



Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

## LA PENSION DES AGENTS STATUTAIRE ET CONTRACTUELS DES POUVOIRS LOCAUX (12.2009)

### *Pistes de réflexion pour la mise en place d'un mécanisme de financement pérenne et d'un second pilier viable*

Luigi Mendola

Conseiller responsable - Union des Villes et Communes de Wallonie

#### **I. INTRODUCTION**

Le devenir du régime des pensions du personnel local statutaire et l'augmentation constante de la charge qu'il représente inquiètent l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Si l'on n'y prend pas garde cette charge deviendra rapidement insupportable pour les communes.

Notre Association étant en outre convaincue qu'il est nécessaire de réduire l'écart entre les régimes de pension statutaire et contractuel, c'est avec ses Associations sœurs flamande et bruxelloise et en étroite concertation avec l'ONSSAPL qu'elle réfléchit à un ensemble de solutions structurelles impliquant tous les acteurs (pouvoirs locaux, agents, Etat, Régions) afin de répondre à ce double défi consistant à assurer le financement de la pension des statutaires et améliorer la pension des contractuels.

Que ce soit en matière de réforme du mode de financement du régime de pension des agents statutaires des pouvoirs locaux ou de mise en place d'un second pilier de pension contractuelle, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour que soient adoptées des solutions concertées, durables et financièrement viables pour les pouvoirs locaux.

Concernant la *réforme du mécanisme de financement de pension des agents définitifs*, nous estimons que seul un mécanisme alliant *solidarité et responsabilité individuelle* permettra d'assurer pérennité et stabilité à un système confronté actuellement à de nombreuses difficultés d'origines diverses. Dans l'instauration de ce nouveau mécanisme, il faudra cependant veiller à ne plonger aucun pouvoir local dans des difficultés financières nouvelles et réfléchir à des moyens d'aides spécifiques et ponctuelles, sur la base de critères objectifs préétablis.

En ce qui concerne *le second pilier de pension pour les agents contractuels*, nous estimons qu'un mécanisme de prestations définies exposerait les pouvoirs locaux à un risque financier inutile dès lors qu'un autre système éprouvé, fondé sur des cotisations définies, permettrait d'atteindre les objectifs poursuivis dans le respect de la nécessaire prudence avec laquelle le secteur public local se doit de gérer les deniers publics. Le modèle que nous prônons permettrait en outre que ne soient pas créés de nouveaux freins à la nomination, nomination nécessaire pour maintenir en équilibre le régime de pensions des agents statutaires locaux.

## II. DEVELOPPEMENTS

### 1. DE LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU MECANISME DE FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS STATUTAIRES DES POUVOIRS LOCAUX

#### 1.1. LE NOUVEAU REGIME EN PROJET

Le mécanisme actuel de financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux, fondé sur un mécanisme qui se voulait solidaire, a montré ses limites et nécessitait d'être revu en profondeur afin d'éviter, désormais, que le surcoût de la charge de pension d'une administration locale soit reporté sur les autres pouvoirs locaux faisant partie du même pool<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le maintien d'une certaine solidarité entre pouvoirs locaux se devait d'être assuré, faute de quoi la notion même de caisse commune (fondée sur un mécanisme de répartition) perdait tout son sens.

Compte tenu de ces éléments, c'est avec satisfaction que nous constatons que l'autorité fédérale a récemment marqué son accord de principe sur la réforme du mécanisme de financement des pensions publiques locales, dans le sens proposé de concert par l'ONSSAPL, les Unions des Villes et Communes, et les organisations syndicales représentatives<sup>2</sup>.

Le nouveau modèle se baserait sur trois paramètres, liés entre eux: un taux de base, un facteur de correction et un taux plancher.

Pour une année donnée, le montant nécessaire à financer les pensions statutaires locales est établi; en fonction de ce montant est fixé un taux de base (pour 3 ans) directement lié à un facteur de correction (si le taux de base augmente, le facteur de correction diminue, et vice-versa). En fonction des données actuelles, des simulations permettent d'escompter qu'un taux de base se situant aux alentours de 30 % pour toutes les administrations locales<sup>3</sup> commanderait un facteur de correction de 58 %, ce facteur de correction n'étant pas calculé sur l'ensemble de la masse salariale statutaire, mais sur le reliquat de la charge pension non financé par le taux de base.

Pour une meilleure compréhension, divers exemples sont repris dans le tableau ci-joint. Les taux renseignés sont purement indicatifs et servent à illustrer l'interaction entre les trois paramètres précités et le rôle qu'ils jouent en fonction de la politique de nomination de l'autorité locale.

---

<sup>1</sup> A titre d'illustration, notons que si le mécanisme actuel de financement devait être maintenu, des projections pour 2015 renseignent des taux nécessaires de cotisation de 41,36 % pour le pool 1 et de 54,75 % pour le pool 2.

<sup>2</sup> Les principes de base de cette réforme sont d'ailleurs évoqués dans la note de politique générale du Ministre fédéral en charge des pensions: Note de politique générale – Politique des grandes villes et des pensions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2009-2010, n°2225/022, p. 13.

<sup>3</sup> Une précision nous semble utile: plutôt que de fusion des pools, il s'agira davantage d'une application d'un mécanisme de financement uniforme à l'ensemble des autorités locales. Cette distinction a son importance, notamment pour ce qui concerne les réserves financières qui ont été engrangées, au fil du temps, par les administrations locales solidarisées en pools. Il en résulte que le fonds de réserves propre aux administrations du Pool 1 ne pourra servir au lissage de l'augmentation des taux de cotisation **que des seules autorités locales qui relevaient de ce pool 1**. Le résultat des efforts consentis par ces administrations qui, avant les autres, ont contribué à un mécanisme qui se voulait solidaire, ne pourra donc leur échapper.

## Projet de nouveau mécanisme de financement des pensions des agents définitifs des pouvoirs locaux

### Illustrations

Exemple 1:

*Soit un taux de base de 30 %, un facteur de correction de 58 % et un taux plancher de 30 %*

Masse salariale 1.000.000 euros

Charge pensions: 350.000 euros (= 35 % > 30 % (taux plancher) donc il y aura correction)

Cotisation de base: 1.000.000 \* 30 % = 300.000 euros

Correction: (350.000-300.000) \* 58 % = 29.000 euros

A payer 329.000 euros (= 32,9 %)

Exemple 2:

*Soit un taux de base de 30 %, un facteur de correction de 58 % et un taux plancher de 30 %*

Masse salariale 1.000.000 euros

Charge pensions: 200.000 euros (= 20 % < 30 % (taux plancher) donc il n'y aura pas correction)

Cotisation de base: 1.000.000 \* 30 % = 300.000 euros

A payer 300.000 euros (= 30 %)

Exemple 3:

*Soit un taux de base de 35 %, un facteur de correction de 46 % et un taux plancher de 30 %*

Masse salariale 1.000.000 euros

Charge pensions: 300.000 euros

Cotisation de base: 1.000.000 \* 35 % = 350.000 euros

Correction: (300.000 - 350.000) \* 46 % = -23.000 euros

A payer 327.000 euros (= 32,7 %)

Ce nouveau mécanisme, qui allierait solidarité (via la fixation d'un taux de cotisation de base) et responsabilité (via l'instauration d'un taux de cotisation correcteur pour la part de la charge de pension qui ne pourrait être couverte par le taux de base) présenterait l'avantage, pour l'autorité locale qui désire s'engager dans la voie de la nomination, ***d'agir directement sur sa propre charge de pension***, dès lors qu'une augmentation de sa masse salariale des statutaires entraînerait automatiquement une diminution proportionnelle de la charge de pension et diminuerait, voire annulerait (voire même inverserait) l'effet négatif du facteur correcteur sur les finances locales.

Il nous semble cependant important de veiller à ce que, dans le cadre du passage au nouveau système, ***une aide*** soit prévue pour les pouvoirs locaux qui, les trois premières années de la mise en place du nouveau régime, se verraient appliquer ***un taux manifestement plus élevé que le taux qui est actuellement d'application***. Si une diminution de la charge pension d'un certain nombre de pouvoirs via la reprise, par le pool 5, de l'ensemble de la charge des policiers pensionnés peut être saluée, il conviendra d'en mesurer exactement le bénéfice pour

les pouvoirs locaux (en tenant compte notamment de la perte des "ristournes police" appliquées jusque là) et de voir dans quelle mesure certaines administrations locales ne se retrouvent pas, néanmoins, dans une situation financière difficile.

L'octroi d'un financement spécifique pour le secteur hospitalier via une intervention de l'INAMI permettrait en outre que la fixation du taux de base ne soit pas dépendante des opérations de restructurations observées dans ce secteur particulier, afin d'éviter le report de charge sur les administrations locales "traditionnelles".

Enfin, il nous semble indispensable que l'ensemble des pouvoirs locaux soient parfaitement informés, dans de bref délais, des implications financières concrètes qu'aura sur leur budget l'introduction du mécanisme en projet.

## ***1.2. LES AUTRES PISTES ENVISAGEABLES***

Outre le régime en projet, nous estimons que divers éléments de la réglementation actuelle mériteraient d'être revus, afin de parvenir à un lissage de l'augmentation des pensions.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer:

- le mécanisme de péréquation: en vertu de ce mécanisme, l'augmentation du traitement entraîne l'augmentation des pensions calculées sur base de ce traitement. Cette opération est issue d'une ancienne conception, que nous estimons dépassée, de la pension du statutaire envisagée comme un salaire différé et qui, finalement, entraîne un double coût pour l'employeur local qui décide d'augmenter le traitement de ses agents actifs, puisque cela aura une répercussion sur le niveau de pension des agents relevant de la même corbeille de péréquation. Plutôt que de maintenir un système qui ne correspond plus à la réalité sociale actuelle et qui bride les politiques dynamiques en matière de salaire dans la fonction publique locale, il nous semble qu'il serait plus judicieux de prévoir un système de liaison des pensions publiques locales au bien-être;
- la nécessaire limitation de la validation des périodes non prestées: de nombreuses périodes non prestées sont assimilées pour le calcul de la pension de statutaire. On devrait calquer le régime de validation sur le régime, plus réaliste, appliqué aux contractuels;
- le calcul de cotisations pension devrait être opéré sur la rémunération "cotisable" en matière de sécurité sociale dans un but de simplification administrative;
- l'augmentation de l'âge effectif de départ à la pension: des incitants devraient être mis en place pour encourager les travailleurs à rester plus longtemps au travail, tels que des aménagements de fin de carrière (on arriverait ainsi à une diminution de la charge pension tout en maintenant pendant plus longtemps le versement d'une rémunération "cotisable");
- etc.

## 2. DE LA MISE EN PLACE D'UN SECOND PILIER POUR LA PENSION DES AGENTS CONTRACTUELS DES POUVOIRS LOCAUX

### 2.1. PRESTATIONS DEFINIES OU CONTRIBUTIONS DEFINIES: LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE FINANCIERE DU SECOND PILIER

Informées des pistes de réflexion qui sont envisagées par le Gouvernement fédéral en matière de second pilier pour les agents contractuels du secteur public, les Unions des Villes et Communes ont marqué leur *ferme opposition à la mise en place d'une pension complémentaire qui serait calculée sur la base d'un régime de prestations définies, par opposition au système de cotisations définies.*

Si nous estimons effectivement nécessaire de réduire l'écart entre les régimes de pension statutaire et contractuel, l'adoption d'un mécanisme qui fixerait un objectif à atteindre ne peut absolument pas emporter l'assentiment de nos trois Associations. En effet, un tel système comporte un *risque majeur*, lié à *l'incertitude du montant qui sera finalement à financer par l'autorité locale.*

Les autorités locales (et plus généralement l'ensemble du secteur public puisque tel serait le champ d'application de ce second pilier) ont la responsabilité de justifier du bon usage des deniers publics, ce qu'elles ne peuvent faire que si leur est laissée la maîtrise sur les mécanismes financiers qu'elles mettent en place en leur permettant de disposer d'une prévisibilité sur les engagements financiers auxquels elles souscrivent.

De l'obligation de bonne gestion publique dont sont redevables les pouvoirs locaux face aux citoyens découle le devoir de ces pouvoirs locaux de *réduire le risque*: dans un système de prestations définies, le risque précité n'est pas chiffrable dès lors qu'il dépend de trop d'inconnues (c'est d'ailleurs ce qui a amené le secteur privé, qui ne se satisfait jamais d'une absence de maîtrise de ses dépenses, à résolument tourner le dos aux prestations définies<sup>4</sup>) tandis que dans le mécanisme que nous prônons, à savoir celui des cotisations définies, le risque est nul dès lors que les autorités locales savent exactement ce qu'elles dépensent (x % du traitement de l'agent).

---

<sup>4</sup> Dans le secteur privé, les employeurs fuient le régime "prestations définies" car il entraîne dans les faits un accroissement non maîtrisé des primes, particulièrement en fin de carrière où il s'avère véritablement exponentiel (de par sa nature d'assurance: l'assureur-groupe assurant le risque que l'agent termine sa carrière chez l'employeur qui a souscrit à la police d'assurance, la probabilité que le "risque" survienne croît de façon exponentielle à mesure que l'agent approche de sa fin de carrière, les primes accroissent donc dans la même mesure). De nombreuses incertitudes quant à la charge qu'il conviendra d'assumer *in fine* découlent en effet de la nature même du produit qui s'apparente davantage à une forme d'assurance qu'à un système de capitalisation:

- ainsi, il est difficile, voire impossible, de déterminer quelle sera l'évolution des traitements servant de base au calcul de la pension complémentaire, de sorte que le montant qui devra être payé à la retraite est souvent (beaucoup) plus élevé que ce qui était prévu au départ; les poussées inflationnistes et sauts d'index participent également à ce mécanisme de hausse du montant à payer à la retraite de l'agent;
- un autre problème réside dans le fait que, si on ne prévoit pas de régime transitoire (sur une génération: attention aux discriminations qui, en plus, dureront longtemps), il faudra financer en peu de temps le 2<sup>ème</sup> pilier prestations définies pour les agents qui sont plus proches de la fin de carrière que du début (ce qui est fréquent dans les pouvoirs locaux);
- dans un système de "cotisations définies", il s'agit d'un réel système de capitalisation (éventuellement collective pour bénéficier d'économies d'échelle) qui permet à l'agent à la retraite de bénéficier du produit des cotisations, ce qui permet en outre de mettre en place le régime sans qu'il n'y ait de génération sacrifiée, les agents pour lesquels il y aura seulement 10 ans de cotisations bénéficieront simplement d'un avantage complémentaire en proportion de la durée de cotisation.

Nous pensons que l'on ne règle pas le problème de financement des régimes de pensions existant au sein du secteur public en y ajoutant celui de l'imprévisibilité financière d'autant plus inacceptable qu'elle s'inscrirait dans un contexte de crise économique et financière majeure.

Nous estimons donc que l'orientation fondamentale prise par le projet dont question doit être revue de sorte que ne soient pas engendrées des difficultés supplémentaires au sein des pouvoirs locaux et, finalement, de l'ensemble du secteur public.

*Un régime "cotisations définies" sera moins risqué pour l'employeur* et, par sa clarté, permettra une *adhésion plus massive au système* (condition de succès et d'économies plus importantes en cas de capitalisation collective). En outre, cela permettra une meilleure intégration des initiatives individuelles qui ont été prises au nord du pays, notamment dans le cadre de l'accord sectoriel 2008-2013 conclu entre la Région flamande, les pouvoirs locaux flamands et les organisations représentatives des travailleurs, accord qui prévoit un régime de cotisations définies.

Compte tenu des importants risques financiers en présence, nous nous opposons donc à un régime prestations définies, d'autant qu'il existe un autre régime éprouvé à disposition.

## **2.2. LA MISE EN PLACE D'UN SECOND PILIER ET SON INFLUENCE SUR LA POLITIQUE LOCALE DE NOMINATION DES AGENTS**

En l'état actuel de la loi sur les pensions complémentaires, les réserves constituées par un employeur en faveur de son travailleur contractuel constituent des *droits acquis* dans le chef de ce dernier. Elles ne peuvent donc être récupérées aux fins d'affectation au financement de la pension publique du contractuel que l'on viendrait à nommer définitivement. Pour rappel, l'agent local qui a commencé sa carrière en qualité de contractuel et qui est ensuite nommé aura droit, en ce compris pour les années prestées en qualité de contractuel, à une pension publique. Il en résulte que si l'employeur local crée un second pilier pour ses agents, il sera découragé à les nommer dès lors que cela reviendrait à financer deux fois (réserves du second pilier irrécupérables et pension statutaire) un avantage pension pour la même période.

Si l'on veut favoriser la nomination des agents dans les pouvoirs locaux<sup>5</sup>, il est indispensable de modifier la réglementation existante: soit la loi sur les pensions complémentaires est modifiée pour permettre la récupération des réserves constituées par l'employeur dans le cadre d'un second pilier dans le cas où l'agent contractuel se voit ouvrir un droit à une pension publique (suite donc à sa statutarisation), soit on met en place un régime de pension mixte, en vertu duquel les années d'agent contractuel donneraient le droit à une pension de retraite du secteur privé (comme pour un agent local terminant sa carrière en qualité de contractuel) et les années en qualité d'agent nommé ouvriraient seules le droit à une pension publique<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ce qui coïnciderait avec la volonté marquée par la Région wallonne et constitue une des conditions de la survie du régime de financement des pensions statutaires locales.

<sup>6</sup> L'avantage de cette solution serait de mettre fin au problème crucial que nous connaissons actuellement du sous-financement du régime public de pension: les cotisations pension retenues pendant les années de service contractuel et versées à l'ONSS sont de 8,86 % (part patronale). Une fois l'agent nommé, ces cotisations sont simplement transférées à l'ONSSAPL afin d'ouvrir le droit à une pension de statutaire alors que le régime statutaire implique actuellement des cotisations à hauteur de 20 % (Pool 1) ou 27 % (part patronale): aucune compensation n'est prévue pour ce "manque à gagner" du régime public.

### **2.3. LE MECANISME DE NEGOCIATION ET LA VALIDATION PAR LA LOI: LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE DECISIONNELLE SUR L'ETABLISSEMENT D'UN SECOND PILIER**

Des informations à notre disposition, il ressort que l'orientation prise par l'autorité fédérale serait de négocier une base minimale au niveau du Comité A (intersectoriel).

Outre le fait que l'Union des Villes et Communes de Wallonie *insiste pour être partie prenante en qualité de technicien lors des discussions qui s'y dérouleraient*, il nous semble indispensable de ne pas dénaturer la portée de la négociation syndicale telle que prévue par la loi du 19 décembre 1974. Il résulte de celle-ci que les comités de négociations prennent des recommandations qui n'ont pas de valeur contraignante.

S'il nous semble acceptable que le principe de l'établissement d'un second pilier soit arrêté en Comité A, il est exclu de prévoir dans la loi en projet que ce qui sera issu des négociations en comité A sera la norme, faute de quoi l'autorité politique perdrait *la maîtrise sur le mécanisme qu'elle aurait mis en place*.

Une fois adopté le principe général de l'ouverture d'un second pilier pour les contractuels du secteur public, le respect de l'esprit de la loi de 1974 et la spécificité du secteur public local en matière de pension – spécificité qui lui confère un régime propre en matière d'organisation et de financement de pension – commandent que *l'intégralité des modalités de l'établissement du second pilier soit négociée au niveau des corbeilles de péréquation*, c'est-à-dire au niveau régional.

### **2.4. LA NECESSAIRE UNIFORMISATION DES PRATIQUES LOCALES EN MATIERE D'ETABLISSEMENT D'UN SECOND PILIER**

L'on sait que diverses initiatives locales (principalement au nord du pays) sont prises dans le sens de l'adoption d'un second pilier (v. notamment l'accord sectoriel flamand précité, adopté le 19.11.2008).

Il nous semble important qu'un second pilier *uniforme* pour l'ensemble des pouvoirs locaux soit rendu possible, de sorte à ne pas constituer un frein à la mobilité volontaire des agents, à permettre une identique intégration des contrats déjà existants et à créer des possibilités juridiques uniformes de récupération des réserves constituées lorsque l'agent contractuel vient à être nommé.

## **III. CONCLUSION**

Consciente de l'importance majeure de ce dossier pour les pouvoirs locaux, notre Association a exigé qu'aucune mesure en la matière ne soit prise dans la précipitation. L'indispensable travail de fond pour la mise en œuvre du nouveau régime qui, pour être de qualité, nécessitera forcément du temps, plaideait pour que le régime actuel soit reconduit une ultime année.

La poursuite du système actuel en 2010 impliquait forcément une hausse de cotisations: le régime prévu par la loi stipulant que la hauteur d'intervention des autorités locales dans le financement des pensions statutaires est déterminé par le rapport entre la charge de pension estimée pour une année et la masse salariale des statutaires pour cette même année, la marge de manœuvre des autorités locales et de l'ONSSAPL est réduite à peu de chagrin: les seuls

leviers qui pouvaient être actionnés étaient les réserves affectées aux pools pension et des moyens extérieurs (intervention fédérale). Face à ces éléments, notre Association a été ferme: non à une hausse, que ce soit dans le pool 1 ou 2, de plus de 2,5 % et non à une utilisation des réserves du pool 1 pour aider le pool 2.

Nous nous félicitons d'avoir été entendus sur toute la ligne: le Ministre, conscient qu'une intervention supplémentaire des pouvoirs locaux à brève échéance ne pouvait être exigée que si elle était raisonnable, a accepté cette limite dans l'augmentation des taux. Ainsi, pour le pool 1, là où le taux qui serait nécessaire est mathématiquement établi à 32,5 %, l'intervention qui est demandée aux pouvoirs locaux de ce pool en cette nouvelle année est limitée à 30 %. Pour les administrations locales du Pool 2, où un taux de 46 % serait mathématiquement nécessaire, l'intervention des pouvoirs locaux est limitée à 37,5 %, grâce en effet à une intervention fédérale à propos de laquelle le Ministre en charge des Pensions nous confiait récemment qu'elle ne pourrait se rééditer.

Nous sommes évidemment convaincus que cette hausse est une charge supplémentaire pour les autorités locales dans un contexte économique et financier qui n'incite guère à l'euphorie: nous ne pouvons cependant accepter que se creuse encore un peu plus un déficit déjà alarmant. Une autre solution, dans cette période transitoire, eût consisté en l'utilisation maximale des réserves existantes: plutôt que d'étaler dans le temps l'utilisation de ce fonds, il était envisageable d'en affecter la majeure partie dès à présent. Outre le fait que cela ne résolvait pas le problème du pool 2, il nous est apparu après réflexion que cette solution, qui présentait l'avantage de l'immédiateté comportait, par cette même immédiateté, son principal inconvénient: le gaspillage de moyens face à l'incertitude de l'avenir. La mise en place du nouveau régime aura bien besoin, à notre estime, de ce bas de laine, pour permettre aux pouvoirs locaux du pool 1 de limiter les futures augmentations de taux de cotisation.

Quant à l'établissement d'un second pilier, les discussions sont toujours en cours: il va sans dire que nous continuons à suivre de près ce dossier aux implications majeures, tant sociales que financières.