche de l'âge de la retraite, entraîne un taux d'équilibre de 20,69 %, soulignant le défi d'amasser suffisamment de capital dans un laps de temps restreint.

5.3. Comparaison entre statutaire (P1) et pension mixte avec deuxième pilier sur toute la carrière de contractuel (P6)

Envisageons à présent le cas des pensions mixtes, dans la situation où un deuxième pilier existe dès le début de la carrière. Dans le scénario central (nomination à 55 ans), le taux de cotisation requis s'élève à **7,28%**. Le tableau 8 examine l'impact de l'âge de nomination statutaire sur le taux d'équilibre nécessaire dans le deuxième pilier pour combler l'écart de taux de remplacement entre les profils statutaire et mixte (écart entre P1 et P6). On observe une diminution progressive mais légère du taux d'équilibre à mesure que l'âge de nomination statutaire augmente : un agent nommé à 50 ans requiers un taux de cotisation de 7,44 %, tandis qu'une nomination à 55 ans réduit ce taux à 7,28 %, et à 60 ans, il descend à 7,04 %.

Tableau 8

Comparaison du taux d'équilibre deuxième pilier sur toute la carrière en fonction de l'âge de nomination statutaire (pension mixte)

	Nomination 50 ans	<i>Nomination 55 ans</i>	Nomination 60 ans
Taux d'équilibre	7,44%	7,28%	7,04%

Ces résultats soulignent que plus la nomination statutaire intervient tard dans la carrière, moins le deuxième pilier doit compenser l'écart entre les statuts en termes de cotisations, ce qui suggère une certaine flexibilité pour des nominations plus tardives tout en préservant un niveau de pension équitable.

5.4. Comparaison entre statutaire (P1) et pension mixte avec deuxième pilier tardif (P7)

Que se passe-t-il dans le système de la pension mixte lorsque l'affiliation comme contractuel au deuxième pilier se fait tardivement ? On peut à cet égard analyser des taux d'équilibre nécessaires pour combler la différence entre les profils statutaire et mixte (écart entre P1 et P7) en tenant compte de deux paramètres: l'âge de l'affiliation au deuxième pilier et l'âge de nomination au statut. Ces variables influencent fortement le taux de cotisation requis pour atteindre un niveau de prestation comparable. En effet, plus l'affiliation au deuxième pilier tardive, plus le taux d'équilibre doit être ajusté à la hausse pour compenser les années manquantes de capitalisation. Le tableau suivant explore les combinaisons de ces deux paramètres et présente les taux de cotisation nécessaires pour divers scénarios d'âge d'affiliation et de nomination.

Tableau 9

Comparaison du taux d'équilibre deuxième pilier en fonction de l'âge de nomination statutaire et de l'âge d'affiliation au deuxième pilier

	Nomination 50 ans	Nomination 55 ans	Nomination 60 ans
Affiliation 22 ans (initial)	7,44%	7,28%	7,04%
Affiliation 30 ans	10,83%	10%	9,29%
Affiliation 40 ans	22,74%	17,5%	14,63%
Affiliation 50 ans	-	55,09%	30,71%

Le tableau 9 souligne l'importance d'une affiliation précoce au deuxième pilier pour optimiser les coûts de capitalisation et la viabilité du système dans des situations de nominations tardives. Lorsque l'affiliation au deuxième pilier est immédiate (à 22 ans), le taux d'équilibre dans le scénario central est de 7,28%. En revanche, ce taux passe à 10% pour une affiliation à 30 ans et 17,5% pour une affiliation à 40 ans. L'âge de nomination au statut a aussi une influence quoi que plus faible comme déjà constaté au tableau 8 ci-avant.

5.5 Effet de l'affiliation tardive au deuxième pilier en termes d'équivalence de taux de cotisation effectif

Le tableau 9 vu a illustré l'impact d'une affiliation tardive au deuxième pilier sur le taux de cotisation requis pour assurer un taux de remplacement équivalent à celui des agents statutaires dans un régime de pension mixte. On sait par ailleurs qu'en pratique, les taux effectifs du deuxième

pilier sont largement inférieurs à ce taux d'équilibre. Ainsi, dans notre scénario central, nous avons supposé un taux de cotisation de 3%.

Ce taux délivre des taux de remplacement inégaux en fonction de l'âge d'affiliation, comme l'a montré le tableau 4. Ainsi pour un âge de nomination de 55 ans, le taux de remplacement offert par la pension mixte (avec taux de cotisation de 3%) s'élève pour une affiliation immédiate au deuxième pilier à 60,48% ; ce taux n'est que de 55,87% pour une affiliation tardive à 40 ans au deuxième pilier.

Il y a donc là clairement une inégalité en fonction de l'étape du travail dans laquelle l'agent contractuel se trouve. On peut alors calculer dans le régime de la pension mixte, les taux de cotisation qu'il aurait fallu appliquer (à la place du 3%), aux agents affiliés tardivement en cours de carrière au deuxième pilier pour compenser cette inégalité comme l'illustre le tableau 10.

Tableau 10

Comparaison du taux de cotisation deuxième pilier tardif équivalent au taux de 3% en fonction de l'âge de nomination statutaire et de l'âge d'affiliation au deuxième pilier

	Nomination 50 ans	Nomination 55 ans	Nomination 60 ans
Affiliation 22 ans (initial)	3%	3%	3%
Affiliation 30 ans	4,37%	4,12%	3,95%
Affiliation 40 ans	9,17%	7,21%	6,23%
Affiliation 50 ans	-	22,70%	13,08%

Le tableau 10 met en évidence que plus l'affiliation au deuxième pilier est tardive, plus le taux de cotisation équivalent au 3% augmente pour compenser le manque de capitalisation accumulée. Globalement, ces résultats suggèrent en vue d'éviter cette inégalité, une cotisation flexible et ajustée en fonction de l'âge d'affiliation et de nomination pour réduire les disparités de retraite entre agents de différentes cohortes et promouvoir une répartition équitable des prestations.

6. Résultats III : Impact des projets de réforme de la pension statutaire

L'ensemble des analyses présentées ci avant repose sur les formules de pension telles que prévues par la législation en vigueur en 2024. Des projets de réforme de la pension des agents statutaires sont envisagés. Il nous a donc semblé intéressant d'évaluer l'impact de ces projets sur les résultats obtenus ici. En particulier, un des facteurs clés différenciant la pension des statutaires de celle des contractuels est la définition du salaire de référence entrant en ligne de compte dans le calcul du montant de la pension (moyenne des 10 dernières années pour les statutaires versus moyenne sur toute la carrière pour les contractuels – voir tableau 1).

Une des pistes de réforme des pensions statutaires est de rapprocher entre statuts la définition de salaire de référence en augmentant pour la pension des statutaires la période de prise en compte

des salaires actuellement de 10 ans. Le tableau 11 ci-dessous adapte le tableau 2 du scénario de base en faisant passer la durée de référence des salaires de 10 ans, à 20 ans ou à 40 ans.

Tableau 11

Comparaison des taux de remplacement en fonction de la durée de référence des salaires pour la pension statutaire

Profils	Description	Taux de remplacement Règle actuelle sur 10 ans)	Taux de remplacement (Moyenne sur 20 dernières années)	Taux de remplacement (Moyenne sur 40 dernières années)
P1	Statutaire	71,75%	68,35%	62,18%
P2	Contractuel	48,61%	48,61%	48,61%
P3	Contractuel + 2PL initial	58,81%	58,81%	58,81%
P4	Contractuel + 2 PL tardif	54,20%	54,20%	54,20%
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	52,40%	52,40%
P6	Mixte 2 (2PL initial)	60,48%	60,29%	60,29%
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	55,87%	55,68%	55,68%

La diminution du montant de la pension statutaire qui résulterait de cette augmentation de la période de référence des salaires rapproche bien évidemment le régime des statutaires de celui des contractuels et diminue de facto l'écart à combler par un deuxième pilier en capitalisation. Le tableau 12 ci-dessous adapte en ce sens le tableau 7 pour les carrières pures (comparaison entre fonctionnaires et contractuels sur toute la carrière) et compare les taux d'équilibre du deuxième pilier en fonction de ce paramètre de définition du salaire de référence.

Tableau 12

Comparaison du taux d'équilibre deuxième pilier en fonction de l'âge d'affiliation tardif au deuxième pilier et de la définition du salaire de référence statutaire (carrières pures)

	<i>Affiliation immédiate 22 ans</i>	Affiliation Tardive 30 ans	Affiliation Tardive 40 ans	Affiliation Tardive 50 ans
Taux d'équilibre moyenne sur 10 ans	6,80%	8,61%	12,40%	20,69%

Taux d'équilibre moyenne sur 20 ans	5,80%	7,35%	10,58%	17,65%
Taux d'équilibre moyenne sur 40 ans	3,99%	5,05%	7,28%	12,14%

Pour une affiliation immédiate au deuxième pilier et sous les hypothèses de notre scénario central, le passage pour les statutaires à un salaire de référence calculé sur les 40 dernières années conduit à un taux d'équilibre de l'ordre de 4% plutôt que 7%.

En ce qui concerne l'influence de ces projets sur la pension mixte, le tableau 13 ci-dessous donne pour un âge de nomination de 55 ans et divers âges d'affiliation au deuxième pilier, les taux d'équilibre en fonction du nombre de salaires pris en compte dans la pension de statutaire :

Tableau 13

Comparaison du taux d'équilibre deuxième pilier en fonction de l'âge d'affiliation au deuxième pilier et de la définition du salaire de référence statutaire (pensions mixtes)

	Taux d'équilibre moyenne sur 10 ans	Taux d'équilibre moyenne sur 20 ans	Taux d'équilibre moyenne sur 40 ans
Affiliation 22 ans (initial)	7,28%	6,06%	3,72%
Affiliation 30 ans	10%	8,32%	5,11%
Affiliation 40 ans	17,5%	14,57%	8,94%
Affiliation 50 ans	55,09%	45,86%	28,13%

7. La réforme 2018 à l'épreuve de l'équité intergénérationnelle

La réforme des retraites de 2018, conçue pour rectifier certaines inégalités historiques entre statutaires et contractuels dans les administrations locales, visait à réduire des écarts de pension tout en introduisant un modèle de pension mixte et un deuxième pilier pour les agents contractuels. Bien que cette réforme ait permis de résoudre certains problèmes d'injustice actuarielle, elle a révélé des limites structurelles et des disparités intergénérationnelles importantes. Notre analyse évalue dans quelle mesure cette réforme répond aux principes d'équité intergénérationnelle, en tenant compte des hypothèses que nous avons formulées concernant les impacts de la réforme selon l'âge d'affiliation et le statut des agents. Cette section explore ces

résultats à la lumière de nos hypothèses, en examinant comment la réforme influence les inégalités entre générations et entre profils de carrière.

7.1. La pension mixte : une correction inégale des inégalités de statut

L'introduction de la pension mixte cherchait avant tout à corriger les inégalités de statut entre les agents en tenant compte de leurs contributions réelles. Avant la réforme de 2018, les agents contractuels qui étaient nommés tardivement bénéficiaient souvent d'une pension statutaire pleine, malgré une contribution limitée au régime statutaire. Cela entraînait des taux de remplacement élevés, proches de 75 %, pour ces agents, qui n'avaient pas contribué au régime statutaire pendant une durée suffisante. Pour répondre à ce problème, la réforme de 2018 a introduit la pension mixte, qui sépare les droits à la retraite accumulés dans les années de service effectuées en tant qu'agent contractuel et celles en tant qu'agent statutaire. L'objectif était de limiter la pratique des nominations tardives en alignant davantage les droits de retraite sur les contributions réelles des agents au régime statutaire.

Nos simulations démontrent que cette réforme, bien qu'elle ait corrigé des abus, a également créé de nouvelles inégalités, cette fois sur le plan intergénérationnel. En effet, les agents affiliés tardivement selon les hypothèses retenues voient par exemple leurs taux de remplacement plafonnés autour de 55 %, tandis que les agents nommés avant 2017 conservent des taux proches de 71,75 %, comme l'illustre le tableau 2. Cela signifie que, pour des carrières similaires, les agents soumis au régime de la pension mixte se retrouvent avec des pensions sensiblement inférieures à celles de leurs collègues nommés avant la réforme. Ce résultat corrobore notre hypothèse H1, selon laquelle l'introduction tardive des mécanismes de capitalisation défavorise les cohortes plus âgées. La structure de la pension mixte, en effet, pénalise les agents qui n'ont pas eu la possibilité de capitaliser sur les années de service en tant que contractuels, entraînant une fracture intergénérationnelle entre les agents soumis au nouveau régime et ceux nommés avant la réforme.

Les agents les plus jeunes, qui débutent leur carrière après l'introduction de la pension mixte et du deuxième pilier, bénéficient d'une structure plus claire et cohérente. Cependant, les générations intermédiaires, qui ont entamé leur carrière sous l'ancien régime mais qui ont été nommées sous le nouveau régime, ont été affecté spécialement. Ces agents se retrouvent pris entre deux systèmes : d'un côté, ils ont accumulé des droits sous un régime contractuel désavantageux car il n'y avait pas accès au deuxième pilier ; de l'autre, ils ne peuvent pas bénéficier d'une pleine pension statutaire malgré leur nomination tardive.

Cette situation pose des questions quant à l'injustice de ne pas avoir inclus une *transition* entre l'ancien et nouveau régime afin de garantir une véritable équité entre les cohortes d'agents. En réalité, la réforme a simplement déplacé la frontière de l'injustice, créant de nouveaux désavantages pour les agents appartenant à certaines cohortes.

Finalement, les projets de réforme concernant la définition du salaire de référence pour les pensions statutaires renforcent l'importance de ces constats. Nos simulations montrent que l'allongement de la période de référence des salaires pour les agents statutaires (de 10 à 20 ou 40 ans) diminue significativement leurs taux de remplacement, réduisant ainsi l'écart entre les régimes statutaire et contractuel. Par exemple, pour un agent statutaire (profil P1), le taux de remplacement chute de 71,75 % à 62,18 % si la moyenne des salaires sur 40 ans est appliquée (voir tableau 11). Cette réduction de l'avantage des pensions statutaires pourrait limiter la fracture entre

régimes, mais pénalise les générations actuelles de statutaires, notamment celles proches de la retraite, en aggravant l'écart avec leurs attentes initiales.

7.2. Les limitations temporelles de la capitalisation pour résoudre les inégalités

Un pilier central de la réforme de 2018 réside dans l'introduction d'un deuxième pilier de capitalisation pour les agents contractuels, destiné à améliorer leurs droits à pension et à compenser les disparités historiques par rapport aux agents statutaires. Ce mécanisme, fondé sur l'accumulation individuelle des contributions, permet théoriquement aux agents de constituer un capital qui fructifie au fil des années, assurant ainsi un revenu complémentaire à la retraite. Cependant, nos analyses révèlent que l'efficacité de ce système est fortement dépendante de la temporalité d'affiliation au deuxième pilier, générant des inégalités significatives selon l'âge auquel les agents commencent à cotiser.

Les résultats montrent que les agents qui intègrent le deuxième pilier tardivement, par exemple à 40 ans au lieu de 22 ans, voient le taux de cotisation nécessaire pour obtenir un taux de remplacement équivalent à celui des agents statutaires passer de 6,80 % à 12,40 % (voir tableau 10). Cette différence notable découle de la nature même du système de capitalisation, qui repose sur une période d'accumulation suffisamment longue pour produire des rendements significatifs. Les jeunes générations, qui cotisent dès le début de leur carrière, bénéficient de rendements composés sur une plus longue période, ce qui leur permet de constituer un capital suffisant pour atteindre des taux de remplacement satisfaisants.

En revanche, les agents qui rejoignent le deuxième pilier tardivement n'ont pas assez de temps pour accumuler un capital équivalent. Ce désavantage structurel confirme notre hypothèse H1, selon laquelle les effets de la réforme sont asymétriques en fonction de l'âge d'affiliation. Plus l'agent est proche de la retraite au moment de l'entrée en vigueur de la capitalisation, moins il peut en tirer profit, ce qui crée une inégalité intergénérationnelle importante. En d'autres termes, la capitalisation avantage structurellement les jeunes générations qui disposent de plusieurs décennies pour cotiser, tandis qu'elle pénalise les travailleurs plus âgés, qui n'ont ni le temps ni le rendement suffisant pour compenser l'absence d'accumulation dans les années précédentes.

Cette situation souligne une limite fondamentale des réformes basées sur la capitalisation pour répondre aux enjeux d'équité intergénérationnelle. Contrairement aux régimes de répartition, où les contributions sont redistribuées immédiatement, la capitalisation exige un horizon temporel étendu pour être pleinement efficace. Ce mécanisme est donc particulièrement inadapté aux générations proches de la retraite, qui se retrouvent dans un système exigeant des décennies d'accumulation pour atteindre un équilibre des droits. L'incapacité de la capitalisation à s'appliquer rétroactivement met en évidence un défaut de conception dans les transitions entre systèmes, et expose les cohortes plus âgées à des désavantages structurels marqués.

Nos simulations montrent que, pour éviter une fracture intergénérationnelle, la réforme de 2018 aurait dû être accompagnée de mécanismes de compensation ou de flexibilité pour les agents plus âgés, qu'ils entrent dans la pension mixte ou conservent leur statut contractuel. Des ajustements tels qu'une modulation des taux de cotisation ou une allocation proportionnelle des rendements auraient pu atténuer les effets négatifs de l'affiliation tardive.

L'évolution de la définition du salaire de référence statutaire influence également ces dynamiques, en modifiant les taux d'équilibre requis pour le deuxième pilier, notamment pour les affiliations tardives. Bien que nos simulations indiquent qu'un allongement de la période de référence des salaires réduit les taux de cotisation nécessaires dans le deuxième pilier, en particulier pour les affiliés tardifs, le principe même de compensation par la capitalisation reste inchangé. Cette réduction met en lumière l'interaction complexe entre les réformes statutaires et le système de capitalisation, tout en accentuant le risque d'une dépendance accrue au deuxième pilier pour combler les pertes engendrées par une pension statutaire moins généreuse.

7.3. Interaction entre le deuxième pilier et la nomination statutaire : des disparités amplifiées selon l'âge d'affiliation

La réforme de 2018 met en lumière une dynamique complexe entre le moment de l'affiliation au deuxième pilier et l'âge de nomination au statut pour les agents. Nos analyses révèlent que l'interaction entre ces deux facteurs crée des disparités notables dans les taux de remplacement obtenus, selon l'âge auquel les agents commencent à cotiser au deuxième pilier et l'âge auquel ils sont nommés statutaires. Les agents bénéficiant d'une nomination tardive au statut ou d'une affiliation tardive au deuxième pilier se voient imposer des taux de cotisation d'équilibre nettement plus élevés pour atteindre un niveau de pension comparable à celui de leurs collègues nommés plus tôt.

Comme le montre le tableau 12, les taux de cotisation d'équilibre augmentent de manière significative pour les affiliés tardifs. Par exemple, un agent qui commence à cotiser au deuxième pilier à l'âge de 50 ans et qui est nommé statutaire à 55 ans devra contribuer à un taux de 55,09 % pour obtenir un taux de remplacement similaire à celui d'un agent affilié plus tôt dans sa carrière. Cette observation valide notre hypothèse H2, qui prévoit que les réformes introduisant simultanément des changements dans les règles statutaires et les mécanismes de financement créent des effets cumulatifs, pénalisant davantage les cohortes intermédiaires et tardives.

Le désavantage structurel pour ces agents résulte de la conjonction de deux contraintes temporelles : d'une part, une période d'accumulation réduite pour le deuxième pilier, limitant le potentiel de rendements composés ; d'autre part, une nomination tardive qui réduit les années de cotisation au régime statutaire, entraînant un taux de remplacement inférieur. Ces agents sont ainsi pris entre deux systèmes qui, au lieu de se compléter, produisent des effets multiplicatifs sur les inégalités de pension.

Les cohortes plus jeunes, ayant intégré le deuxième pilier dès leur entrée en carrière, bénéficient d'un horizon temporel plus favorable, tandis que les agents intermédiaires subissent des écarts de cotisation qui aggravent les disparités intergénérationnelles. Par ailleurs, les projets de réforme de la pension statutaire pourront accentuer également les disparités entre les agents affiliés tardivement au deuxième pilier et ceux bénéficiant d'une affiliation précoce. Cette situation met en évidence une lacune dans la conception de la réforme, qui n'a pas pleinement pris en compte les effets de l'âge d'affiliation et de nomination sur l'équité intergénérationnelle des travailleurs au sein des pouvoirs locaux.

8. Conclusions et Recommandations

Dans cette étude, nous avons évalué l'impact de la réforme des retraites de 2018 en Belgique sur l'équité intergénérationnelle entre les agents des pouvoirs locaux, en tenant compte des inégalités historiques entre agents statutaires et contractuels. En adoptant un cadre normatif inspiré de la

justice intergénérationnelle libérale-égalitaire rawlsienne, nous avons analysé comment l'introduction d'un modèle de pension mixte et d'un deuxième pilier pour les agents contractuels redéfinit la répartition des droits à pension. Notre méthodologie a modélisé des trajectoires de carrière types en fonction de trois dimensions—la temporalité (âge d'affiliation), le statut professionnel (statut contractuel ou statutaire) et le financement institutionnel—pour saisir les effets différenciés de la réforme.

Nos analyses ont permis de mettre en évidence des disparités significatives entre les différents profils, révélant ainsi les limites de la réforme en matière d'équité intergénérationnelle. Les agents contractuels, notamment ceux affiliés tardivement au deuxième pilier, apparaissent comme les perdants de cette réforme. Confrontés à des taux de cotisation plus élevés pour compenser les écarts de pension entre les statuts, ces agents, aujourd'hui en fin de carrière, peinent à atteindre des niveaux de pension comparables à leurs homologues statutaires. Cette situation montre qu'une capitalisation à taux de cotisation uniforme ne suffit pas dans la phase de transition à garantir des pensions équitables sans une adaptation des contributions aux besoins spécifiques des agents.

Les projets de réforme de la pension statutaire introduisent une dynamique supplémentaire en modifiant les écarts historiques entre régimes. En abaissant les taux de remplacement des agents statutaires par l'allongement de la période de référence salariale, ces réformes réduisent l'écart avec les pensions contractuelles, mais elles augmentent également la dépendance au deuxième pilier pour financer les retraites. Cette dépendance accrue soulève des questions sur l'équilibre entre contributions individuelles et redistribution intergénérationnelle. Accompagner ces réformes par des mécanismes d'ajustement, notamment pour les générations proches de la retraite, apparaît essentiel pour éviter de nouvelles fractures.

Ainsi, la réforme de 2018, bien qu'elle ait corrigé certaines inégalités historiques, a également engendré de nouvelles tensions, en particulier pour les générations intermédiaires. Afin de pallier ces désavantages structurels et d'assurer une transition équitable entre les régimes de retraite, plusieurs ajustements et mécanismes de compensation sont envisageables. Ces recommandations, ancrées dans les résultats de nos simulations et les principes de justice intergénérationnelle, visent à établir un cadre plus équilibré pour les générations actuelles et futures.

D'abord il faut repenser les contributions au deuxième pilier en leurs ajustant selon l'âge d'affiliation et le profil de carrière de l'agent. L'une des principales lacunes identifiées concerne l'incapacité des agents affiliés tardivement au deuxième pilier à bénéficier pleinement de la capitalisation.

Comme le montre notre analyse, la capitalisation est un mécanisme qui s'appuie sur le temps : plus la période de cotisation est longue, plus le capital accumulé est important. Les agents plus âgés, qui rejoignent le deuxième pilier après 40 ans, n'ont souvent pas le temps nécessaire pour accumuler suffisamment de capital avant leur retraite, ce qui entraîne des taux de remplacement plus bas. Afin de compenser ce désavantage, les autorités locales pourront établir des contributions progressives selon le profil de l'agent. Ainsi, les pouvoirs locaux qui fassent une affiliation tardive de ses agents au deuxième pilier, notamment après 40 ans, devront verser un taux plus élevé de cotisation. Ce mécanisme leur permettrait d'augmenter leur capital plus rapidement, tout en évitant de déséquilibrer le système. Les résultats de nos simulations montrent que cette augmentation progressive des cotisations permettrait de réduire l'écart entre les taux de remplacement des affiliés précoces et tardifs.

Ces ajustements offriraient aux générations intermédiaires une opportunité de compenser leur retard en capitalisation, en leur permettant d'améliorer leurs pensions de manière significative. Ils garantiraient également une transition plus fluide entre les anciens et nouveaux systèmes, sans que les agents tardivement affiliés ne soient pénalisés par des conditions qu'ils n'ont pu anticiper et sans remettre en cause l'esprit des réformes

Ensuite, les générations intermédiaires, qui se trouvent à cheval entre l'ancien système et les réformes de 2018, sont particulièrement vulnérables. Ces agents, souvent nommés tardivement, ont cumulé des années de service sous le régime contractuel sans bénéficier des avantages du deuxième pilier, et se retrouvent avec des droits de pension limités. Pour rétablir une forme de justice intergénérationnelle, des mécanismes de compensation adaptés à leur situation pourraient être introduits. Par exemple, le rachat d'années de service contractuelles avec un dispositif permettant aux agents intermédiaires de racheter une partie de leurs années de service sous le régime contractuel. Ce mécanisme leur permettrait de convertir certaines de leurs années de service contractuelles en droits statutaires, moyennant une contribution supplémentaire.

Une autre idée possible est mise en place une bonification plus généreuse pour les carrières longues pour les agents ayant cumulé une longue carrière contractuelle avant leur nomination statutaire. Cette bonification pourrait se traduire par une augmentation du taux de remplacement, proportionnelle à la durée de la carrière contractuelle. Par exemple, un agent ayant travaillé 20 ans sous le régime contractuel pourrait bénéficier d'une bonification de 4 points, réduisant ainsi les écarts avec les agents statutaires de carrière complète.

Ces recommandations visent à apporter des réponses concrètes aux défis posés par la réforme de 2018, tout en prenant en compte les réalités économiques des pouvoirs locaux. La mise en œuvre de ces mesures permettrait de favoriser une meilleure justice intergénérationnelle en adaptant les contributions et les droits de retraite aux parcours diversifiés des agents. En garantissant une répartition plus équitable des coûts et bénéfices entre générations, ces ajustements contribueraient à renforcer la cohésion sociale et la viabilité du système de retraites des pouvoirs locaux en Belgique.

Au-delà de la problématique spécifique des pouvoirs locaux étudiée ici, il y a lieu de noter que ces observations prendront d'autant plus d'importance dans la mesure où les projets de réforme de l'ensemble du régime de pension des statutaires (avec simultanément création d'un deuxième pilier) se préciseront.

9. Bibliographie

Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. Oxford University Press, USA.

Barr, N., & Diamond, P. (2006). The Economics of Pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15–39. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj002>

Baurin, A., & Hindriks, J. (2023). Intergenerational consequences of gradual pension reforms. *European Journal of Political Economy*, 78, 102336.

Bertrand, O., & Scaillet, S. (2019). Fonctionnement actuel du système de pension belge. In B. Bayenet, M. Fontaine, D. Léonard, & A. Piriaux, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*

Comité de gestion du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. (2024). *Mémoire à l'intention des (in)formateurs du nouveau gouvernement fédéral: Le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS) croule peu à peu sous les charges financières (copie pour information aux (in)formateurs des nouveaux gouvernements régionaux)*.

Commission d'Affaires Sociales. (2017). *Texte adopté en deuxième lecture fait au nom de la commission des affaires sociales du Projet de Loi relatif à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales*.

Cour de Comptes. (2010). *Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale*.

De Lange, M. (2017). *De pensioenproblematiek in lokale besturen* (3rd ed.). Politeia.

De Wilde, I., & Janvier, R. (2020). Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: Nood aan een herijking? *Tijdschrift Voor Sociaal Recht*, 4, 439.

Dessoy, A. (2019). La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales. In *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux?* (pp. 341–379). Larcier.

Devolder, P. (2020). Propositions de réforme des retraites publiques en Belgique. Principes et instruments. *Revue de l'OFCE*, 170(6), 85–103. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/reof.170.0085>

Dewhurst, E., & Diliagka, D. (2014). Increasing Pension Ages in Greece and Ireland: A Question of Legitimate Expectations. *European Journal of Social Security*, 16(3), 225–251. <https://doi.org/10.1177/138826271401600303>

Diliagka, D. (2018). *The Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845291574>

Fallon, R. H., & Meltzer, D. J. (1991). New Law, Non-Retroactivity, and Constitutional Remedies. *Harvard Law Review*, 104(8), 1731. <https://doi.org/10.2307/1341619>

Fisch, J. E. (1997). Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach. *Harvard Law Review*, 110(5), 1055. <https://doi.org/10.2307/1342118>

Fouejieu, A. P., Kangur, A., Martinez, S. R., & Soto, M. (2021). *Pension reforms in Europe: How far have we come and gone?* (Departamental Paper No 2021/016). International Monetary Fund.

Fried, B. H. (2003). Ex ante/ex post. *J. Contemp. Legal Issues*, 13, 123.

FSMA. (2023). *Les pensions complémentaires expliquées Situation au 1er janvier 2022*.

Gosseries, A. (2008). Theories of intergenerational justice: A synopsis. *SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, 1.1.

Gosseries, A. (2011). Qu'est-ce que le suffisantisme? *Philosophiques*, 38(2), 465–491.

- Gosseries, A. (2017). Three models of intergenerational reciprocity. In *Intergenerational justice* (pp. 255–282). Routledge.
- Gosseries, A. (2023). *What is Intergenerational Justice?* (1st ed.). Polity Press.
- Gosseries, A., & Hungerbühler, M. (2006). Rule change and intergenerational justice. *Handbook of Intergenerational Justice*, 106.
- Gragera, J. M. (2021). Desigualdad intergeneracional y sistemas de pensiones. *Isegoría*, 64, e12–e12.
- Hachez, I. (2008). *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: Une irréversibilité relative*.
- Holzmann, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. World Bank Publications.
- Kryvoi, Y., & Matos, S. (2021). Non-Retroactivity as a General Principle of Law. *Utrecht Law Review*, 17(1), 46–58.
- Mendola, L., & Overmeire, K. V. (2022). Financement des pensions statutaires locales: Un changement de cap s'impose ! *Mouvement Communal*, 973, 47–57.
- Munzer, S. R. (1982). Theory of Retroactive Legislation. *Tex. L. Rev.*, 61, 425.
- Pacolet, J. (2021). *Access for all to adequate pensions in Belgium*.
- Piroux, A. (2019). La transformation des services publics fédéraux et la privatisation progressive des pensions publiques. In B. Bayenet, M. Fontaine, D. Léonard, & A. Piroux, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (p. 394). Larcier-Intersentia.
- Piron, D. (2024). Qui est attaché au statut de la fonction publique? La mise en crise croisée des politiques de l'emploi public et du financement des retraites des fonctionnaires locaux en Belgique. In *Sociologie des circuits financiers – Les infrastructures de l'argent et leurs politiques*. Presses Universitaires du Septentrion.
- Piron, D., & Vanderclausen, B. (2020). *Le financement des pensions des agents publics locaux*. 5–6.
- Renders, D., Abba, P., De Valkeneer, D., & Percy, A. (2023). Local Governance in Belgium: A Taste of 'Institutional Lasagna' Belgian Style. In M. Nicolini & A. Valdesalici (Eds.), *Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the Federal-Local Connection* (pp. 211–236). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-41792-4_10
- Schokkaert, E., & Van Parijs, P. (2003). Debate on social justice and pension reform: Social justice and the reform of Europe's pension systems. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 245–263.
- Thoron, S. (2017). *Rapport de la première lecture fait au nom de la commission des affaires sociales du Projet de Loi relatif à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales et*

portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales. DOC 54 2718/003.

Verstappen, W. (2024). *Mémoire du Comité de Gestion des pensions des administrations locales et provinciales—BRULOCALIS*.

10. Annexe

Comparaison des taux de remplacement à 67 ans

Profils	Pension déflatée (€)
P1	2 779
P2	1 883
P3	2 278
P4	2 099
P5	2 037
P6	2 342
P7	2 164

Sensibilité par rapport au taux ménage ou isolé

Scénarios	Description	TR Ménage	En € Ménage	TR Isolé	En € Isolé
P1	Statutaire	71,75%	2779	71,75%	2 779
P2	Contractuel	60,76%	2353	48,61%	1 883
P3	Contractuel + 2PL initial	70,97%	2749	58,81%	2 278
P4	Contractuel + 2 PL tardif	66,36%	2570	54,20%	2 099
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	60,95%	2361	52,58%	2 037
P6	Mixte 2 (2PL initial)	68,84%	2666	60,48%	2 342
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	64,23%	2488	55,87%	2 164

Sensibilité par rapport au taux de contribution deuxième pilier en Euro

Scénarios	En € avec Taux 1%	En € avec taux de 3%	En € avec taux de 5%
P1	2779	2 779	2779
P2	1883	1 883	1883

P3	2014	<i>2 278</i>	2542
P4	1955	<i>2 099</i>	2244
P5	2037	<i>2 037</i>	2037
P6	2139	<i>2 342</i>	2546
P7	2079	<i>2 164</i>	2249

Sensibilité par rapport à l'âge d'affiliation au deuxième pilier

Scénarios	En € Affiliation 30	En € <i>Affiliation 40</i>	En € Affiliation 50
P1	2779	<i>2 779</i>	2779
P2	1883	<i>1 883</i>	1883
P3	2278	<i>2 278</i>	2278
P4	2195	<i>2 099</i>	2013
P5	2037	<i>2 037</i>	2037
P6	2342	<i>2 342</i>	2342
P7	2259	<i>2 164</i>	2077

Sensibilité par rapport à l'évolution des salaires

Scénarios	En € Salaire 30.000 <i>Croiss de 1%</i>	En € Salaire 30.000 Croiss 2,5%	En € Salaire 35.000 Croiss 3%
P1	<i>2 779</i>	4985	7056
P2	<i>1 883</i>	2642	3045
P3	<i>2 278</i>	3186	3756
P4	<i>2 099</i>	2984	3510
P5	<i>2 037</i>	3008	3950
P6	<i>2 342</i>	3394	4439
P7	<i>2 164</i>	3192	4193

Sensibilité par rapport à la durée de la carrière

Scénarios	Description	TR Carrière 45 ans	En € Carrière 45 ans	TR Carrière 40 ans	En € Carrière 40 ans	TR Carrière 35 ans	En € Carrière 35 ans
P1	Statutaire	71,75%	2 779	63,77%	2350	55,80%	1957
P2	Contractuel	48,61%	1 883	44,22%	1630	39,60%	1389
P3	Contractuel + 2PL initial	58,81%	2 278	53,06%	1956	47,15%	1653
P4	Contractuel + 2 PL tardif	54,20%	2 099	49,81%	1836	45,20%	1585
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2 037	48,19%	1776	43,58%	1528
P6	Mixte 2 (2PL initial)	60,48%	2 342	54,73%	2017	48,82%	1712
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	55,87%	2 164	51,48%	1897	46,86%	1643

Sensibilité par rapport au taux d'intérêt réel

Scénarios	Description	TR Taux réel 0%	En € Taux réel 0%	TR Taux réel 2%	En € Taux réel 2%	TR Taux réel 4%	En € Taux réel 4%
P1	Statutaire	71,75%	2779	71,75%	2 779	71,75%	2779
P2	Contractuel	48,61%	1883	48,61%	1 883	48,61%	1883
P3	Contractuel + 2PL initial	54,08%	2095	58,81%	2 278	68,37%	2648
P4	Contractuel + 2 PL tardif	52,18%	2021	54,20%	2 099	57,40%	2223
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2037	52,58%	2 037	52,58%	2037
P6	Mixte 2 (2PL initial)	56,35%	2182	60,48%	2 342	69,26%	2683
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	54,45%	2109	55,87%	2 164	58,28%	2257

Sensibilité par rapport à l'espérance de vie à l'âge de la retraite

Scénarios	Description	TR Espérance 15	En € Espérance 15	TR Espérance 20	En € Espérance 20	TR Espérance 25	En € Espérance 25
P1	Statutaire	71,75%	2779	71,75%	2 779	71,75%	2779
P2	Contractuel	48,61%	1883	48,61%	1 883	48,61%	1883

P3	Contractuel + 2PL initial	61,61%	2386	<i>58,81%</i>	<i>2 278</i>	57,15%	2214
P4	Contractuel + 2 PL tardif	55,74%	2159	<i>54,20%</i>	<i>2 099</i>	53,29%	2064
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2037	<i>52,58%</i>	<i>2 037</i>	52,58%	2037
P6	Mixte 2 (2PL initial)	62,64%	2426	<i>60,48%</i>	<i>2 342</i>	59,19%	2293
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	56,77%	2199	<i>55,87%</i>	<i>2 164</i>	55,33%	2143