

Équilibre financier du fonds de pension solidarisé

Contexte

Les pensions des fonctionnaires statutaires des pouvoirs locaux sont à charge de leurs employeurs. L'État organise la mise en commun de ces charges de pensions légales en prélevant une cotisation sociale de base qui est calculée sur la masse salariale des agents statutaires locaux, indépendamment de la charge de pension réelle de chaque employeur. Ce système de solidarité entre les pouvoirs locaux est financé par répartition : il faut donc que la masse salariale évolue aussi rapidement que la charge de pension totale pour conserver un taux de cotisation stable.

Le système commun de financement regroupe à présent presque tous les pouvoirs locaux qui emploient des statutaires, soit 1.587 employeurs ou groupes d'employeurs, au sein du fonds de pension solidarisé (FPS) géré par le Service fédéral des pensions (SFP).

Les charges de pension augmentant plus vite que la masse salariale, une cotisation de responsabilisation a été instaurée en 2012. Cette cotisation est prélevée auprès des pouvoirs locaux dont la charge de pension est supérieure au montant de leur cotisation de base. Elle est la variable d'ajustement du FPS et est calculée chaque année de manière à l'équilibrer. En 2020, elle représentait 597,8 millions d'euros, soit 20,8 % des recettes du Fonds.

Projections financières

La Cour des comptes a réalisé des projections démographiques et financières à partir des données individuelles des statutaires locaux actifs et pensionnés. Si tous les statutaires qui partent à la retraite à partir de 2020 étaient remplacés par de nouveaux statutaires, la charge de pension continuerait à évoluer légèrement plus rapidement que la masse salariale jusqu'en 2034.

Cette hypothèse est cependant improbable, vu la diminution constante du nombre de statutaires et leur remplacement par des contractuels. En effet, le coût salarial de ces derniers est moins élevé, car leurs cotisations de pension sont plus faibles. Or, plus le nombre de statutaires diminue, plus le taux de cotisation doit augmenter pour couvrir les pensions et plus il devient avantageux de remplacer les statutaires par des contractuels ; ce qui engendre un cercle vicieux.

Dans l'hypothèse où aucune nouvelle nomination n'interviendrait après 2020, le ratio entre la charge de pension et la masse salariale des statutaires augmenterait rapidement : la charge de pension dépasserait la masse salariale en 2028. Sans tenir compte des autres recettes, le montant de la cotisation de responsabilisation dépasserait celui de la cotisation de base dès 2026. Cela signifie que le système de solidarité disparaîtrait rapidement, puisque chaque employeur payerait à peu près ses propres charges de pension.

Financement du fonds de pension solidarisé

La Cour des comptes a analysé les modes de financement du FPS afin de s'assurer qu'ils soient adéquats pour assurer la pérennité du fonds. Elle constate que la détermination du taux des cotisations de base par le comité de gestion des pensions des administrations provinciales et locales ne repose sur aucune méthodologie ou critères préalablement définis.

De plus, la Cour des comptes constate que l'utilisation des réserves, constituées depuis des décennies, et des facteurs de correction a permis de limiter temporairement l'augmentation des cotisations, mais qu'au rythme actuel les réserves historiques du FPS seront entièrement consommées dès 2027. Pourtant, le pic de pension est prévu pour 2035.

Enfin, des lacunes législatives entraînent un risque de non-paiement des charges de pension en cas de reprise ou de liquidation d'un pouvoir local.

Calcul de la cotisation de responsabilisation par le SFP

La Cour des comptes a également contrôlé le processus de calcul de la cotisation de responsabilisation par le SFP.

Elle constate tout d'abord que le processus est peu documenté et repose sur la maîtrise d'un nombre limité d'agents. En outre, ce processus clé n'a pas fait l'objet d'une analyse de risques et le résultat des mesures de contrôle n'est pas documenté. Enfin, les mesures de contrôle relatives à la séparation de fonctions (ICT) et à l'accès et à la transmission de données individuelles doivent être améliorées.

La Cour des comptes constate également que les charges de pension communiquées par les institutions de prévoyance ne sont pas contrôlées. Or, la maîtrise du processus par ces institutions est insuffisante (par exemple : pensionnés décédés continuant de percevoir une pension et difficultés à calculer les quotes-parts de chaque employeur). De plus, les données sont retraitées plusieurs fois manuellement avant l'exécution du calcul, pour diverses raisons (correction de la déclaration ONSS, transfert de personnel, absence de statutaires actifs, etc.).

Incitant financier pour les pensions complémentaires

À partir de 2020, la loi prévoit un incitant financier visant à stimuler l'octroi de pensions complémentaires aux agents contractuels locaux. Cet incitant est financé par une augmentation de la cotisation de responsabilisation des pouvoirs locaux sans plan de pension complémentaire (ou dont le plan de pension complémentaire ne répond pas aux conditions légales).

Ce mode de financement accélère la fin de la solidarité, car les pouvoirs locaux sans plan de pension complémentaire pourraient verser des cotisations proches de leurs charges réelles de pension en cas de succès de l'incitant. Il génère en outre d'autres effets indésirables pour les pouvoirs locaux (imprévisibilité, mise en concurrence, transferts déséquilibrés).

Ce mécanisme pourrait compromettre la viabilité du FPS. En effet, d'après les données disponibles, si plus de la moitié des agents contractuels locaux actuellement sans plan de pension complémentaire en bénéficiaient à l'avenir, l'incitant ne serait plus suffisamment financé et le

FPS serait déficitaire. Le succès de la mesure implique donc la mise en déficit du FPS.

Enfin, le calcul de l'incitant est réalisé à partir d'attestations qui ne sont pas contrôlées. Les données des attestations, fournies en PDF, sont recopiées manuellement par le SFP, bien que ces montants soient disponibles à l'ONSS.

Conclusion et recommandations

Le financement des pensions des statutaires des pouvoirs locaux est mis en difficulté par l'augmentation plus rapide des charges de pension que de la masse salariale. La loi du 30 mars 2018 ne résout pas suffisamment les difficultés de financement du FPS et peut même les aggraver. Dans l'hypothèse où ce système serait conservé, la Cour des comptes émet des recommandations visant à :

- rapprocher le coût salarial des contractuels et des statutaires pour les employeurs locaux pour ne pas décourager le recrutement de statutaires ;
- maintenir la cotisation de responsabilisation à un niveau soutenable et prévisible pour les pouvoirs locaux ;
- financer en dehors du FPS la politique publique fédérale de l'incitant au développement d'une pension complémentaire.

Par ailleurs, un calcul correct de la cotisation de responsabilisation est nécessaire pour maintenir la confiance des membres du fonds. Le SFP doit donc améliorer l'environnement de contrôle de ce calcul par la simplification, la prévisibilité, l'augmentation des contrôles, l'automatisation et les échanges de données avec l'ONSS.