

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

Pierre Devolder, Kevin Hartmann

REPRINT | 2025 / 21

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 INTERGÉNÉRATIONNELLE¹

PAR | **PIERRE DEVOLDER**

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

KEVIN HARTMANN

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

RÉSUMÉ

Cet article analyse les effets de la réforme belge des pensions du 30 mars 2018 dans la fonction publique locale. Il se concentre sur les inégalités entre agents statutaires et contractuels, en mettant l'accent sur les dynamiques intergénérationnelles. La réforme visait à corriger des déséquilibres structurels en introduisant un mécanisme de pension mixte pour les carrières hybrides et un deuxième pilier, financé par capitalisation, pour les contractuels.

L'étude s'appuie sur des simulations de profils représentatifs. Elle compare les taux de remplacement et les niveaux de pension selon le statut, la durée de carrière et l'âge d'entrée dans le système. Les résultats indiquent une réduction partielle des écarts entre statuts, mais révèlent aussi l'apparition de nouvelles inégalités entre générations. Les agents affiliés tardivement au deuxième pilier, souvent issus des générations intermédiaires, obtiennent des pensions inférieures à celles des jeunes contractuels, qui profitent pleinement du nouveau système, et à celles des statutaires bénéficiant d'une pension complète.

Ces constats mettent en lumière les limites de la capitalisation dans un contexte de transition rapide. L'article propose des pistes d'ajustement, telles qu'une modulation des contributions ou des mécanismes compensatoires ciblés. Il examine enfin l'impact que pourraient avoir de futures réformes du régime statutaire sur les équilibres intergénérationnels.

INTRODUCTION

Les enjeux liés au régime de pension des pouvoirs locaux ont suscité un intérêt croissant ces dernières années. La littérature a exploré plusieurs dimensions de cette problématique. Elle s'est d'abord largement concentrée sur les causes des déséquilibres

(1) 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.

financiers propres au circuit de financement de ce régime². D'autres travaux ont abordé les disparités interrégionales du système³. Enfin, quelques études se sont penchées sur les aspects juridiques des réformes⁴.

Notre objectif dans cet article est de revenir sur la loi du 30 mars 2018, qui a introduit deux mesures : (i) ladite « pension mixte » modifiant la méthodologie de calcul des droits à la retraite des travailleurs au sein des pouvoirs locaux en distinguant les droits acquis sous contrat de ceux acquis sous statut⁵ ; et (ii) un incitant budgétaire destiné à encourager la création de régimes complémentaires pour les contractuels⁶. Notre intérêt porte sur une question rarement abordée dans les études existantes : les effets de cette réforme selon les différentes cohortes et profils d'agents. Ce travail évalue donc la réforme à l'épreuve de l'équité intergénérationnelle.

Trois questions structurent notre analyse : (i) Quel est l'impact concret de la pension mixte et des incitations à la capitalisation sur les droits à la retraite des agents contractuels, selon leurs profils de carrière ? (ii) Ces mécanismes permettent-ils de réduire les écarts historiques entre les pensions des agents statutaires et contractuels ? (iii) Les coûts et bénéfices de la réforme sont-ils répartis équitablement entre les générations, en fonction de leur temporalité d'entrée dans le système ?

La fonction publique locale occupe une place particulière au sein de la fonction publique belge. Profondément ancrée dans la tradition d'autonomie communale, elle regroupe les administrations locales telles que les communes, les provinces et

(2) Walter Appels, 'Eigen Schuld?' (2024) 4 Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid 576; Luigi Mendola and Katlyn VAN Overmeire, 'Financement des pensions statutaires locales: un changement de cap s'impose !' [2022] Mouvement Communal 47; Damien Piron, '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', *Sociologie des circuits financiers – Les infrastructures de l'argent et leurs politiques* (Presses Universitaires du Septentrion 2024); Damien Piron and Baptiste Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux'; William Verstappen, 'Mémoire du Comité de Gestion des pensions des administrations locales et provinciales – BRULOCALIS'; M De Lange, *De Pensioenproblematiek in Lokale Besturen* (3rd edn, Politeia 2017).

(3) Damien Piron and Baptiste Vanderclausen, 'Les Aspects Interrégionaux et Bruxellois de l'incitant Fédéral En Vue de La Constitution d'une Pension Complémentaire à Destination Des Agents Contractuels Locaux' [2020] Trait d'Union–Revue des Villes et Communes de Bruxelles-Capitale; Damien Piron and Baptiste Vanderclausen, 'De Intergewestelijke En Brusselse Gevolgen van de Federale Stimulans Voor de Oprichting van Een Aanvullend Pensioenplan Voor Het Lokaal Contractueel Personeel' [2020] Nieuwsbrief–Stad en Gemeenten van Brussel–Hoofdstad.

(4) Inger De Wilde and Ria Janvier, 'Vergelijkende Analyse van de Financiering van de Wettelijke Pensioenen van Het Overheidspersoneel: Nood Aan Een Herijking?' [2020] Tijdschrift voor Sociaal Recht 439; Appels (n 4); De Lange (n 4).

(5) Loi du 30 mars 2018 relative 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 provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales 2018 arts 2-4.

(6) Ibid 12.

les intercommunales⁷. Ce niveau de pouvoir rassemble plus de 1 500 employeurs et emploie quelque 357 000 agents⁸. Le personnel est réparti entre deux statuts: (i) les fonctionnaires (ou agents statutaires)⁹, nommés à l'issue d'un processus de sélection et qui relèvent d'un régime propre à la fonction publique ; (ii) les agents contractuels, recrutés sur la base d'un contrat de travail et qui cotisent au régime général des salariés.

Cette distinction conditionne l'accès à des régimes de pension différents : Les fonctionnaires bénéficient d'un régime plus avantageux : taux de remplacement plus élevé, calcul sur les derniers traitements, et plafond de pension nettement supérieur¹⁰. Les contractuels, en revanche, sont soumis à des règles moins favorables, avec une pension fondée sur la moyenne de carrière complète et un plafonnement plus strict. Ces écarts deviennent de plus en plus visibles à mesure que progresse la « contractualisation » de l'emploi public local¹¹.

Pour tenter de réduire ces écarts, les autorités locales ont eu recours à une pratique particulière : les « nominations tardives »¹². Elle consiste à nommer un agent contractuel en fin de carrière, afin de lui faire bénéficier rétroactivement du régime statutaire. Cette stratégie a entraîné une charge actuarielle importante pour le régime des pensions statutaires locales, sans cotisations correspondantes sur l'ensemble de la carrière¹³.

C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme du 30 mars 2018. L'introduction de la pension mixte, ainsi que l'incitant budgétaire à développer un deuxième pilier pour les contractuels, visent à harmoniser les régimes. La réforme marque aussi un tournant plus structurel dans la logique contributive du système.

La mise en œuvre de ces mécanismes produit toutefois des effets inégaux selon les profils d'agents. L'impact de la réforme varie fortement en fonction de l'âge, du statut et de l'horizon de carrière. Notre hypothèse est que, sur le plan intergénérationnel, les coûts et les bénéfices de la réforme sont répartis de manière inéquitable, sans

(7) David Renders and others, 'Local Governance in Belgium: A Taste of "Institutional Lasagna" Belgian Style' in Matteo Nicolini and Alice Valdesalici (eds), *Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the Federal-Local Connection* (Springer Nature Switzerland 2023) <https://doi.org/10.1007/978-3-031-41792-4_10>.

(8) Cour de Comptes, 'Équilibre Financier Du Fonds de Pension Solidarisé. Pérennité Du Système de Pension Des Agents Statutaires Des Pouvoirs Locaux et Calcul de La Cotisation de Responsabilisation.'

(9) Les pensions des fonctionnaires locaux statutaires sont financées par répartition, via le Fonds de pension solidarisé (FPS), qui assurait en 2020 la couverture de 122.500 pensionnés pour un montant total de 2,975 milliards d'euros.

(10) Nous sommes conscientes de la distinction terminologique entre « traitement » pour les agents statutaires et « salaire » pour les agents contractuels. Afin d'alléger la lecture et d'éviter de rappeler systématiquement cette distinction, les deux termes sont utilisés de manière interchangeable dans l'analyse. Toute référence au « salaire » d'un agent statutaire doit dès lors être entendue comme renvoyant à son traitement.

(11) Ria Janvier, 'Les Pensions Dans Le Secteur Public: Des Enjeux Particuliers' [2019] Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique 291; Piron and Vanderclausen, 'Les Aspects Interrégionaux et Bruxellois de l'incitant Fédéral En Vue de La Constitution d'une Pension Complémentaire à Destination Des Agents Contractuels Locaux' (n 5).

(12) Cour de Comptes, 'Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale.'; Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

(13) Cour de Comptes (n 26).

qu'une justification suffisante ait été avancée pour légitimer cette répartition. Il était pourtant prévisible qu'une fracture apparaisse entre les jeunes contractuels, pleinement bénéficiaires du nouveau système, et ceux en milieu de carrière : exclus des nominations tardives, trop âgés pour accumuler un capital significatif dans le deuxième pilier, et peu incités par une pension mixte devenue moins avantageuse.

Pour tester nos hypothèses, nous mobilisons une méthode mixte combinant des outils juridiques, actuariels et philosophiques. L'analyse repose sur un cadre théorique structuré autour de deux principes normatifs : l'équité intragénérationnelle et l'équité intergénérationnelle. Le premier axe évalue les disparités entre agents de statuts différents au sein d'une même génération¹⁴. Il examine dans quelle mesure la réforme réduit les inégalités structurelles tout en respectant les parcours professionnels individuels. Le second axe interroge la répartition des coûts et des bénéfices entre générations, afin de déterminer si certains groupes supportent une charge disproportionnée, en l'absence de mesures transitoires adéquates¹⁵.

Sur le plan empirique, la démarche s'organise en trois étapes. Nous analysons d'abord le cadre légal et réglementaire de la réforme. Nous réalisons ensuite des simulations quantitatives fondées sur des profils de carrière représentatifs d'agents des pouvoirs locaux. Enfin, nous comparons les résultats obtenus en termes de taux de remplacement et de montants de pension, et identifions les taux de contribution théoriques nécessaires en deuxième pilier pour combler les écarts entre statuts.

Sur le plan théorique, notre approche fait dialoguer plusieurs champs de la littérature. D'une part, les travaux sur les effets des réformes de retraite selon les cohortes, dans des contextes de transition non linéaire. D'autre part, la littérature sur la justice des changements de règles, notamment le principe de non-rétroactivité, garant de la stabilité juridique permettant aux individus de planifier leurs décisions. Toutefois, les études empiriques analysant concrètement comment ces changements affectent la répartition des coûts entre générations et profils professionnels restent rares. Notre méthodologie vise précisément à combler cette lacune.

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.

(14) Erik Schokkaert and Philippe Van Parijs, 'Debate on Social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems' (2003) 13 *Journal of European Social Policy* 245.

(15) Nous prenons les cohortes comme unité de mesure. Voy. Axel Gosseries, 'Theories of Intergenerational Justice: A Synopsis' [2008] SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society; Axel Gosseries, 'Three Models of Intergenerational Reciprocity', *Intergenerational justice* (Routledge 2017); Axel Gosseries, *What Is Intergenerational Justice?* (1st edn, Polity Press 2023); Axel Gosseries and Mathias Hungerbühler, 'Rule Change and Intergenerational Justice' [2006] *Handbook of intergenerational justice* 106.

1. LE SYSTÈME DE PENSION DES POUVOIRS LOCAUX

1.1. LE SYSTÈME GÉNÉRAL : L'APPROCHE MULTI-PIER

Le système de pension belge repose sur une structure à trois piliers complémentaires¹⁶. Le premier pilier, financé par répartition, regroupe trois régimes publics de prestations définies : celui des salariés, des fonctionnaires et des indépendants. Il a pour objectif de garantir un revenu proportionnel aux cotisations sociales, et constitue la principale source de revenu pour la majorité des retraités¹⁷. Le deuxième pilier est constitué de régimes professionnels financés par capitalisation, à travers des cotisations patronales et salariales. Il couvre environ 83 % de la population salariée¹⁸. Enfin, le troisième pilier repose sur l'épargne individuelle volontaire, encouragée par des incitations fiscales, et vise à renforcer la sécurité financière des retraités¹⁹.

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 solidaire²⁰. Les pensions des agents statutaires sont

(16) O Bertrand and S Scaillet, 'Fonctionnement Actuel Du Système de Pension Belge' in B Bayenet and others, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (2019); Pierre Devolder, 'Propositions de réforme des retraites publiques en Belgique. Principes et instruments' (2020) 170 *Revue de l'OFCE* 85; Jean Hindriks, Pierre Devolder and Frank Vandenbroucke, *Quel avenir pour nos pensions: les grands défis de la réforme des pensions* (De Boeck 2015); Jozef Pacolet, 'Access for All to Adequate Pensions in Belgium' [2021] ETUC European Trade Union Confederation; Frank Vandenbroucke and others, 'Un Contrat Social Performant et Fiable: Propositions de La Commission de Réforme Des Pensions 2020-2040 Pour Une Réforme Structurelle Des Régimes de Pension: Annexe 2.3: Avenir Des Pensions Dans Le Secteur Public' [2021] ETUC European Trade Union Confederation; Frank Vandenbroucke and others, 'Un Contrat Social Performant et Fiable: Propositions de La Commission de Réforme Des Pensions 2020-2040 Pour Une Réforme Structurelle Des Régimes de Pension: Annexe 2.3: Avenir Des Pensions Dans Le Secteur Public' [2021] ETUC European Trade Union Confederation; O Bertrand and S Scaillet, 'Fonctionnement Actuel Du Système de Pension Belge' in B Bayenet and others, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (2019)

(17) Bertrand and Scaillet (n 41); Pacolet (n 41).»plainCitation»:»Bertrand and Scaillet (n 41 La Belgique compte 2 318 824 bénéficiaires d'une pension légale. Parmi eux, 80% perçoivent une pension de retraite. Le régime des salariés représente 53,84% des pensionnés, celui des fonctionnaires 8,93%, et celui des indépendants 3,73%. Les carrières qui combinent plusieurs statuts, concernent 33,5% des pensions Pensionstat.be, 'Régimes de Pensions'.

(18) FSMA, 'Les pensions complémentaires expliquées Situation au 1er janvier 2022' (2023).

(19) Devolder (n 41).

(20) Bertrand and Scaillet (n 41).

juridiquement considérées comme un « traitement différé ou prolongé »²¹ venant compenser les niveaux des avantages perçus durant la vie active²². Les pensions des agents statutaires offrent un taux de remplacement brut maximal de 75 %, calculé sur la moyenne des traitements des 10 dernières années. Ce régime, cependant, n’inclut pas de deuxième pilier professionnel, ce qui le distingue nettement des régimes des salariés et indépendants²³.

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)²⁴, calculé sur la moyenne des salaires de toute la carrière, plafonnés et revalorisés²⁵. 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’historiquement 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 :

TABEAU 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/Traitement de Référence	10 dernières années	Carrière Entière
Carrière Complète	45	45
Plafond	Plafond de pension annuelle prévu par l'article 39 de la loi Wijninckx (97.548,92 EUR en 2024)	Plafond de salaire annuel pris en compte pour le calcul de la pension (73.225 EUR en 2024)

(21) Alexandre Piraux, ‘La Transformation Des Services Publics Fédéraux et La Privatisation Progressive Des Pensions Publiques’ in B Bayenet and others, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (Larcier-Intersentia 2019) 331.

(22) Ibid 331–332.

(23) Bertrand and Scaillet (n 41).

(24) En revance un taux ménage de 75 % est appliqué s'il y a un conjoint à charge.

(25) Ibid.

1.3. LE RÉGIME DE PENSION DES POUVOIRS LOCAUX

1.3.1. Un bref 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 centrale²⁶. Cette autonomie, consacrée dès le 19^e siècle, a permis aux autorités locales de gérer leurs propres régimes de pension pour les agents statutaires²⁷. Cependant, ces régimes étaient initialement fragmentés et souvent insuffisants pour garantir une sécurité financière adéquate à la retraite²⁸.

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 1²⁹.

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 régional³⁰.

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 local³¹. 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.³² En général, les contractuels et fonctionnaires, bien que remplissant souvent les mêmes fonctions, 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 nommé³³.

(26) Renders and others (n 10).

(27) Bertrand and Scaillet (n 41); De Lange (n 4); Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

(28) Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

(29) Piron (n 4).

(30) De Lange (n 4); De Wilde and Janvier (n 6).

(31) Piron (n 4).

(32) 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 and Overmeire (n 4); Verstaappen (n 4).

(33) Piraux (n 48); Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

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 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 le période minimale de cotisation³⁴.

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.³⁵

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 contractuels³⁶.

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

(34) Cour de Comptes (n 26).

(35) La réforme du 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 and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4). 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, '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 Règlementation 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'. 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.

(36) Mendola and Overmeire (n 4); Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

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 différentes. 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 statutaires et contractuels dans le secteur public³⁷. 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 terme³⁸.

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 régimes³⁹.

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 statutaire⁴⁰. 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

(37) Arnaud Dessoir, 'La Problématique Des Pensions Des Fonctionnaires Des Administrations Locales', *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux?* (Larcier 2019); Piron (n 4); Stéphanie Thoron, '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'.

(38) Piron and Vanderclausen, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux' (n 4).

(39) Ibid.

(40) Commission d'Affaires Sociales (n 61); Thoron (n 63).

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 puisque les pensions sont, essentiellement, des grands mécanismes de redistribution⁴¹. 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-être⁴². Depuis un demi-siècle, plusieurs cadres théoriques ont émergé, chacun offrant une approche normative distincte pour structurer les relations de justice entre générations.⁴³

(41) Nicholas Barr, *Economics of the Welfare State* (Oxford University Press, USA 2020).

(42) Gosseries, *What Is Intergenerational Justice?* (n 30).

(43) En synthétisant les perspectives les plus pertinentes issues de la littérature *ibid*; Gosseries, *What Is Intergenerational Justice?* (n 30); José Manuel Gragera, 'Desigualdad Intergeneracional y Sistemas de Pensiones' [2021] *Isegoria* e12., 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, 'Three Models of Intergenerational Reciprocity' (n 30). 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, 'Theories of Intergenerational Justice: A Synopsis' (n 30). 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 *ibid.* Ensuite, la « clause lockéenne », issue du libéralisme, soutient que chaque génération doit laisser des ressources suffisantes pour répondre aux besoins essentiels des générations futures *ibid*. 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 Axel Gosseries, 'Qu'est-Ce Que Le Suffisantisme?' (2011) 38 *Philosophiques* 465.

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 stationnaire⁴⁴. 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 en matière d'équité, qui se manifestent à deux niveaux complémentaires. Sur le plan intergénérationnel, elle produit des effets différenciés selon les cohortes, en fonction de leur position dans le cycle de vie au moment de la réforme. Sur le plan intragénérationnel, elle renforce ou redessine les disparités liées aux statuts professionnels et aux modalités d'accumulation des droits à pension. Ces tensions appellent une évaluation rigoureuse, afin de déterminer si les écarts observés – entre générations ou au sein d'une même cohorte – peuvent être justifiés dans le cadre normatif retenu.

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 apportés par la réforme. Ce mécanisme repose sur la durée d'accumulation des contributions, qui devient un paramètre déterminant. Cette dimension temporelle produit toutefois des effets inégalement répartis entre les cohortes. Selon leur position dans le cycle de vie au moment de la réforme, les individus ne sont pas également placés pour bénéficier des rendements associés à la capitalisation.

La réforme modifie aussi les conditions d'accès aux prestations et les règles de calcul, créant des ruptures pour les cohortes situées entre l'ancien et le nouveau système. Ces générations intermédiaires doivent composer avec une transition institutionnelle qui rend obsolètes certaines stratégies de carrière, sans qu'elles aient eu les moyens d'adapter leurs parcours.

Dans ce contexte, l'exigence d'équité implique que les différences de traitement entre cohortes soient justifiables. Quelle que soit leur situation ou leur statut, les individus doivent pouvoir accéder à des droits dans des conditions équitables.

Les agents proches de la retraite, par exemple, disposent d'un horizon trop court pour accumuler des droits suffisants dans le nouveau système. À l'inverse, les générations plus jeunes pourront, à terme, en bénéficier pleinement. Quant aux cohortes les plus anciennes, restées sous le régime statutaire, elles ne sont que marginalement concernées par les nouvelles règles. L'analyse qui suit vise à mesurer ces écarts et à évaluer leur compatibilité avec les principes d'un système juste.

(44) Gosseries, 'Theories of Intergenerational Justice: A Synopsis' (n 30); Gosseries, *What Is Intergenerational Justice?* (n 30); Gragera (n 70).

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 conservent un régime à prestations définies, calculé sur les dix dernières années de traitement et offrant un taux de remplacement plus élevé, les agents contractuels sont soumis à des règles nettement moins favorables. Leurs pensions sont calculées sur l'ensemble de la carrière, ce qui réduit sensiblement les montants perçus. L'introduction de la pension mixte, bien qu'elle vise un meilleur alignement entre contributions et prestations, peut accentuer certaines disparités. Les agents contractuels nommés tardivement, par exemple, restent désavantagés : les années passées sous contrat n'ouvrent pas les mêmes droits que celles accomplies sous statut. Par ailleurs, beaucoup n'ont pas eu la possibilité de s'affilier à un deuxième pilier à temps, ce qui aggrave les écarts avec leurs homologues statutaires.

2.3. HYPOTHÈSES

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

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. Ces effets varient également selon la dimension temporelle. Les générations intermédiaires, en particulier celles ayant connu des parcours hybrides ou des transitions entre statuts, apparaissent comme particulièrement vulnérables. Ces groupes risquent de subir des inégalités accrues dans l'accès aux droits et leur accumulation, résultant à la fois de ruptures normatives et de déséquilibres structurels.

3. MÉTHODOLOGIE

Pour évaluer l'impact de la loi du 30 mars 2018 sur les droits à la pension et sur l'équité intergénérationnelle, nous avons modélisé la trajectoire de carrière d'un individu ayant travaillé exclusivement dans une administration locale. Cette modélisation intègre les transitions possibles entre statuts au cours de la carrière, ainsi que les effets liés à la temporalité et à l'accumulation des droits, dans le cadre des 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/traitement), 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 contractuels⁴⁵.

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.⁴⁶ Les résultats des différents profils envisagés sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.⁴⁷

(45) Par ailleurs les profils simulés supposent que le fonctionnaire ne bénéficie d'aucune promotion durant sa carrière. Jusqu'en 2013, certaines formations certifiées permettaient néanmoins un changement d'échelle de traitement.

(46) En l'annexe nous avons aussi mis le niveau en absolu de la première pension en euros constants.

(47) Toutes les tables qui suivent sont d'élaboration propre.

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 marqués apparaissent, comme attendu, entre les profils statutaire (P1) et contractuel (P2). Le taux de remplacement dans le scénario statutaire dépasse de près de 24 points celui du scénario contractuel. Cette différence s'explique principalement par deux facteurs : un taux de base plus élevé pour les statutaires (75 % contre 60 % en taux isolé), et une définition plus avantageuse du salaire de référence (moyenne des 10 dernières années, contre moyenne de carrière pour les contractuels). Un troisième facteur joue également un rôle : le plafonnement des salaires pour les contractuels. Cet effet ne se manifeste toutefois pas dans notre scénario de base, où les salaires simulés restent en dessous du plafond. La section 4.2.3 en explorera l'impact à partir d'autres hypothèses d'évolution salariale.

Conformément aux objectifs de la réforme du 30 mars 2018, l'introduction du deuxième pilier améliore les niveaux de pension dans tous les scénarios. Toutefois, l'ampleur de cette amélioration dépend du moment de l'affiliation et du type de carrière. Les scénarios P3, P4, P6 et P7 montrent que les affiliations tardives (P4 et P7) conduisent à des taux de remplacement inférieurs à ceux obtenus en cas d'affiliation immédiate (P3 et P6). Ce décalage souligne l'impact *négatif* d'une affiliation tardive sur les prestations, et illustre une limite structurelle du système de capitalisation : il ne permet pas de corriger rétroactivement les écarts entre profils de carrière.

Par ailleurs, l'affiliation tardive au deuxième pilier impose un coût financier supplémentaire pour les agents contractuels concernés. Pour éviter un creusement excessif des écarts, des ajustements significatifs des taux de cotisation à charge du pouvoir local sont alors nécessaires. Il s'agit précisément des agents ayant accédé au statut après le 1er décembre 2017, dans l'espoir d'obtenir une pension statutaire complète. Ceux-ci relèvent désormais du régime de pension mixte.

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 variables⁴⁸: (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. 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 Taux 1%	TR Taux de 3%	TR Taux de 5%
P1	Statutaire	71,75%	<i>71,75%</i>	<i>71,75%</i>
P2	Contractuel	48,61%	<i>48,61%</i>	<i>48,61%</i>
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>	<i>52,58%</i>
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%

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%).

(48) 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.

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.

TABEAU 4 : SENSIBILITÉ PAR RAPPORT À L'ÂGE D'AFFILIATION AU DEUXIÈME PILIER

Scénarios	Description	TR Affiliation 30 ans	TR Affiliation 40 ans	TR Affiliation 50 ans
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 contractuels⁴⁹. 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 35.000 € croissant au-delà de l'inflation de 3% chaque année.

(49) Remarquons qu'il existe aussi pour les statutaires un plafond exprimé en termes de pension maximale (plafond annuel de pension de 99.499 € au 1 janvier 2025) ; ce montant n'est jamais atteint dans toutes les simulations qui suivent

TABEAU 5 : SENSIBILITÉ PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION DES SALAIRES

Scénarios	Description	TR	TR	TR
		Salaire 30.000€ Croissance de 1%	Salaire 30.000€ Croissance de 2,5%	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%
P4	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.⁵⁰

5. RÉSULTATS II : TAUX DE COTISATION D'ÉQUILIBRE DU DEUXIÈME PILIER

Cette section examine les taux de cotisation théoriques nécessaires pour équilibrer les pensions entre agents statutaires et contractuels, en tenant compte de l'introduction du deuxième pilier. L'analyse repose sur différents scénarios d'affiliation et de nomination. L'objectif est d'identifier les conditions permettant de compenser les écarts de taux de remplacement entre les statuts.

Plusieurs variables sont prises en compte : 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 montrent comment ces facteurs influencent le niveau de cotisation

(50) 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.

requis pour garantir une parité de pension. L'accent est mis sur les cas d'affiliation tardive ou d'entrée différée dans une carrière statutaire.

Les tableaux ci-dessous résument les taux d'équilibre nécessaires selon les différents paramètres retenus. Ils permettent de mieux cerner les ajustements requis pour supprimer les disparités de pension entre 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 ⁵¹.

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

(51) Comité de gestion du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, 'Mémorandum 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)'.

TABEAU 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 35.000 € Croissance de 3%%	16,93%
Durée de la carrière	Carrière 35 ans	6,44%
	Carrière 40 ans	6,63%
	Carrière 45 ans	6,80%
Taux d'intérêt réel	Taux réel 0%	12,69%
	Taux réel 2%	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.

TABEAU 7 : COMPARAISON DU TAUX D'ÉQUILIBRE DEUXIÈME PILIER EN FONCTION DE L'ÂGE D'AFFILIATION TARDIF AU DEUXIÈME PILIER (CARRIÈRES PURES)

	Affiliation immédiate 22 ans	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	Nomination 55 ans	Nomination 60 ans
Taux d'équilibre	7,44%	7,28%	7,04%

Une nomination plus tardive conduit à alimenter plus longtemps le deuxième pilier, ce qui permet une légère diminution du taux d'équilibre.

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 a illustré l’impact d’une affiliation tardive au deuxième pilier sur le taux de cotisation requis pour garantir un taux de remplacement équivalent à celui des agents statutaires dans un régime de pension mixte. En pratique, les taux effectivement appliqués dans le deuxième pilier restent très inférieurs à ces taux d’équilibre. Dans notre scénario central, nous avons retenu un taux de cotisation de 3 %.

Or, ce taux produit des taux de remplacement inégaux selon l’âge d’affiliation, comme l’a montré le tableau 4. Ainsi, pour un agent nommé à 55 ans, une affiliation immédiate au deuxième pilier permet d’atteindre un taux de remplacement de 60,48 %. En cas d’affiliation tardive, à 40 ans, ce taux chute à 55,87 %.

Il existe donc une inégalité nette liée au moment de l’affiliation dans la carrière. À partir de cette observation, il est possible de calculer les taux de cotisation qui auraient été nécessaires – à la place des 3 % – pour compenser cette inégalité dans le cadre du régime de pension mixte. Le tableau 10 présente ces taux correctifs selon différents scénarios.

TABEAU 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 précédentes repose sur les formules de pension en vigueur en 2024. Or, plusieurs projets de réforme du régime statutaire sont à l’étude. Il nous a donc paru pertinent d’évaluer l’impact potentiel de ces projets sur les résultats présentés ici.

L'un des principaux facteurs de différenciation entre les pensions des agents statutaires et contractuels concerne la définition du salaire de référence. Pour les statutaires, la pension est calculée sur la base des dix dernières années de traitement, contre l'ensemble de la carrière pour les contractuels (voir tableau 1).

Parmi les pistes envisagées, certaines visent à rapprocher les règles de calcul en allongeant la période de référence applicable aux statutaires. 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.

TABEAU 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%

L'allongement de la période de référence des salaires réduit mécaniquement le montant de la pension statutaire. Ce changement rapproche le régime des fonctionnaires de celui des contractuels et diminue, en conséquence, l'écart à compenser par un deuxième pilier en capitalisation.

Le tableau 12 reprend en ce sens la logique du tableau 7, mais l'applique aux carrières homogènes (statutaires et contractuelles sur toute la durée de la vie active). Il compare les taux d'équilibre du deuxième pilier selon différentes définitions du salaire de référence appliquées aux agents statutaires.

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)

	Affiliation immédiate 22 ans	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%. Remarquons néanmoins que sous cette hypothèse les statutaires eux-mêmes, voyant leur taux de remplacement diminuer de 71,75% à 62,18%, seraient également en droit de disposer d'un deuxième pilier. Ce qui ferait remonter d'autant le taux d'équilibre des contractuels.

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)

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

7. LA RÉFORME 2018 À L'ÉPREUVE DE L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

La réforme des retraites de 2018, conçue pour corriger certaines inégalités historiques entre agents statutaires et contractuels dans les administrations locales, visait à réduire les écarts de pension. Elle a introduit un modèle de pension mixte ainsi qu'un deuxième pilier pour les contractuels. Si cette réforme a permis de corriger certains déséquilibres actuariels, elle présente aussi des limites structurelles et a engendré de nouvelles disparités, notamment intergénérationnelles.

Notre analyse examine dans quelle mesure cette réforme respecte les principes d'équité intergénérationnelle, à partir des hypothèses formulées sur l'impact différencié de la réforme selon l'âge d'affiliation et le statut des agents. Cette section confronte ces résultats à notre cadre normatif, en analysant la manière dont la réforme recompose les inégalités entre générations et entre parcours professionnels.

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 le montant de la pension et les cotisations 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 (même si pour ces derniers des mesures de transition permettraient d'adoucir ces écarts, telles qu'ajouter chaque année un an dans le calcul du salaire de référence).

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 croisse 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. 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.

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. 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 agents des pouvoirs locaux, en tenant compte des inégalités historiques entre agents statutaires et contractuels. En nous appuyant sur un cadre normatif inspiré de la justice intergénérationnelle libérale-égalitaire 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 repose sur la modélisation de trajectoires de carrière types, construites selon trois dimensions principales : l'âge d'affiliation, le statut professionnel (contractuel ou statutaire), et les paramètres institutionnels de financement. Cette approche permet de mesurer les effets différenciés de la réforme selon les profils d'agents.

Les résultats mettent en évidence des disparités significatives. Les agents contractuels affiliés tardivement au deuxième pilier apparaissent comme les plus désavantagés. Confrontés à des taux de cotisation plus élevés pour compenser les écarts entre régimes, ces agents, souvent en fin de carrière, peinent à atteindre des niveaux de pension comparables à ceux des agents statutaires. Cette situation montre que l'application uniforme d'un taux de capitalisation ne suffit pas, dans un contexte de transition, à garantir une répartition équitable des droits. Des ajustements ciblés dans les contributions apparaissent nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de ces groupes.

Les projets actuels de réforme du régime 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. Toutefois, cette réduction implique une part plus importante à financer via le deuxième pilier si l'on souhaite compenser la baisse des prestations en répartition.

Cette dépendance accrue à la capitalisation soulève des questions sur l'équilibre entre effort contributif individuel et logique redistributive entre générations. Pour éviter l'aggravation des déséquilibres, notamment pour les générations proches de la retraite, il apparaît essentiel d'accompagner ces réformes par des mécanismes d'ajustement ciblés.

Ainsi, si la réforme de 2018 a permis de corriger certaines inégalités historiques, elle a également généré de nouvelles tensions, en particulier pour les générations intermédiaires. Pour corriger ces désavantages structurels et garantir une transition équitable entre régimes, plusieurs ajustements et mécanismes de compensation peuvent être envisagés. Ces recommandations, fondées sur les résultats de nos simulations et les principes de justice intergénérationnelle, visent à construire 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 piste complémentaire consisterait à instaurer une bonification plus généreuse pour les agents ayant accumulé une longue carrière contractuelle avant leur nomination statutaire. Cette bonification pourrait prendre la forme d'une augmentation du taux de remplacement, proportionnelle à la durée de la période contractuelle. Par exemple, un agent ayant travaillé vingt ans sous statut contractuel pourrait bénéficier d'un bonus de quatre points de taux de remplacement, ce qui contribuerait à réduire les écarts avec les agents ayant effectué une carrière statutaire complète.

Ces recommandations visent à apporter des réponses concrètes aux déséquilibres révélés par la réforme de 2018, tout en restant compatibles avec les contraintes budgétaires des pouvoirs locaux. Leur mise en œuvre favoriserait une répartition plus égalitaire entre générations, en adaptant les contributions et les droits à pension aux trajectoires réelles des agents. En assurant une distribution plus équilibrée des coûts et des bénéfices, ces ajustements contribueraient à la fois à la cohésion sociale et à la soutenabilité du système de retraite local.

Au-delà du cas des pouvoirs locaux, ces constats prendront une importance croissante si les projets de réforme du régime statutaire général se concrétisent, notamment ceux prévoyant la création d'un deuxième pilier pour l'ensemble des agents publics.

9. BIBLIOGRAPHIE

Appels W, 'Eigen Schuld?' (2024) 4 Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid 576

Barr N, *Economics of the Welfare State* (Oxford University Press, USA 2020)

Baurin A and Hindriks J, 'Intergenerational Consequences of Gradual Pension Reforms' (2023) 78 European Journal of Political Economy 102336

Bertrand O and Scaillet S, 'Fonctionnement Actuel Du Système de Pension Belge' in B Bayenet and others, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (2019)

Comité de gestion du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, '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, ‘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 Règlementation 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, ‘Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale.’

——, ‘Équilibre Financier Du Fonds de Pension Solidarisé. Pérennité Du Système de Pension Des Agents Statutaires Des Pouvoirs Locaux et Calcul de La Cotisation de Responsabilisation.’

De Lange M, *De Pensioenproblematiek in Lokale Besturen* (3rd edn, Politeia 2017)

De Wilde I and Janvier R, ‘Vergelijkende Analyse van de Financiering van de Wettelijke Pensioenen van Het Overheidspersoneel: Nood Aan Een Herijking?’ [2020] Tijdschrift voor Sociaal Recht 439

Dessoy A, ‘La Problématique Des Pensions Des Fonctionnaires Des Administrations Locales’, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux?* (Larcier 2019)

Devolder P, ‘Propositions de réforme des retraites publiques en Belgique. Principes et instruments’ (2020) 170 *Revue de l’OFCE* 85

Fallon RH and Meltzer DJ, ‘New Law, Non-Retroactivity, and Constitutional Remedies’ (1991) 104 *Harvard Law Review* 1731

Fisch JE, ‘Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach’ (1997) 110 *Harvard Law Review* 1055

Fouejieu AP and others, ‘Pension Reforms in Europe: How Far Have We Come and Gone?’ (International Monetary Fund 2021)

Fried BH, ‘Ex Ante/Ex Post’ (2003) 13 *J. Contemp. Legal Issues* 123

FSMA, ‘Les pensions complémentaires expliquées Situation au 1er janvier 2022’ (2023)

Gosseries A, ‘Theories of Intergenerational Justice: A Synopsis’ [2008] SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society

——, ‘Qu’est-Ce Que Le Suffisantisme?’ (2011) 38 *Philosophiques* 465

——, 'Three Models of Intergenerational Reciprocity', *Intergenerational justice* (Routledge 2017)

——, *What Is Intergenerational Justice?* (1st edn, Polity Press 2023)

Gosseries A and Hungerbühler M, 'Rule Change and Intergenerational Justice' [2006] *Handbook of intergenerational justice* 106

Gragera JM, 'Desigualdad Intergeneracional y Sistemas de Pensiones' [2021] *Isegoría* e12

Hachez I, *Le Principe de Standstill Dans Le Droit Des Droits Fondamentaux: Une Irréversibilité Relative* (2008)

Hindriks J, Devolder P and Vandenbroucke F, *Quel avenir pour nos pensions?: les grands défis de la réforme des pensions* (De Boeck 2015)

Janvier R, 'Les Pensions Dans Le Secteur Public: Des Enjeux Particuliers' [2019] *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique* 291

Kryvoi Y and Matos S, 'Non-Retroactivity as a General Principle of Law' (2021) 17 *Utrecht Law Review* 46

Mendola L and Overmeire KV, 'Financement des pensions statutaires locales: un changement de cap s'impose !' [2022] *Mouvement Communal* 47

Metselaar L, Zwaneveld P and van Ewijk C, 'Reforming Occupational Pensions in the Netherlands: Contract and Intergenerational Aspects' (2022) 170 *De Economist* 7

Munzer SR, 'Theory of Retroactive Legislation' (1982) 61 *Tex. L. Rev.* 425

Pacolet J, 'Access for All to Adequate Pensions in Belgium' [2021] *ETUC European Trade Union Confederation*

Pensionstat.be, 'Régimes de Pensions'

Piroux A, 'La Transformation Des Services Publics Fédéraux et La Privatisation Progressive Des Pensions Publiques' in B Bayenet and others, *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?* (Larcier-Intersentia 2019)

Piron D, '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', *Sociologie des circuits financiers – Les infrastructures de l'argent et leurs politiques* (Presses Universitaires du Septentrion 2024)

Piron D and Vanderclausen B, 'De Intergewestelijke En Brusselse Gevolgen van de Federale Stimulans Voor de Oprichting van Een Aanvullend Pensioenplan Voor Het

Lokaal Contractueel Personeel' [2020] Nieuwsbrief–Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad

——, 'Le Financement Des Pensions Des Agents Publics Locaux'

——, 'Les Aspects Interrégionaux et Bruxellois de l'incitant Fédéral En Vue de La Constitution d'une Pension Complémentaire à Destination Des Agents Contractuels Locaux' [2020] Trait d'Union–Revue des Villes et Communes de Bruxelles-Capitale

Renders D and others, 'Local Governance in Belgium: A Taste of "Institutional Lasagna" Belgian Style' in Matteo Nicolini and Alice Valdesalici (eds), *Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the Federal-Local Connection* (Springer Nature Switzerland 2023) <https://doi.org/10.1007/978-3-031-41792-4_10>

Schokkaert E and Van Parijs P, 'Debate on Social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems' (2003) 13 *Journal of European Social Policy* 245

Thoron S, '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'

Vandenbroucke F and others, 'Un Contrat Social Performant et Fiable: Propositions de La Commission de Réforme Des Pensions 2020-2040 Pour Une Réforme Structurale Des Régimes de Pension: Annexe 2.3: Avenir Des Pensions Dans Le Secteur Public'

Verstappen W, 'Mémorandum du Comité de Gestion des pensions des administrations locales et provinciales - BRULOCALIS'

Vidlund M and others, 'Pension System Design and Intergenerational Redistribution: Applying the Musgrave's Rule in a Comparative Setting' (2017) 27 *Review of Sociology* 40

Loi du 30 mars 2018 relative 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 provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales 2018

10. ANNEXE

COMPARAISON DES MONTANTS DE PENSION DÉFLATÉS À 67 ANS

Profils	Pension déflatée (Brut, € 2024)
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	<i>Statutaire</i>	71,75%	2 779	71,75%	2 779
P2	<i>Contractuel</i>	60,76%	2 353	48,61%	1 883
P3	<i>Contractuel</i> + 2PL initial	70,97%	2 749	58,81%	2 278
P4	<i>Contractuel</i> + 2 PL tardif	66,36%	2 570	54,20%	2 099
P5	<i>Mixte 1</i> (sans 2PL)	60,95%	2 361	52,58%	2 037
P6	<i>Mixte 2</i> (2PL initial)	68,84%	2 666	60,48%	2 342
P7	<i>Mixte 3</i> (2PL tardif)	64,23%	2 488	55,87%	2 164

SENSIBILITÉ EN MONTANT PAR RAPPORT AU TAUX DE CONTRIBUTION DEUXIÈME PILIER

Scénarios	En € avec taux de 1%	En € avec taux de 3%	En € avec taux de 5%
P1	2 779	2 779	2 779
P2	1 883	1 883	883
P3	2 014	2 278	2 542
P4	1 955	2 099	2 244
P5	2 037	2 037	2 037
P6	2 139	2 342	2 546
P7	2 079	2 164	2 249

SENSIBILITÉ EN MONTANT PAR RAPPORT À L'ÂGE D'AFFILIATION AU DEUXIÈME PILIER

Scénarios	En € Affiliation 30	En € Affiliation 40	En € Affiliation 50
P1	2 779	2 779	2 779
P2	1 883	1 883	1 883
P3	2 278	2 278	2 278
P4	2 195	2 099	2 013
P5	2 037	2 037	2 037
P6	2 342	2 342	2 342
P7	2 259	2 164	2 077

SENSIBILITÉ EN MONTANT PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION DES SALAIRES

Scénarios	En € Salaire 30.000 Croiss de 1%	En € Salaire 30.000 Croiss 2,5%	En € Salaire 35.000 Croiss 3%
P1	2 779	4 985	7 056
P2	1 883	2 642	3 045
P3	2 278	3 186	3 756
P4	2 099	2 984	3 510
P5	2 037	3 008	3 950
P6	2 342	3 394	4 439
P7	2 164	3 192	4 193

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%	2 350	55,80%	1 957
P2	Contractuel	48,61%	1 883	44,22%	1 630	39,60%	1 389
P3	Contractuel + 2PL initial	58,81%	2 278	53,06%	1 956	47,15%	1 653
P4	Contractuel + 2 PL tardif	54,20%	2 099	49,81%	1 836	45,20%	1 585
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2 037	48,19%	1 776	43,58%	1 528
P6	Mixte 2 (2PL initial)	60,48%	2 342	54,73%	2 017	48,82%	1 712
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	55,87%	2 164	51,48%	1 897	46,86%	1 643

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%	2 779	71,75%	2 779	71,75%	2 779
P2	Contractuel	48,61%	1 883	48,61%	1 883	48,61%	1 883
P3	Contractuel + 2PL initial	54,08%	2 095	58,81%	2 278	68,37%	2 648
P4	Contractuel + 2 PL tardif	52,18%	2 021	54,20%	2 099	57,40%	2 223
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2 037	52,58%	2 037	52,58%	2 037
P6	Mixte 2 (2PL initial)	56,35%	2 182	60,48%	2 342	69,26%	2 683
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	54,45%	2 109	55,87%	2 164	58,28%	2 257

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%	2.779	71,75%	2.779	71,75%	2.779
P2	Contractuel	48,61%	1.883	48,61%	1.883	48,61%	1.883
P3	Contractuel + 2PL initial	61,61%	2.386	58,81%	2.278	57,15%	2.214
P4	Contractuel + 2 PL tardif	55,74%	2.159	54,20%	2.099	53,29%	2.064
P5	Mixte 1 (sans 2PL)	52,58%	2.037	52,58%	2.037	52,58%	2.037
P6	Mixte 2 (2PL initial)	62,64%	2.426	60,48%	2.342	59,19%	2.293
P7	Mixte 3 (2PL tardif)	56,77%	2.199	55,87%	2.164	55,33%	2.143

TABLE DES MATIERES

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

RÉSUMÉ	633
INTRODUCTION	633
1. LE SYSTÈME DE PENSION DES POUVOIRS LOCAUX	637
1.1. LE SYSTÈME GÉNÉRAL : L'APPROCHE MULTI-PIER	637
1.2. LE SYSTÈME DE PENSION DU SECTEUR PUBLIC	637
1.3. LE RÉGIME DE PENSION DES POUVOIRS LOCAUX	639
2. RÉFORMES DES RETRAITES ET ÉQUITÉ : CADRE NORMATIF	642
2.1. FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA JUSTICE INTERGÉNÉRATIONNELLE	642
2.2. DIMENSIONS DE L'ÉQUITÉ INTER ET INTRAGÉNÉRATIONNELLE DANS LA RÉFORME DU 2018	643
2.3. HYPOTHÈSES	644
3. MÉTHODOLOGIE	645
4. RÉSULTATS I : ANALYSE DU NIVEAU DES PENSIONS	646
4.1. SCÉNARIO DE BASE	646
4.2. ÉTUDE DE SENSIBILITÉ	648
5. RÉSULTATS II : TAUX DE COTISATION D'ÉQUILIBRE DU DEUXIÈME PILIER	650
5.1. COMPARAISON ENTRE STATUTAIRE (P1) ET CONTRACTUEL AVEC DEUXIÈME PILIER SUR TOUTE LA CARRIÈRE (P3)	651
5.2. COMPARAISON ENTRE STATUTAIRE (P1) ET CONTRACTUEL AVEC DEUXIÈME PILIER TARDIF (P4)	652
5.3. COMPARAISON ENTRE STATUTAIRE (P1) ET PENSION MIXTE AVEC DEUXIÈME PILIER SUR TOUTE LA CARRIÈRE DE CONTRACTUEL (P6)	653
5.4. COMPARAISON ENTRE STATUTAIRE (P1) ET PENSION MIXTE AVEC DEUXIÈME PILIER TARDIF (P7)	654
5.5. EFFET DE L'AFFILIATION TARDIVE AU DEUXIÈME PILIER EN TERMES D'ÉQUIVALENCE DE TAUX DE COTISATION EFFECTIF	655
6. RÉSULTATS III : IMPACT DES PROJETS DE RÉFORME DE LA PENSION STATUTAIRE	655
7. LA RÉFORME 2018 À L'ÉPREUVE DE L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE	658
7.1. LA PENSION MIXTE : UNE CORRECTION INÉGALE DES INÉGALITÉS DE STATUT	658
7.2. LES LIMITATIONS TEMPORELLES DE LA CAPITALISATION POUR RÉSOUDRE LES INÉGALITÉS	659
7.3. INTERACTION ENTRE LE DEUXIÈME PILIER ET LA NOMINATION STATUTAIRE : DES DISPARITÉS AMPLIFIÉES SELON L'ÂGE D'AFFILIATION	660
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	661
9. BIBLIOGRAPHIE	663
10. ANNEXE	667