

> Damien PIRON – Chargé de cours et chargé de recherche à l’UCLouvain
 > Baptiste VANDERCLAUSEN – Assistant à l’UCLouvain et Auditeur adjoint à la Cour des comptes¹

LES ASPECTS INTERRÉGIONAUX ET BRUXELLOIS DE L’INCITANT FÉDÉRAL EN VUE DE LA CONSTITUTION D’UNE PENSION COMPLÉMENTAIRE À DESTINATION DES AGENTS CONTRACTUELS LOCAUX²

Brulocalis suit attentivement le dossier des pensions des fonctionnaires depuis des années, et a régulièrement fait écho de ce suivi dans Trait d’Union. En juin dernier, à l’occasion de son étude sur les finances communales – que nous avons republiée in extenso dans le Trait d’Union 119 -, Belfius alertait encore sur la problématique. Dans la foulée, Brulocalis décidait d’un Conseil d’administration thématique sur les pensions, tenu en octobre dernier. Entre-temps, Bruxelles Pouvoirs Locaux publiait un excellent Focus sur la question, juste dans la foulée d’une étude parue au CRISP, dont le texte ci-dessous constitue **une synthèse à la fois actualisée et centrée sur la situation bruxelloise**.

INTRODUCTION

Au cours de ces deux dernières années, le financement des pensions des agents publics locaux s’est hissé à plusieurs reprises à l’agenda politique et médiatique. Des acteurs tels que la banque Belfius et les associations représentatives des villes et des communes ont régulièrement attiré l’attention du public et des décideurs politiques sur le risque financier que constituent les dépenses de pension pour les pouvoirs locaux (communes, provinces, CPAS, zones de police, etc.). La littérature spécialisée s’accorde elle aussi à présenter cet enjeu comme un défi majeur pour les pouvoirs locaux. Le gouvernement fédéral récemment entré en fonction n’est pas resté sourd à ces appels. Il prévoit en effet de se saisir de cette question, selon des modalités que nous commenterons en conclusion. L’ensemble de ces éléments justifie selon nous une analyse approfondie de cette problématique.

Comme tout employeur public, les pouvoirs locaux peuvent engager du personnel nommé à titre définitif (statutaire) ou sous contrat de travail (contractuel). Au sein des pouvoirs locaux, plus de deux tiers des agents sont des contractuels, contre environ un quart au niveau fédéral et moins de la moitié au niveau régional³. Cette proportion est, par ailleurs, en augmentation constante. Cette différence de statut a un impact fondamental en termes de pension : les agents statutaires bénéficient d’une pension publique (régime des fonctionnaires), alors que la pension des agents contractuels est prise en charge par la sécurité sociale des travailleurs salariés. Cette distinction est loin d’être anodine pour les travailleurs : la pension d’un fonctionnaire est beaucoup plus attractive financièrement que

celle d’un salarié⁴. Au cours de la décennie écoulée, deux réformes successives, respectivement adoptées en octobre 2011 et en mars 2018, ont toutefois modifié en profondeur le régime de financement des pensions des agents publics locaux.

Cette contribution a pour objectif de faire le point sur ce système de financement atypique. Pour ce faire, elle se subdivise en trois parties. La première partie retrace à grands traits l’évolution du système de financement des agents statutaires locaux et souligne les principaux enjeux auxquels il est actuellement confronté (1). La deuxième partie aborde ensuite un aspect central de la loi du 30 mars 2018, qui constitue la dernière réforme en date du système. Elle détaille en effet les conséquences interrégionales de la première application de l’incitant fédéral en vue de la constitution de plans de pension complémentaire à destination des agents contractuels des pouvoirs locaux (2). Enfin, la troisième partie de l’article met en évidence les implications de cet incitant sur un groupe spécifique d’affiliés : les pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale (3). La conclusion revient quant à elle sur les principaux éléments de l’analyse, avant d’esquisser plusieurs pistes de réforme.

1. Aspects historiques et enjeux contemporains du financement des pensions des agents publics locaux

Contrairement aux autres niveaux de pouvoir, les employeurs publics locaux financent eux-mêmes les pensions de leurs agents statutaires, sans interven-

1. Les propos tenus dans cet article sont ceux des auteurs. Ils n’engagent en aucun cas la Cour des comptes.
2. Cet article s’inscrit dans le cadre des travaux de la Chaire d’Excellence Ethias sur les pensions complémentaires de l’UCLouvain, sous l’égide de la Fondation Louvain.
3. Données ONSS du troisième trimestre 2019.
4. Pour une carrière complète, la première correspond ainsi à 75 % du traitement moyen des dix dernières années, alors que la seconde représente maximum 60 % du salaire moyen (indexé et revalorisé) de toute la carrière.

tion du budget de l'État. Historiquement, le régime de financement des pensions des agents statutaires locaux est marqué par quatre étapes majeures⁵. La première est la création, en 1933, d'un régime de pensions solidarisé : la *Caisse de répartition des pensions communales*⁶. Cette dernière regroupe l'ensemble des communes n'accordant pas encore de pension à leurs agents statutaires, ainsi que celles désireuses de s'affilier sur une base volontaire. Le financement de ce régime est assuré grâce au prélèvement d'une cotisation unique sur la masse salariale du personnel statutaire des administrations affiliées – et ce indépendamment de leurs dépenses individuelles de pension.

Les pouvoirs locaux qui avaient choisi de ne pas rejoindre le régime solidarisé pouvaient quant à eux conserver leur propre caisse de pension ou s'affilier à une institution de prévoyance⁷. Ils bénéficiaient par ailleurs de la possibilité de rejoindre ultérieurement le régime commun. En vue de faciliter l'affiliation des pouvoirs locaux au régime commun, une deuxième réforme significative est adoptée en 1993 afin d'autoriser la reprise d'une partie de leurs pensions⁸. Ces « nouveaux affiliés » constituent un groupe distinct du premier, auquel est appliqué un taux de cotisation spécifique, supposé couvrir leurs dépenses de pensions.

Au début des années 2010, le système de financement des pensions des agents statutaires locaux se trouve toutefois confronté à une situation financière délicate en raison de l'augmentation continue du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses de pension. En vue de résoudre cette crise, une loi du 24 octobre 2011 crée le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS)⁹. Cette troisième réforme d'envergure se donne pour ambition de fusionner les différents régimes existants dans l'optique de soumettre, à terme, tous les pouvoirs locaux à une cotisation de base identique¹⁰. Cette cotisation de base, calculée sur la masse salariale des agents statutaires en fonction, demeure la principale ressource financière du FPS, dont elle représente environ 70 % du budget. La masse salariale totale des agents locaux statutaires étant relativement stable, les recettes de cette cotisation varient faiblement depuis 2016. Son taux, qui est lui aussi destiné à rester relativement stable, s'élève à 41,5 % depuis 2016. Ce montant correspond à un taux de cotisation patronale de 34,0 % et à une cotisation personnelle de 7,5 %.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le FPS est également alimenté par une nouvelle source de financement : la *cotisation de responsabilisation*¹¹. Cette cotisation est uniquement prélevée auprès des pouvoirs locaux dont les dépenses individuelles de pensions sont supérieures au montant de la cotisation de base versée au FPS. Le taux de la cotisation de responsabilisation s'applique au « déficit individuel de pension », c'est-à-dire à la différence entre la charge individuelle de pension et le montant de la cotisation de base. Cette ressource constitue la variable d'ajustement du FPS : elle est calculée de manière à en combler le

déficit et à en rétablir l'équilibre financier annuel. À l'inverse de la cotisation de base, la cotisation de responsabilisation connaît une augmentation exponentielle en raison de l'évolution des dépenses de pensions plus rapide que l'évolution de la masse salariale des agents statutaires locaux.

La dernière réforme en date du système de financement des pensions publiques locales est l'adoption de la loi du 30 mars 2018¹². Celle-ci est à l'origine de deux modifications notables. La première est l'instauration de la pension mixte, qui met un terme à l'assimilation des périodes de travail en tant que contractuel dans le calcul de la pension de fonctionnaire pour les agents nommés après le 30 novembre 2017. Une conséquence directe de cette mesure est de diminuer la pension des agents contractuels nommés en cours de carrière – pratique dite « des nominations tardives ».

La seconde est la création d'un incitant financier à la constitution d'une pension complémentaire au bénéfice des agents contractuels répondant à certaines conditions. Depuis le 1^{er} janvier 2020, la cotisation de responsabilisation est ainsi diminuée d'un montant correspondant à 50 % du coût, pour l'employeur, du régime de pension complémentaire de l'année précédente. Concrètement, les pouvoirs locaux offrant une pension complémentaire à leurs agents contractuels (2^{ème} pilier – régime des salariés) bénéficient donc désormais d'une réduction du coût de la pension des agents statutaires (1^{er} pilier – régime des fonctionnaires). Cette réduction est financée par une augmentation équivalente de la cotisation de responsabilisation due par les pouvoirs locaux qui n'offrent pas de pension complémentaire à leur personnel contractuel. Autrement dit, cette mesure reporte une partie non négligeable des coûts de constitution d'un deuxième pilier de pension en faveur des agents contractuels des pouvoirs locaux responsabilisés sur une contribution versée par d'autres pouvoirs locaux responsabilisés (ceux qui ne disposent, en l'occurrence, pas d'un plan de pension complémentaire) afin de financer le premier pilier de pension des fonctionnaires. Ce mécanisme engendre donc une imbrication unique entre les régimes des contractuels et des fonctionnaires, d'une part, et entre la pension légale et la pension complémentaire, d'autre part.

Tant que l'incitant sera d'application, il existera donc un transfert financier, et ainsi une forme de mise en concurrence entre deux types de pouvoirs locaux responsabilisés : d'un côté, ceux qui offrent un plan de pension complémentaire à leurs agents contractuels sont désormais soumis à un taux de cotisation de responsabilisation individualisé, compris entre 0 % et le taux de cotisation de responsabilisation calculé avant application de la réduction ; de l'autre, ceux qui n'ont pas adopté un tel plan sont quant à eux soumis à un taux de cotisation de responsabilisation identique et augmenté, compris entre le taux de responsabilisation calculé avant application de la réduction et 100 %.

5. Pour une analyse détaillée, cf. D. Piron et B. Vanderclausen, « Le financement des pensions des agents publics locaux », Courrier hebdomadaire du CRISP, 2020/5, n° 2450-2451, spéc. pp. 16-29.
6. Loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, Moniteur belge, 5 mai 1933.
7. Un troisième régime solidarisé sera créé en 2002 à destination de la police intégrée.
8. Loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales, Moniteur belge, 17 septembre 1993.
9. Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives, Moniteur belge, 3 novembre 2011.
10. Certains pouvoirs locaux bénéficient toutefois d'une possibilité d'opt out.
11. À côté des cotisations de base et de responsabilisation, le budget du FPS est également alimenté par des « facteurs de correction », qui représentent environ 13 % de ses ressources totales. Pour une analyse détaillée du budget et des sources de financement du FPS, cf. D. Piron et B. Vanderclausen, « Le financement des pensions des agents publics locaux », op. cit., pp. 30-39.
12. 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, Moniteur belge, 17 avril 2018.

L'incitant n'a, a priori, qu'une durée de vie limitée. Supposons en effet que seuls quelques pouvoirs locaux responsabilisés n'accordent pas de pension complémentaire à leurs agents. Tout le poids du financement de l'incitant retomberait alors théoriquement sur leurs épaules. Or, la loi prévoit que les pouvoirs locaux assument au maximum leurs propres dépenses de pension.¹³ Autrement dit, pour une année donnée, le montant total des cotisations de pension versées par un pouvoir local ne peut pas dépasser le coût des pensions de ses anciens agents statutaires : le taux maximum de la cotisation de responsabilisation est donc fixé à 100 %. Dès lors que le taux de cotisation de responsabilisation nécessaire pour assurer l'équilibre du système dépasserait 100 % mais serait ramené à 100 % pour respecter le prescrit légal, il en résulterait automatiquement une situation de déficit dans le chef du Fonds de pension solidarisé. Si cela se produisait, le législateur devrait soit supprimer la réduction, soit la financer avec d'autres moyens. Si, dans cette hypothèse, la loi n'était pas modifiée, le Fonds de pension solidarisé n'aurait d'autre choix que de s'endetter pour assurer le paiement des pensions.

Comme nous le verrons par la suite, l'incitant à la constitution d'une pension complémentaire instauré par l'Autorité fédérale n'affecte pas les pouvoirs locaux de l'ensemble du pays de manière identique. Avant même sa première application en 2020, les autorités de tutelle des pouvoirs locaux ont donc envisagé des mesures destinées à alléger le poids des pensions sur les budgets des pouvoirs locaux situés sur leur territoire ou à tenter de limiter les transferts financiers interrégionaux impliqués par la réforme de 2018.

C'est dans cette seconde optique que la Région wallonne a créé son propre incitant à la constitution d'une pension complémentaire, accessible aux pouvoirs locaux wallons francophones ayant mis en place un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels avant la fin de l'année 2019. Contrairement à l'Autorité fédérale, la Région finance cet incitant par de nouvelles ressources financières. Dans le même temps, le gouvernement wallon a également autorisé l'octroi, par l'intermédiaire du Centre régional d'aide aux communes (CRAC), de prêts à long terme aux pouvoirs locaux confrontés à l'évolution des dépenses de pension de leurs agents. Le 30 janvier 2020, le gouvernement wallon a enfin approuvé la création d'une task force « Finances locales », destinée à éclairer le gouvernement sur les perspectives financières des pouvoirs locaux du sud du pays.

De son côté, le gouvernement flamand a décidé de reprendre à son compte la moitié de la facture de responsabilisation des communes flamandes. Concrètement, la Flandre a fait le choix d'octroyer un nouveau subsidie général aux pouvoirs locaux responsabilisés sous sa tutelle. D'un montant de 131 millions d'euros en 2020, il pourrait atteindre jusqu'à 283 millions d'euros à l'horizon 2025¹⁴. Il existe de fortes disparités au niveau de la consommation de ce subsidie : alors que certaines entités ne perçoivent

que quelques dizaines d'euros à travers ce canal, les administrations de la Ville d'Anvers reçoivent un montant cumulé de 53,9 millions d'euros en 2020 (soit 41,2 % du montant total du subsidie accordé par la Flandre). Il convient enfin de relever que cette politique est susceptible d'influencer les finances des pouvoirs locaux des deux autres Régions du pays, en raison du système d'enveloppe fermée qui régit le financement de l'incitant fédéral.

Invité à décliner les axes de la stratégie bruxelloise à l'égard de la politique du personnel des pouvoirs locaux, le ministre régional bruxellois chargé des Pouvoirs locaux, Bernard Clerfayt (Défi) a pour sa part financé une étude prévisionnelle de la charge future des pensions des pouvoirs locaux bruxellois, dont les conclusions devront permettre d'informer les décisions adoptées par les entités concernées¹⁵. L'exécutif bruxellois entend par ailleurs « [plaider] auprès de l'[Autorité fédérale] pour négocier une augmentation du refinancement du [FPS] »¹⁶. Cette stratégie est par ailleurs également envisagée par les deux autres gouvernements régionaux.

Enfin, à la différence des autres entités fédérées du pays, la Communauté germanophone n'a pas encore, à ce stade, prévu d'intervention spécifique en faveur des pouvoirs locaux dont elle assume la tutelle depuis 2005.

Dans le prolongement de cette présentation générale du financement des pensions publiques locales, la deuxième partie de cet article se penche sur les conséquences concrètes de la première application de l'incitant fédéral.

2. Les conséquences interrégionales de l'application de l'incitant fédéral

En 2019, 1 587 administrations locales étaient affiliées au FPS (cf. Tableau 1). La majorité d'entre elles (857, soit 54,0 %) étaient situées en Flandre, tandis que 679 (42,8 %) et 51 (3,2 %) administrations étaient respectivement affiliées en Wallonie et en Région bruxelloise. Cette année-là, le nombre total de pouvoirs locaux responsabilisés (avant application de la réduction) s'élevait à 761, ce qui correspond à 48,0 % de l'ensemble des affiliés du FPS (contre « seulement » de 677 ou 42,7 % un an auparavant). D'un point de vue régional, le nombre d'administrations locales responsabilisées (avant l'application de la réduction) était quasiment identique en Flandre et en Wallonie (368 contre 357), et ce alors que la première région compte pourtant plus d'un quart d'affiliés de plus que la seconde. Cela signifie, en d'autres termes, que la part des administrations affiliées responsabilisées localisées au sud du pays dépasse celle du nord de près de 10 points de pourcentage (52,6 % contre 42,9 %). Enfin, 36 des 51 administrations bruxelloises affiliées au FPS (soit 70,6 % d'entre elles) étaient responsabilisées en 2019 ; il s'agit là d'une proportion largement supérieure à la moyenne nationale.

13. Art. 20, al. 5, de la loi du 24 octobre 2011 précitée, inséré par l'art. 12 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

14. Pour le montant prévisionnel des subsidies accordés par entité, cf. « Raming subsidies responsabiliseringsbijdragen 2020-2025 », <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be>.

15. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Commission des Affaires intérieures, Compte rendu intégral des interpellations et des questions, n° 9, 8 octobre 2019, p. 34.

16. Ibidem.

Tableau 1. Nombre, part et répartition interrégionale des pouvoirs locaux affiliés au FPS et responsabilisés (2019)

	Pouvoirs locaux affiliés		Pouvoirs locaux responsabilisés (avant réduction)		Part des pouvoirs locaux affiliés responsabilisés (avant réduction)
	Nombre	p.c. total	Nombre	p.c. total	
Wallonie	679	42,8 %	357	46,9 %	52,6 %
Région bruxelloise	51	3,2 %	36	4,7 %	70,6 %
Flandre	857	54,0 %	368	48,4 %	42,9 %
Belgique	1587	100,0 %	761	100,0 %	48,0 %

Source : SFP et calculs propres.

Depuis la première application de l'incitant fédéral en vue de la constitution d'un plan de pension complémentaire à destination de leurs agents contractuels en septembre 2020, l'ensemble des pouvoirs locaux responsabilisés se divise désormais en deux catégories principales : ceux qui voient leur cotisation de responsabilisation diminuer à la suite de cette mesure et ceux qui voient, à l'inverse, celle-ci

augmenter. Enfin, une catégorie résiduaire regroupe vingt et un pouvoirs locaux (ou 2,8 % du total) qui ne comptent pas d'agents contractuels dans leurs rangs et ne voient pas leur cotisation de responsabilisation augmenter, en raison de l'impossibilité matérielle de mettre en place un deuxième pilier de pension. Aucune administration bruxelloise n'est concernée par cette hypothèse (tableau 2).

Tableau 2 : résultat de l'application de l'incitant sur les affiliés des trois régions du pays (2020)

	Diminution		Augmentation		Neutre		Total pouvoirs locaux responsabilisés
	Nombre	p.c. total	Nombre	p.c. total	Nombre	p.c. total	
Wallonie	109	26,4 %	243	74,3 %	5	23,8 %	357
Région bruxelloise	4	1,0 %	32	9,8 %	0	0,0 %	36
Flandre	300	72,6 %	52	15,9 %	16	76,2 %	368
Belgique	413	100,0 %	327	100,0 %	21	100,0 %	761

Source : SFP et calculs propres.

Plus de la moitié des pouvoirs locaux responsabilisés (soit 413 unités) ont vu leur cotisation de responsabilisation individuelle diminuer suite à l'application de l'incitant fédéral. Le montant de cette diminution individuelle varie d'un pouvoir local à l'autre. Il correspond en effet, pour rappel, à la moitié des dépenses engagées en vue de l'instauration d'un plan de pension complémentaire pour les contractuels. La grande majorité des administrations concernées (300 unités ou 72,7 % du total) est localisée en Flandre, contre environ un quart (109 unités ou 26,4 % du total) sur le territoire wallon. Enfin, seuls quatre pouvoirs locaux bruxellois profitent de cette mesure, ce qui représente seulement 1 % des bénéficiaires totaux (alors que les administrations bruxelloises constituent environ 5 % des pouvoirs locaux responsabilisés). Cette asymétrie entre régions s'explique principalement par l'avance prise par les pouvoirs locaux flamands dans la constitution de plans de pension complémentaires.

Une situation particulière mérite d'être relevée : après l'application de la réduction, le nombre de pouvoirs locaux effectivement responsabilisés diminue de 761 à 691 unités. Cela s'explique par le fait que le coût des plans de pension complémentaire instaurés par les septante pouvoirs locaux en question s'avère (au moins) deux fois supérieur au montant de la cotisation de responsabilisation dont ils auraient dû s'acquitter. Conformément au prescrit légal, le montant de cette dernière est dès lors ramené à zéro dans leur chef. Les pouvoirs locaux concernés par cette situation se situent majoritairement en Flandre (49), mais aussi en Wallonie (21). Une première conséquence de l'application de la réduction est donc de faire passer le nombre de pouvoirs locaux effectivement responsabilisés en Wallonie (336) devant celui de la Flandre (319) – le contingent bruxellois demeurant pour sa part inchangé en termes absolus.

À l'inverse, un peu plus de quatre pouvoirs locaux responsabilisés sur dix (327 unités ou 43,0 %) n'offrent pas de pension complémentaire (éligible) à leurs agents contractuels. Ils subissent en conséquence une augmentation collective de leur cotisation de responsabilisation. Celle-ci se concrétise à travers un relèvement général du coefficient de cotisation, porté en 2020 du taux théorique de 50 % vers un taux augmenté de 58,09 %. En bonne logique, la répartition de ces entités sur le territoire belge est inversée en comparaison avec le cas évoqué ci-dessus. Les pouvoirs locaux responsabilisés wallons constituent ainsi environ trois quarts de ce groupe (243 unités),

là où la part de leurs homologues flamands atteint à peine 16 % (52 unités). Avec 32 unités (soit près de 10 % du total), les affiliés bruxellois sont eux aussi largement surreprésentés dans cette catégorie.

Ces chiffres laissent entrevoir qu'il existe bel et bien d'importantes disparités entre les trois régions du pays en ce qui concerne la répartition de l'incitant fédéral à la mise en place d'un plan de pension complémentaire pour les pouvoirs locaux. Le Tableau 3 rend plus précisément compte de la répartition ainsi que de l'effet budgétaire net des réductions et augmentations respectives de cotisations de responsabilisation appliquées aux pouvoirs locaux des trois régions du pays.

Tableau 3 : répartition et effet budgétaire net des réductions et augmentations de cotisations de responsabilisation (2020)

	Montant total de la réduction perçue		Montant total de l'augmentation due		Effet budgétaire net	
	€	p.c. total	€	p.c. total	€	p.c. total
Wallonie	6.214.517	21,3 %	19.539.643	67,0 %	- 13.325.126	7,6%
Région bruxelloise	693.049	2,4 %	7.979.635	27,4 %	- 7.286.585	12,3%
Flandre	22.251.821	76,3 %	1.640.110	5,6 %	20.611.711	-9,4%
Belgique	29.159.387	100,0 %	29.159.387	100,0 %	-	0,0 %

Source : SFP et calculs propres.

En 2020, le montant total de l'incitant à la constitution d'une pension complémentaire pour les contractuels s'élève à 29,2 millions d'euros. Cela représente 6,4 % du montant de l'ensemble des cotisations de responsabilisation versées en 2019 au FPS (454,2 millions d'euros). La répartition interrégionale de ce montant est la suivante : 22,3 millions d'euros à destination de la Flandre (76,3 %), 6,2 millions d'euros en Wallonie (21,3 %) et 0,7 million d'euros à Bruxelles (2,4 %). À l'inverse, le montant total de l'augmentation de la cotisation de responsabilisation due pour financer l'incitant se décompose de la manière suivante par région : 19,5 millions d'euros en provenance de Wallonie (67,0 %) et 8,0 millions d'euros au départ de Bruxelles (27,4 %), contre seulement 1,6 million d'euros issus de Flandre (5,6 %).

D'un point de vue agrégé à l'échelle régionale, la contribution totale des pouvoirs locaux flamands après l'application de la réduction de la cotisation de responsabilisation s'avère donc 20,6 millions d'euros inférieure à celle due avant l'application de cette réduction. Cela signifie, en d'autres termes, que les modalités de financement de l'incitant sont à l'origine d'un transfert de charges budgétaires de la part des pouvoirs locaux flamands vers leurs homologues wallons et bruxellois, à hauteur de respectivement 13,3 millions d'euros et de 7,3 millions d'euros. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, les versements complémentaires nécessaires au financement de l'incitant fédéral constituent plus de

12 % de l'ensemble des cotisations de responsabilisation finalement perçues sur le territoire régional (59,4 millions d'euros). Ce montant s'élève à 7,6 % dans le cas de la Région wallonne, où la « facture de responsabilisation » finale atteint 175,7 millions d'euros. À l'inverse, la mise en place de l'incitant permet aux pouvoirs locaux flamands, envisagés dans leur ensemble, de réduire cette facture de 9,4 % (de 239,7 millions d'euros à 219,1 millions d'euros).

Après cet examen des conséquences financières interrégionales de la mise en œuvre de la loi du 30 mars 2018, la troisième et dernière section de cette contribution analyse de manière détaillée la situation particulière des administrations bruxelloises affiliées au FPS.

3. Coup de projecteur sur la situation des administrations bruxelloises affiliées au FPS

Comme précisé ci-dessus, la Région de Bruxelles-Capitale compte actuellement 51 administrations affiliées au FPS. Parmi celles-ci, on recense 16 administrations communales¹⁷, 13 CPAS¹⁸, 6 zones de police, 6 hôpitaux et quatre autres institutions¹⁹. Le graphique suivant expose la situation de ces administrations vis-à-vis du FPS en 2020. Celle-ci se décompose à nouveau en trois grandes catégories : les administrations non responsabilisées (au nombre de 15), les administrations responsabilisées qui ont

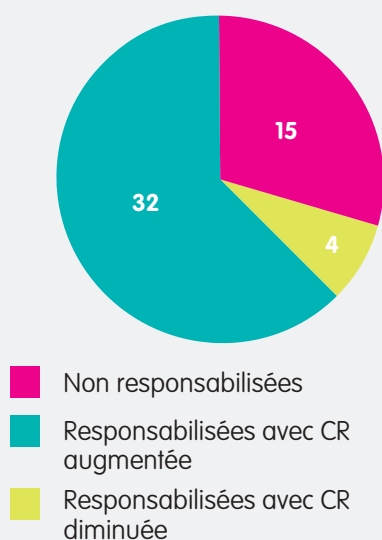
17. Il s'agit des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception de Saint-Gilles, Schaerbeek et Woluwe-Saint-Pierre.

18. Il s'agit de l'ensemble des CPAS des communes affiliées au FPS, à l'exception de ceux de Saint-Josse-ten-Noode, Evere, Molenbeek-Saint-Jean et Koekelberg. À l'inverse, le CPAS de Schaerbeek est affilié au FPS, alors que l'administration communale ne l'est pas.

19. Il s'agit de la Commission communautaire flamande, du Mont-de-Piété, des Maisons de quartier et de l'association « Les cuisines bruxelloises ».

bénéficié d'une diminution de leur cotisation de responsabilisation suite à l'application de l'incitant fédéral (au nombre de quatre) et, enfin, les administrations responsabilisées qui ont vu leur cotisation de responsabilisation augmenter suite à l'application de cet incitant (au nombre de 32).

Situation des administrations locales bruxelloises affiliées au FPS (2020)



Source : SFP et calculs propres.

Premièrement, l'ensemble des quinze administrations bruxelloises non responsabilisées regroupe les six zones de police, quatre intercommunales²⁰, deux hôpitaux²¹, une administration communale (Berchem-Sainte-Agathe) et deux autres entités²². Leur contribution conjointe au FPS (ou « surplus de cotisation ») s'élève à 18,781 millions d'euros – dont 95 % en provenance des seules zones de police. Les trente-six autres administrations bruxelloises affiliées au FPS sont quant à elles responsabilisées. Parmi celles-ci, une distinction peut être opérée entre celles qui ont vu leur cotisation de responsabilisation respectivement diminuer ou augmenter à la suite de l'application de l'incitant fédéral.

D'un côté, quatre affiliés bruxellois ont bénéficié d'une réduction du montant de leur cotisation de responsabilisation, dont le total cumulé atteint 693.049 euros. Il s'agit de l'intercommunale Brutele, ainsi que des administrations communales de Molenbeek-Saint-Jean, de Koekelberg et d'Auderghem. Aucun CPAS, ni hôpital n'a par contre bénéficié de cette mesure. Ces réductions du montant de la cotisation de responsabilisation sont calculées sur une base individuelle, en fonction du montant des cotisations versées au second pilier de pension établi par les entités concernées. Les montants octroyés varient ainsi de 49.348 euros (Auderghem) à 329.888 euros (Molenbeek-Saint-

Jean). En termes relatifs, ces sommes ont permis de ramener le taux effectif de leur cotisation de responsabilisation, initialement établi au taux légal de 50 %, à des montants qui oscillent entre 28,7 % (Brutele) et 42 % (Auderghem) de leur déficit individuel de cotisation.

À l'inverse, trente-deux entités, soit près de deux-tiers des administrations bruxelloises affiliées au FPS, ont quant à elles été tenues de verser une contribution de responsabilisation majorée, de 58,09 %, pour un montant total de l'ordre de 8,0 millions d'euros. La Ville de Bruxelles (commune et CPAS confondus) prend, à elle seule, environ la moitié de ce montant à sa charge (3,9 millions d'euros). Ces deux entités sont suivies par le Centre universitaire hospitalier Brugmann (421.262 euros) et les administrations communales d'Uccle (399.903 euros) et de Forest (331.302 euros).

CONCLUSION

Les racines du mode actuel de financement des pensions des agents publics locaux s'établissent en 1933. Après une première révision en 1993, ce système connaît deux nouvelles réformes majeures en 2011 et 2018. Si ces dernières n'ont que partiellement permis de répondre aux importants défis financiers auxquels le FPS est actuellement confronté, elles n'en ont pas moins altéré les fondements de son financement, que ce soit à travers la création d'une cotisation de responsabilisation individualisée (2011) ou l'instauration d'un incitant fédéral en vue de la constitution d'un plan de pension complémentaire à destination des agents contractuels locaux (2018). L'analyse empirique de la première application de cet incitant fédéral, qui est au cœur de la deuxième partie de l'article, démontre que ce mécanisme est bel et bien à l'origine d'un transfert de charges entre régions, au bénéfice de la Flandre et au détriment des Régions wallonne et bruxelloise. En ce qui concerne la situation spécifique des administrations bruxelloises affiliées au FPS, il apparaît en outre que près de deux tiers d'entre elles ont vu leur cotisation de responsabilisation augmenter à la suite de la mise en œuvre de cet incitant. À l'inverse, seules quatre d'entre elles en ont directement bénéficié – pour un montant néanmoins bien inférieur.

Analysées à la lumière de l'augmentation à venir des dépenses du FPS (ainsi que, par conséquent, des contributions nécessaires pour garantir son équilibre budgétaire), ces conclusions posent la question (éminemment politique) du maintien de ce mécanisme incitatif si particulier – voire celle de la viabilité financière à moyen, sinon à court terme, du FPS. Plusieurs pistes de solution complémentaires semblent envisageables dans ce cadre. Elles sont esquissées dans les paragraphes qui suivent, lesquels mériteraient sans doute de faire l'objet d'une analyse davantage approfondie.

Premièrement, la législation fédérale actuellement en vigueur pourrait être révisée. Comme indiqué en

20. L'École régionale et intercommunale de police, la société coopérative intercommunale de crémation (SCIC), l'Académie de Saint-Josse-ten-Node et l'Intercommunale d'inhumation.

21. L'Hôpital universitaire des enfants Reine Fabiola (Huderf) et le Centre hospitalier universitaire de Bruxelles.

22. Les Maisons de quartier et l'association « Les cuisines bruxelloises ».

23. Gouvernement fédéral, *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, p. 17.


introduction, le gouvernement fédéral récemment constitué a d'ailleurs manifesté la volonté de se saisir de cette problématique. Les termes de l'accord de gouvernement demeurent toutefois relativement évasifs par rapport à ses intentions, ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant : « Le Gouvernement enquête sur les problèmes au sein du système des services Gouvernementaux provinciaux et locaux (y compris les agents statutaires des anciens hôpitaux publics), en tenant compte de la viabilité financière et sociale »²³. Parmi les multiples options envisageables dans ce scénario, figurent notamment la modification des modalités de financement de l'incitant, voire sa suppression pure et simple, ainsi qu'un refinancement du FPS – qui constitue, pour rappel, un système de pension publique autofinancé – par l'intermédiaire du budget de l'autorité fédérale ou de la sécurité sociale.

Ensuite, le gouvernement régional bruxellois pourrait s'inspirer des mesures déjà adoptées en Région wallonne et en Flandre afin de créer son propre incitant régional (dans des conditions encore à définir) et/ou d'organiser une reprise (partielle ou intégrale) des cotisations de responsabilisation payées par les pouvoirs locaux dont il assure la tutelle. Une alternative à ces deux options pourrait également résider dans la reprise, par les

autorités régionales, de l'augmentation de cotisation de responsabilisation engendrée par la mise en œuvre de l'incitant fédéral. Une telle solution présenterait l'avantage de mitiger les conséquences budgétaires négatives de l'incitant sur les finances publiques des administrations locales concernées, sans toutefois renforcer la concurrence entre administrations responsabilisées, d'une part, ni inciter ces dernières à se lancer (potentiellement hâtivement) dans la conclusion de plans de pension complémentaire à long terme, en vue de résoudre un problème qui pourrait ne se poser qu'à court terme (dans l'hypothèse d'une réforme fédérale).

Enfin, à défaut (ou dans l'attente) de toute réforme fédérale et/ou régionale, les administrations locales demeurent à titre individuel en capacité d'agir en vue d'améliorer leur situation relative au sein du FPS. Une difficulté majeure dans leur chef réside toutefois dans le fait qu'il n'existe actuellement pas une seule, mais bien plusieurs recommandations pertinentes, selon les cas. La réponse envisagée dépend en effet d'un calcul coût/bénéfice propre à chaque entité, qui repose non seulement sur sa situation de départ vis-à-vis du FPS, mais aussi sur sa politique de gestion de ressources humaines et les marges de manœuvre financières dont elle dispose. Ainsi, certaines

administrations locales – non responsabilisées (mais sur le point de le devenir) ou déjà (légèrement) responsabilisées – peuvent envisager de nommer de nouveaux agents statutaires, et ainsi d'accroître le montant de la cotisation de base qu'ils versent au FPS, dans l'optique d'écartier le risque d'être soumis à une cotisation de responsabilisation à l'évolution incertaine. D'autres administrations locales, à l'instar de celles qui n'ont pas la perspective d'échapper prochainement au paiement de la cotisation de responsabilisation, pourraient à l'inverse bénéficier financièrement de la mise à disposition d'un plan de pension complémentaire à destination de leurs agents contractuels – pour autant qu'elles en aient les moyens, et tout en sachant que la réduction a probablement une durée de vie limitée.

Quel que soit le sort réservé aux pistes de solutions brièvement passées en revue dans cette conclusion, gageons d'ores et déjà que la question, tout aussi complexe que primordiale, du financement des pensions des agents publics locaux n'a pas fini de susciter l'intérêt, ni de nourrir les analyses d'un grand nombre de décideurs, chercheurs et citoyens intéressés par la chose publique locale – à Bruxelles comme dans le reste de la Belgique. 

COURRIER HEBDOMADAIRE N° 2450-2451 (2020) > Damien Piron, Baptiste Vanderclausen

« LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX »

Le Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) publie en ce mois de juin un numéro que nous ne saurions trop recommander à nos lecteurs : « Le financement des pensions des agents publics locaux », dont voici la présentation :

Le financement des pensions des agents publics locaux est au centre de vives préoccupations. En effet, il est à craindre qu'au cours des prochaines années, de nombreuses communes et provinces éprouveront de sérieuses difficultés à assurer les charges de pension de leur personnel statutaire ou, du moins, que ce poste budgétaire pèsera fortement sur leurs finances.

Pour bien saisir cet enjeu, il convient de comprendre la manière dont s'organise le financement des pensions des agents des pouvoirs locaux. Dans cette optique, ce *Courrier hebdomadaire* apporte une réponse

à quatre questions majeures. Quelles sont les spécificités de ce système de financement ? À quels enjeux budgétaires, politiques et sociaux est-il confronté ? Quels sont les ressorts et implications du deuxième pilier de pension que les pouvoirs locaux sont incités à constituer ? Quel est le rôle joué par les Régions ?

L'étude montre notamment que le système actuel induit une forme de mise en concurrence des pouvoirs locaux : il provoque un transfert de charge budgétaire des pouvoirs locaux ayant instauré un deuxième pilier vers ceux qui n'ont pas fait ce choix. Cela accélère la dissolution progressive, à l'œuvre depuis une dizaine d'années, de la solidarité au sein du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS). En outre, ce phénomène comporte une dimension régionale sensible, puisque les pouvoirs locaux dotés d'un deuxième pilier de pension sont très

majoritairement situés en Flandre, alors que ceux qui n'ont pas instauré un tel instrument se trouvent principalement en Wallonie et en Région bruxelloise.

> Plus d'info

« Le financement des pensions des agents publics locaux », Damien PIRON & Baptiste VANDERCLAUSEN, CRISP, *Courrier hebdomadaire* n° 2450-2451 (2020), <http://www.crisp.be> – info@crisp.be

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en pay per view (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN :

<http://www.cairn.info>

Ce numéro double : 12,40 euros