

Qui est attaché au statut de la fonction publique ?

La mise en crise croisée des politiques de l'emploi public et de financement des retraites des fonctionnaires locaux en Belgique

Damien Piron

Université de Liège – UR Cité

Mots-clés : circuit de financement, retraites, emploi public, pouvoirs locaux, statut, contrat, attachement, détachement, mise en crise, mise en ordre

Introduction

Une menace fait aujourd'hui « trembler » (Mathieu, 2019) les collectivités locales en Belgique¹. Ces dernières années, des instances telles que la Cour des comptes, la banque publique Belfius, les associations représentatives des employeurs locaux et divers spécialistes des finances publiques présentent régulièrement les dépenses de retraite comme une « charge insoutenable » (X, 2019), voire une véritable « bombe » sur le point d'exploser (Vanschoubroek, 2019). Ces sombres diagnostics, largement relayés par la presse, entérinent l'échec des réformes conduites

¹ Je remercie vivement Quentin Detienne, ainsi que les membres du groupe de Sermizelles, et particulièrement Ève Chiapello, Ilias Naji, Virginia Santilli et Alexandre Violle, pour nos échanges sur les versions antérieures de ce chapitre, qui s'inscrit dans le cadre de travaux menés entre 2019 et 2022 au sein de la Chaire d'Excellence Ethias sur les pensions complémentaires de l'UCLouvain.

au cours de la décennie 2010 pour assurer la viabilité de ce régime des retraites. De manière symptomatique, plusieurs acteurs de terrain les assimilent également à de simples « rustines »².

Ce chapitre se propose dès lors de retracer la socio-histoire du régime de retraites des fonctionnaires locaux à partir de son circuit de financement, entendu comme le dispositif socio-technique qui organise et structure cette circulation monétaire : flux de cotisations et de prestations, contributeurs et bénéficiaires, normes juridiques applicables et institutions de gestion des caisses de retraite. Cette entrée par les circuits de financement, nourrie par la sociologie politique des finances publiques (Bezes et Siné, 2011 ; Lemoine, 2016 ; Piron, 2019) et ses applications aux collectivités locales (Ferlazzo, 2018 ; Le Lidec, 2020), s'avère particulièrement féconde pour étudier l'évolution des régimes de retraite, qui organisent une redistribution massive d'argent entre différentes franges de la population (actifs et retraités) dans le temps long (Naji, 2020).

À rebours des discours alarmistes sur la « soutenabilité » financière, ce cas d'étude met en lumière les interactions récursives qui se jouent, sur le temps long, entre les politiques de l'emploi public et de retraite. Il montre que les débats qui traversent le circuit de financement examiné – concernant, par exemple, la détermination des modalités et des taux de cotisation, ainsi que l'identification des bénéficiaires – renvoient plus largement à l'imbrication entre les politiques de gestion du personnel public, d'une part, et de financement des retraites, d'autre part, qui sont menées par les collectivités locales belges. Ces deux enjeux convergent au niveau des budgets communaux, qui balisent les conditions de recrutement et de rémunération des agents en fonction (politique de l'emploi public local), tout en prévoyant et autorisant le versement des cotisations nécessaires pour financer la retraite de leurs prédécesseurs (politique de retraite).

Cette contribution attire également l'attention sur l'importance du travail de gestion des frontières du circuit, qui consiste à « attacher » et à « détacher » des catégories données de personnel, issues des politiques d'emploi, à des régimes de retraites différenciés. Les concepts d'attachement et de détachement font ici référence à l'ensemble des opérations financières, juridiques et discursives disputées ayant pour effet d'assujettir certaines catégories d'agents publics locaux (distinguées par les politiques de gestion des ressources humaines) à des régimes

2 Entretien n° 2, ancien.ne administrateur.rice de l'ONSS, 19 octobre 2021.

de retraites spécifiques, induisant des flux de cotisations et de prestations immédiats et futurs. Ils sont en cela en lien avec la sociologie économique relationnelle de Viviana Zelizer, qui invite à concevoir l'argent et les flux monétaires comme un mode à part entière d'expression, d'organisation et de « marquage moral » (Zelizer, 1994, p. 3)³ des relations sociales.

À partir d'une analyse documentaire et législative approfondie⁴ et de huit entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs impliqués dans la gestion de ce circuit (*cf.* annexe), ce chapitre met en évidence la dialectique croisée de « mise en crise » et de « remise en ordre » (Gayon et Lemoine, 2014) de la politique de l'emploi public et du circuit de financement des retraites des anciens fonctionnaires locaux en Belgique. Après un exposé de la genèse et des marges du régime de financement des retraites des fonctionnaires locaux, le restant de la démonstration se divise en deux temps, selon une logique chronologique. Durant la décennie 1980, une « crise » des finances locales est à l'origine du tournant des politiques de l'emploi public, qui provoque à son tour, avec un certain décalage temporel, une « crise » du régime de retraite des fonctionnaires locaux (1). Les tentatives subséquentes de renforcement de la dimension contributive du circuit (extension de la base des contributeurs, relèvement et individualisation des taux de cotisation et restriction de l'accès aux prestations) renforcent ensuite la dynamique de contractualisation des effectifs, ainsi que la remise en cause du statut distinctif de la fonction publique locale (2).

En synthèse, l'analyse diachronique des circuits de financement proposée dans cette contribution démontre que les réformes menées au nom de la « correction » des « excès » du passé accordent une place croissante à la logique contributive dans le financement de la retraite des agents publics locaux. Un tel « virage contributif » est loin d'être anodin : il induit en effet une remise en cause, tant quantitative que qualitative, de la norme de l'emploi statutaire. Cette évolution touche non seulement le régime spécifique de retraite par répartition des fonctionnaires, pourtant originellement conçu comme un instrument de maintien du statut professionnel, dans une logique du « salaire continué ». Mais elle affecte également les agents contractuels, pourtant affiliés au régime général des travailleurs salariés : pour accroître le

3 Cette notion renvoie aux « usages particuliers de l'argent ayant pour fonction de signaler la nature de la relation entre les parties engagées dans une transaction particulière » (Zelizer, 2006, p. 130).

4 À défaut de mention contraire, les données empiriques sur lesquelles s'appuie ce chapitre sont issues d'une étude antérieure (Piron et Vanderclausen, 2020).

montant de leur retraite, et ainsi compenser (partiellement) l'écart qui les sépare de leurs collègues fonctionnaires, les membres de cette catégorie (largement majoritaire) de travailleurs publics sont désormais tenus – à l'instar des salariés du secteur privé – de se tourner vers des plans de retraite par capitalisation, basés sur une logique patrimoniale de « salaire différé ».

La genèse et les marges du circuit de financement des retraites des fonctionnaires locaux en Belgique

C'est au cours de l'entre-deux-guerres qu'un régime spécifique de financement des retraites des fonctionnaires locaux émerge en Belgique. L'État belge se présente historiquement comme une « république de communes » (Molitor, 1974, p. 24). En raison du principe constitutionnel de l'autonomie communale et provinciale, qui octroie aux collectivités locales une grande liberté dans la gestion de leurs affaires (y compris de leur personnel), leurs agents ne sont donc pas visés par le régime de retraite de base des agents publics organisé par la loi du 21 juillet 1844. Exception faite des hauts fonctionnaires locaux, qui jouissent d'un système de prestation depuis 1861, les autres agents statutaires demeurent soumis à une pluralité de systèmes de retraite : si certaines communes leur octroient une généreuse pension, d'autres ne leur en accordent pas la moindre. Une situation paradoxale voit le jour dans les années 1920 : alors que plusieurs lois généralisent les régimes de retraite à l'ensemble des travailleurs salariés, une partie des agents dits « statutaires » (c'est-à-dire des fonctionnaires nommés à titre définitif) des pouvoirs locaux demeurent pour leur part exclus de tout droit à la retraite.

Pour mettre un terme à cette situation, une loi du 25 avril 1933 oblige les collectivités locales à garantir à leurs agents une pension minimale, équivalente à celle dont bénéficient les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. En raison de l'influence des communes et des provinces, le pouvoir central ne cherche toutefois pas à uniformiser le régime de retraite de l'ensemble des collectivités locales, mais plutôt à leur imposer une série d'exigences minimales. Les pouvoirs locaux reçoivent ainsi trois possibilités pour organiser le paiement des retraites de leurs anciens fonctionnaires (figure 1). Les deux premières reposent sur une logique de gestion individuelle, conforme au principe de l'autonomie locale : il s'agit de la gestion directe d'une caisse de retraite individuelle ou de l'affiliation à une institution de prévoyance. Les pouvoirs locaux n'ayant pas établi un tel système sont affiliés d'office à la Caisse de répartition des

retraites communales, qui est le circuit dont ce chapitre étudie les transformations sur le temps long.

[Fig. 1]

Fig. 1 : le circuit initial de financement des retraites des fonctionnaires locaux (1933-1992)

Légende :

1 = cotisations prélevées sur les traitements des fonctionnaires ;

2 = cotisations prélevées sur les salaires des agents contractuels.

Les employeurs locaux affiliés à la Caisse de répartition des retraites mutualisent le paiement des retraites de leurs agents statutaires dans un circuit de financement en répartition, qui présente la particularité d'être autoporté : à la différence de la situation applicable au niveau central (et, ultérieurement, aux collectivités issues de la fédéralisation de l'État), la pension de retraite des anciens fonctionnaires locaux est donc intégralement financée par les cotisations personnelles et patronales qui sont prélevées sur le traitement des fonctionnaires en activité. Au départ, un taux de cotisation unique, d'environ 10 % à 12 % de la masse salariale du personnel statutaire, est appliqué à l'ensemble des affiliés à ce régime – quel que soit le montant effectif de leurs dépenses de retraite. Ces cotisations sont prélevées par l'organisme percepteur de la sécurité sociale, l'Office national de la sécurité sociale (ONSS), avant d'être reversées à la Caisse de répartition, qui assure le paiement des retraites des anciens fonctionnaires locaux. Les surplus dégagés permettent l'accumulation de réserves.

La majorité des pouvoirs locaux rejoignent le régime solidarisé. Deux catégories importantes d'agents publics demeurent toutefois « détachées » de ce nouveau circuit. La première regroupe les agents des grandes villes du pays (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, Liège, etc.). Soucieuses de préserver leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central, ces dernières font le choix de disposer de leur propre caisse de pension. Si elles ne représentent pas plus de 10 % de l'ensemble des administrations locales, elles concentrent toutefois près de la moitié de leur masse salariale.

Les agents contractuels sont la seconde catégorie détachée de ce circuit de financement. À l'instar des autres collectivités publiques, les employeurs locaux sont autorisés à recruter des

fonctionnaires, mais aussi du personnel sous contrat de travail. Ces deux régimes de gestion du personnel emportent d'importantes différences au niveau de la protection sociale, et notamment des droits à la retraite : à carrière égale, la pension de retraite légale moyenne d'un fonctionnaire est largement supérieure à celle d'un agent contractuel puisqu'elle atteint environ 63 % de son dernier traitement – contre environ 44 % du dernier salaire d'un contractuel (De Lange, 2015, p. 117). Cet écart trouve son origine dans des modèles différents de valorisation du travail : alors que les agents contractuels relèvent du régime commun de la sécurité sociale des travailleurs salariés, leurs homologues statutaires sont soumis au régime préférentiel de la fonction publique, qui repose sur une conception de la retraite comme « salaire continué », destiné au maintien d'un certain statut professionnel.

Une mise en crise discrète : le virage de la politique de l'emploi public et le coût de l'attachement des agents en marge du circuit

En Belgique, la décennie 1980 est marquée par une « crise » des finances locales. Les politiques d'« assainissement » budgétaire mises en œuvre en vue d'y répondre amorcent un virage en faveur d'une contractualisation durable de l'emploi public local, qui fragilise, en retour, le circuit de financement des retraites des fonctionnaires locaux.

Le coût ajourné de l'austérité : la « nomination tardive » comme mode d'attachement des agents contractuels en croissance

Dans sa monumentale *Histoire des finances communales*, l'ancien Secrétaire général du Crédit communal de Belgique (1959-1979), Marcel Van Audenhove (1990, p. 711 et s.), dépeint l'entrée dans la décennie 1980 comme une période de « grande crise des finances communales ». Entre 1977 et 1982, le déficit budgétaire agrégé des communes belges bondit en effet de 3,5 à 34,1 milliards de francs belges (Quaden, 1984, p. 81). Les causes de cette hausse demeurent toutefois controversées. Outre les conséquences économiques du choc pétrolier, les municipalités reprochent à l'État central d'avoir, « au nom du droit du plus fort, report[é] sur les pouvoirs locaux une part non négligeable de l'impopularité de l'assainissement

du budget » (Lagasse, 1985, p. 74), à travers un « raboutage » des subventions générales et le transfert de dépenses obligatoires considérables. À la demande des ministres successifs de l'Emploi, les pouvoirs locaux compensent en outre partiellement les pertes massives d'emplois dans le secteur privé. À titre illustratif, le cadre du personnel définitif des cinq métropoles du pays (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège) augmente de près d'un tiers entre 1977 et 1982 (Van Audenhove, 1990, p. 711).

L'arrivée au pouvoir de la coalition de centre-droit dirigée par le social-chrétien Wilfried Martens (1981-1985) change radicalement la donne. Bien déterminé à « mettre de l'ordre » dans les finances publiques, le gouvernement central entame une rigoureuse « politique de redressement » (Vanneste et Moesen, 1993, p. 361), au cœur de son tournant néolibéral (Piron et Evrard, 2023). Les collectivités locales ne sont pas épargnées par cette stratégie : le ministre de l'Intérieur, le social-chrétien Charles-Ferdinand Nothomb, leur impose de retrouver l'équilibre budgétaire à l'horizon 1988. Il subordonne en outre toute intervention financière à l'adoption d'un plan d'assainissement. Au nom de l'équilibre budgétaire, les employeurs locaux sont alors autorisés à adopter des mesures exceptionnelles pour endiguer leurs dépenses de personnel, qui représentent alors près de la moitié de leurs dépenses ordinaires (Quaden, 1984, p. 83). Pour « supprimer les privilèges abusifs » (Van Audenhove, 1990, p. 734) dont jouit supposément leur personnel, l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 permet aux pouvoirs locaux d'aligner leur statut pécuniaire sur celui du personnel des ministères centraux (jusqu'à 15 % inférieur). Il prévoit également la mise en disponibilité forcée et l'admission anticipée à la retraite des fonctionnaires « en surnombre ».

Les difficultés financières de nombreux pouvoirs locaux provoquent également des arriérés dans le paiement de leurs cotisations de sécurité sociale. Les responsables de l'ONSS jugent cette situation problématique. Alors que les employeurs privés en défaut de paiement s'exposent à la menace de faillite, l'organisme percepteur s'estime démuné vis-à-vis de ses « clients » publics, comme l'explique l'extrait suivant :

« Si c'est un employeur du privé, le résultat est assez simple : on envoie l'huissier de justice. Si le problème perdure, l'employeur est déclaré en faillite. Avec les communes, c'est autre chose. C'est difficile de dire demain que la commune de Gand est en faillite,

par exemple (rires). Ça, c'était un problème pour l'ONSS : on avait deux sortes de clients »⁵.

Afin de mettre un terme à cette situation, le ministre fédéral en charge des Affaires sociales, le social-chrétien Jean-Luc Dehaene, décide alors « d'écarter »⁶ les pouvoirs locaux de l'ONSS par la création d'une nouvelle administration autonome. L'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL) voit le jour en 1987. Cet organisme est dissocié juridiquement et comptablement du circuit général de prélèvement des cotisations de sécurité sociale. Dehaene cherche de la sorte à « discipliner »⁷ les employeurs locaux : en les privant de la possibilité de recourir à la trésorerie de l'ONSS, il les oblige à « remettre de l'ordre »⁸ dans le prélèvement de leurs cotisations patronales.

À l'issue de cette réforme organisationnelle, le comité de gestion paritaire de l'ONSS-APL – qui rassemble des représentants des syndicats de la fonction publique et des associations des employeurs locaux (entre-temps régionalisées) – a la responsabilité de fixer le taux de cotisation, de percevoir les cotisations de sécurité sociale et de retraite auprès des administrations provinciales et locales et de payer les prestations au bénéfice de leur personnel dans le domaine des pensions, mais aussi des allocations familiales, des maladies professionnelles, des accidents du travail et des vacances annuelles.

Soucieux de maîtriser leurs dépenses de personnel, les décideurs locaux se tournent toujours davantage vers le recrutement d'agents contractuels pour remplacer une partie des fonctionnaires auparavant en poste. Cette tendance est encouragée par les politiques de résorption du chômage de masse initiées par les autorités centrales et, de manière croissante, régionales (Blaise, 1987). Dès 1982, différents programmes dits « de mise au travail » incitent les employeurs du secteur non marchand, tels que les pouvoirs publics locaux, à recruter des catégories ciblées de chômeurs sous contrat de travail. D'importantes réductions de cotisations patronales de sécurité sociale favorisent l'essor de cette nouvelle catégorie d'emplois publics précaires. Les pouvoirs locaux s'engagent alors dans une « course aux subsides »⁹, qui

5 Entretien n° 1, ancien.ne haut.e fonctionnaire fédéral.e, 14 octobre 2021.

6 *Ibid.*

7 Entretien n° 3, économiste chez Belfius, 20 octobre 2021.

8 Entretien n° 1, ancien.ne haut.e fonctionnaire fédéral.e, 14 octobre 2021.

9 *Ibid.*

provoque une croissance soutenue de la part des agents contractuels. À titre d'exemple, « les employeurs se jettent »¹⁰ sur les emplois contractuels dits « subventionnés » : ce régime, créé en 1986, leur permet de bénéficier, sous certaines conditions, d'une dispense pure et simple des cotisations patronales de sécurité sociale sur les agents concernés.

L'« assainissement » des finances locales réalisé au cours de la décennie 1980 s'effectue en synthèse au prix d'une recomposition durable de l'emploi public local, que reflètent les statistiques de l'emploi : alors qu'en 1987 (date des premières statistiques agrégées disponibles), les agents contractuels représentent environ 40 % des effectifs, leur nombre dépasse celui des agents statutaires au milieu de la décennie suivante, jusqu'à représenter près de deux tiers de l'emploi public local actuellement (De Wilde, 2017, p. 86). L'extrait d'entretien suivant souligne le lien entre cette politique assumée de contractualisation de l'emploi public local et la fragilisation durable du circuit de financement des retraites locales – dont la base de cotisants se réduit, tandis que les dépenses augmentent :

« Les économies et les mesures d'assainissements [...] se sont faites sur le dos de la problématique des pensions : plus aucune nomination. On a asséché le système et tous ces plans d'assainissement mis en place par les grandes villes ont entraîné une détérioration de leur système de pensions »¹¹.

Cet « assèchement » du circuit est renforcé par une autre conséquence de la contractualisation de l'emploi public local. Pour compenser l'écart entre le montant des retraites des agents statutaires et contractuels, de nombreux employeurs locaux recourent à des nominations dites « tardives ». Cette pratique répandue de gestion du personnel consiste à nommer en tant que fonctionnaires (« statutariser ») des agents contractuels en fin de carrière dans le but de leur permettre de bénéficier d'une retraite de fonctionnaire pleine et entière. La Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 autorise en effet la prise en compte de l'ensemble des années de service prestées au service d'un employeur public dans le calcul de la retraite des fonctionnaires, et ce quel que soit le régime de travail (statutaire ou contractuel).

Cette technique d'attachement des agents à la carrière hybride (ou « mixte ») au circuit des retraites des fonctionnaires s'inscrit dans la logique de maintien du statut professionnel caractéristique du modèle statutaire de protection sociale. Elle engendre toutefois d'importantes

10 Entretien n° 8, représentant.e syndical.e au comité de gestion du FPS, 16 février 2023.

11 Entretien n° 3, économiste chez Belfius, 20 octobre 2021.

implications financières : lorsqu'un employeur local « nomme » un agent contractuel en fin de carrière, il ne contribue au régime des fonctionnaires que pour les années postérieures à cette nomination, alors que la pension de fonctionnaire s'appliquera pourtant à l'ensemble de cette carrière « mixte ». La « nomination tardive » procure donc un gain budgétaire à l'employeur, qui assure à ses agents une retraite de statutaires, sans avoir versé l'ensemble des cotisations patronales correspondantes. Plus la nomination intervient tardivement dans la carrière de l'agent, plus le déséquilibre entre les cotisations non-versées et les prestations effectuées est important. Cette situation provoque dès lors une « fuite » du circuit de financement – d'autant plus grande que se généralise la pratique des nominations tardives, en conséquence de l'accroissement massif de l'emploi public contractuel.

Cette première source de mise en crise du circuit de financement des retraites des fonctionnaires locaux (le mouvement de contractualisation massive de l'emploi public local, combiné à la pratique des « nominations tardives ») est accentuée par une seconde mesure : l'attachement des grandes villes à des conditions financières favorables.

L'attachement des grandes villes : reprendre la main à tout prix ?

L'amélioration globale des finances locales à l'issue de la décennie 1980 masque d'importantes disparités. En dépit de plans d'économie, plusieurs grandes villes demeurent dans une situation budgétaire précaire et couvrent leurs déficits à l'aide d'emprunts récurrents auprès du Crédit communal. Au début de l'automne 1989, la « banque des communes » exige que la Région wallonne se porte garante sur tout nouveau prêt à la ville de Liège. Le ministre régional des Pouvoirs locaux, André Cools, figure de proue du Parti socialiste, conditionne cette garantie à l'adoption d'un nouveau plan d'assainissement financier et exige que la Ville se sépare de près de 1 000 fonctionnaires, soit environ un cinquième de son personnel (Brabant, 2015, p. 37-45). Le 13 octobre 1989, Cools sermonne trois délégués syndicaux sur un plateau de la télévision publique :

« Est-ce que vous allez commencer à comprendre que le problème n'est pas d'avoir des agents : c'est ce qu'ils touchent. Et pour le moment, vous n'avez plus de fric... Et la Ville n'en a plus. Alors vous êtes comme le pendu, avec une chaise en dessous, hein. Et de temps en temps, la chaise bascule » (RTBF, 2022).

La violence de ces propos illustre l'extrême tension provoquées par les politiques de l'emploi public local, ainsi que le clivage entre les grandes villes et les villes périphériques à ce sujet. Lui-même à la tête d'une commune de la périphérie liégeoise (Flémalle), Cools reproche à la Ville de Liège d'avoir multiplié les emplois et refuse que d'autres communes assument les charges qu'elle ne peut d'honorer. Après deux échecs, le maire socialiste de Liège, Édouard Close, parvient à faire voter un plan d'assainissement le 16 octobre 1989, grâce au soutien de l'opposition libérale. Entre 1980 et 1990, le personnel de la Ville de Liège (calculé en équivalents temps plein) se contracte de 5 617 à 4 046 agents (Ville de Liège, 2002).

Pour soulager les grandes villes d'une partie de leurs dépenses de retraite, une loi du 6 août 1993 instaure un second circuit de financement au sein de l'ONSS-APL : le « régime des nouveaux affiliés », communément appelé « pool 2 » (figure 2). Du point de vue de l'État central, la création de ce groupe reflète « une vision politique et administrative » assumée, qui consiste à « mettre le plus de monde dans le bateau pour agrandir la base de cotisations »¹². Un représentant syndical voit également dans ce choix la volonté de reprendre la main sur l'ensemble des pensions publiques locales : « ils voulaient avoir la gestion globale de tous les pouvoirs locaux [...]. Je pense que la volonté, c'était vraiment de se dire qu'il y a un organisme unique qui gère l'ensemble des pensions »¹³.

[Fig. 2]

Fig. 2 : la création d'un second groupe commun de financement des retraites des fonctionnaires locaux (1993-2011)

Par souci de lisibilité, seules les modifications en lien avec la réforme examinée sont mises en lumière.

Légende :

- 1 = cotisations prélevées sur les traitements des fonctionnaires ;
- 2 = cotisations prélevées sur les salaires des agents contractuels ;
- 3 = rétrocessions « bouclant » en pratique le budget du pool 2.

12 Entretien n° 2, ancien.ne administrateur.rice de l'ONSS, 19 octobre 2021.

13 Entretien n° 8, représentant.e syndical.e au comité de gestion du FPS, 16 février 2023.

Pour inciter le plus grand nombre possible d'employeurs locaux à rejoindre le pool 2 de l'ONSS-APL, le pouvoir central renforce son attractivité financière par l'octroi d'avantages financiers, parfois assimilés à des « cadeaux »¹⁴. Il s'agit, par exemple, de la prise en charge intégrale des retraites prenant cours dès la date d'affiliation à ce régime, voire d'une partie (parfois importante) des retraites versées par ces administrations à leurs anciens fonctionnaires – sans qu'aucune cotisation n'ait pourtant été versée au préalable. Entre 1997 et 2011, ce nouveau circuit de financement attire 76 administrations locales, dont les cinq plus grandes villes du pays et diverses provinces. Certains acteurs jugent que ce choix, motivé par « l'appât du gain », représente une « erreur stratégique » de leur part, en raison de la réduction considérable de l'autonomie locale qu'il implique :

« Depuis le passage à [l'ONSS-APL], l'autonomie locale n'existe plus : on t'impose une cotisation de base, on calcule ta 'respo' [cotisation de responsabilisation – cf. *infra*]. Et donc quelque part, tu es responsable des pensions de tes travailleurs, tu es censé le faire en toute autonomie, mais tu reçois des instructions qui sont arrêtées par le comité de gestion, où tes représentants siègent, mais où toi, en tant qu'entité publique locale, tu n'as plus rien à dire »¹⁵.

Le pool 2 forme un second circuit solidarisé de financement des pensions de retraite des fonctionnaires locaux, à côté du circuit historique. Ses membres paient un taux de cotisation identique, qui peut différer de celui prélevé sur les membres du pool 1. Les deux groupes connaissent en effet un cloisonnement budgétaire strict, à la demande des (petites) communes affiliées au régime historique, qui estiment « impensable » (De Lange, 2015, p. 20) de contribuer au financement des retraites versées aux anciens agents des grandes villes. En conséquence, le déficit du pool 2 ne pourra être reporté sur les membres du pool 1, qui gardent également la main sur l'utilisation de leurs réserves.

À défaut de partage des réserves, les cotisations versées au régime des nouveaux affiliés financent directement les retraites du jour, sans réelle marge de manœuvre pour faire face à une augmentation des dépenses. Le bouclage de ce montage financier précaire repose sur la restitution à l'ONSS-APL d'une fraction de diverses cotisations (pécule de vacances, allocations familiales, etc.) prélevées par l'ONSS sur l'ensemble des agents publics locaux –

14 Entretien n° 2, ancien.ne administrateur.rice de l'ONSS, 19 octobre 2021.

15 Entretien n° 8, représentant.e syndical.e au comité de gestion du FPS, 16 février 2023.

contractuels comme statutaires, alors que cette instance gère uniquement la sécurité sociale des agents contractuels. En pratique, ces ressources – assimilées à une « rétrocession », plutôt qu'à une source externe de financement – servent à couvrir les besoins de financement croissants du pool 2. Cet agencement va toutefois faire l'objet d'un nombre croissant de critiques.

La remise en ordre « contributive » du circuit de financement

À partir du tournant de siècle, divers acteurs questionnent la soutenabilité budgétaire du pool 2 et, par extension, du circuit de financement des retraites des fonctionnaires locaux. Régulièrement confronté à cette menace de faillite, le gouvernement central entend pérenniser ce régime par l'intermédiaire d'un renforcement de la contributivité, en cherchant à réduire l'écart entre des contributions jugées insuffisantes et des prestations en augmentation.

La cotisation de responsabilisation ou le marquage moral des employeurs locaux

L'accélération des départs à la retraite des fonctionnaires locaux soumet le circuit de financement des pensions publiques locales à une pression conjoncturelle au cours de la décennie 2000. En exécution de l'accord de gouvernement, le ministre fédéral des Pensions, le socialiste Frank Vandenbroucke, commande en 2004 des simulations sur l'évolution attendue des besoins de financement du circuit. Les résultats de cette étude « ExSysPen » – d'après le logiciel utilisé – indiquent qu'en l'absence de réforme, les taux de cotisation appliqués sur le traitement des fonctionnaires en activité (en diminution du fait de la croissance de l'emploi contractuel) seraient amenés à doubler à l'horizon 2050 (Commission spéciale des pensions des administrations locales, 2007). Dans l'intervalle, les pouvoirs locaux commencent à puiser dans leurs réserves en vue d'équilibrer les comptes de leur circuit de retraite – malgré une augmentation significative de la cotisation prélevée dans le régime des nouveaux affiliés (pool 2), qui croît de 27,5 % à 34,5 % entre 2005 et 2007.

En octobre 2010, la Cour des comptes tire la sonnette d'alarme et recommande l'adoption de « mesures structurelles à court terme afin de faire face, dans le futur, à l'augmentation constante des charges de pensions incombant aux pouvoirs provinciaux et locaux » (Cour des comptes,

2010, p. 96). Adoptant une lecture strictement actuarielle, elle explique l'origine des déséquilibres budgétaires du circuit de financement par un déficit de contributivité. Cette notion met en avant l'importance du lien intertemporel entre les contributions prélevées durant la vie active et les prestations versées à la retraite – présentées comme des « charges ». La Cour des comptes, en adhésion avec cette représentation, estime que ce « problème » requiert un renforcement de la contributivité interne au circuit – par opposition, par exemple, à la recherche d'un financement complémentaire auprès d'une source externe : la sécurité sociale, l'autorité fédérale et/ou les régions.

Ce cadrage en termes de défaut de contributivité étend à ce régime de retraite par répartition de la fonction publique, initialement forgé sur une idée de la retraite en tant que « salaire continué », un mode de pensée selon lequel les bénéficiaires obtiennent plus tard un pourcentage de ce qu'ils ont cotisé, dans une logique de « salaire différé ». Cette lecture implique d'identifier les employeurs locaux qui « profitent » du circuit de financement et de punir ces « coupables » en les obligeant à s'acquitter d'une cotisation supplémentaire, dont le nom manifeste explicitement le « marquage moral » : la cotisation de « responsabilisation ».

Le 2 février 2011, le Conseil des ministres confie au Comité technique Pensions – une instance paritaire constituée de représentants des ministres de tutelle, de l'administration, des employeurs communaux et provinciaux et des organisations syndicales – la mission de préparer une réforme du financement des pensions des fonctionnaires des administrations locales, en conformité avec les deux principes directeurs fixés par le comité de gestion de l'ONSS-APL : la solidarité et la responsabilité. Des simulations indiquent que le moyen le plus efficace d'amortir l'augmentation des dépenses réside dans l'élargissement le plus étendu possible du circuit de financement.

Sur cette base, le ministre fédéral des Pensions du gouvernement Di Rupo (2011-2014), le socialiste Michel Daerden, décide de fusionner les « pools » de financement existants¹⁶ en un circuit de financement unique, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012 : le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS). L'aspect solidaire du FPS réside

16 À côté des deux régimes collectifs (pools 1 et 2) et des régimes individuels historiques déjà mentionnés, qui n'ont pas totalement disparu malgré le départ des nombreuses collectivités, un troisième régime commun de pension existe depuis 2002 à destination des agents de police (dit « pool 5 »). Le FPS est issu de la fusion des pools 1, 2 et 5.

dans le prélèvement d'un taux de cotisation de base unique sur l'ensemble des affiliés. La question des réserves financières divise toutefois les pouvoirs locaux : alors que le pool 1 dispose encore de réserves, le pool 2 enregistre lui un important déficit. Cet enjeu est chargé d'une indéniable connotation morale, comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant :

« La seule chose sur laquelle on n'a pas osé ou pu se mettre d'accord, c'était les réserves. Il y avait des réserves séparées et on avait un peu cette mentalité des 'bonnes communes' et des 'mauvaises communes' : il y a les bonnes communes, les petites villes qui ont toujours été des épargnants corrects, et il y a les grandes villes qui ont un peu laissé traîner les choses. Et donc on ne voulait pas mélanger ces deux réserves »¹⁷.

En guise de compromis, la réforme du 24 octobre 2011 précise que seuls les membres de l'ancien pool 1 bénéficieront de ses réserves historiques. Les ressources rétrocédées par l'ONSS à l'ONSS-APL, qui servaient auparavant à « boucler » le budget du pool 2, sont en outre mutualisées pour réduire (temporairement) le taux de la cotisation de base payée par l'ensemble des affiliés. En contrepartie de l'instauration de cette cotisation de base uniforme, une nouvelle ressource est créée pour « boucler »¹⁸ le financement du circuit : la cotisation de responsabilisation. Contrairement à la cotisation de base prélevée sur *l'ensemble* des affiliés au FPS, celle-ci est uniquement due par ceux dont la cotisation de base s'avère insuffisante pour couvrir les dépenses de retraites versées à leurs anciens fonctionnaires.

L'instauration de cette cotisation redessine le circuit sur des bases davantage contributives. Alors que la seule cotisation jusqu'alors prélevée sur les employeurs locaux dérivait uniquement de la masse salariale de leurs fonctionnaires en activité, la cotisation de responsabilisation établit des taux de cotisations distincts entre les pouvoirs locaux. Cette individualisation des cotisations de retraite fait donc le départ entre deux catégories de membres d'un circuit de financement unique, mais « à deux vitesses » : tandis que les « contributeurs nets » (c'est-à-dire les employeurs locaux qui cotisent plus que leurs besoins) ne s'acquittent que la cotisation de base, les « bénéficiaires nets » sont tenus de payer une seconde cotisation, dite « de responsabilisation », qui fait explicitement office de variable d'ajustement budgétaire du FPS. Ils sont dès lors appelés les affiliés « responsabilisés » (figure 3).

17 Entretien n° 1, ancien.ne haut.e fonctionnaire fédéral.e, 14 octobre 2021.

18 Entretien n° 3, économiste chez Belfius, 20 octobre 2021.

[Fig. 3]

Fig. 3 : la distinction entre pouvoirs locaux responsabilisés et non responsabilisés au sein du Fonds de pension solidarisé (2012-2017)

Légende :

- 1 = cotisations « de base » prélevées sur les traitements des fonctionnaires au taux commun ;
- 2 = cotisations prélevées sur les salaires des agents contractuels ;
- 3 = cotisations de « responsabilisation » éventuellement prélevées sur les employeurs locaux en déficit de contributivité ;
- 4 = uniquement accessibles aux anciens membres du pool 1 ;
- 5 = rétrocessions « bouclant » le budget du FPS.

Comme son nom le suggère, la cotisation de responsabilisation véhicule une idée de « punition »¹⁹. L'exposé des motifs de la loi de 2011 stigmatise ainsi la « petite minorité d'employeurs locaux [qui] ne jouent pas correctement le jeu de la solidarité » (Parlement fédéral belge, 2011, p. 16) : en recrutant trop peu de statutaires ou en nommant tardivement des agents contractuels, ils créeraient un déséquilibre de financement menaçant la soutenabilité de l'ensemble du circuit. Sur la base de ce diagnostic, il est jugé approprié de placer les coupables face à leurs responsabilités de manière à « limiter les comportements excessifs », comme l'explique l'extrait suivant :

« Nous pensions que c'était une bonne chose, ce mécanisme de responsabilisation, parce que ça venait en réaction à une dérive de l'ancienne législation qui faisait en sorte que les pouvoirs locaux qui jouaient le jeu de la nomination, dans une optique de financement global, au niveau macro, payaient pour les excès d'autres pouvoirs locaux : pour les charges supplémentaires qu'ils apportaient et le manque de cotisations qu'ils amenaient en ne nommant plus du tout, par exemple. Donc à l'époque, cette idée de solidarité, mais qui ne serait plus une solidarité aveugle, c'était une première étape qui était, selon nous, la bienvenue parce qu'elle permettait d'instaurer une certaine responsabilisation et de limiter les comportements excessifs »²⁰.

19 Entretien n° 2, ancien.ne administrateur.rice de l'ONSS, 19 octobre 2021.

20 Entretien n° 4, conseillers.ères de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, 22 octobre 2021.

La pension « mixte » : le détachement des agents publics à la carrière hybride

Pour remédier au sous-financement structurel engendré par la pratique des nominations tardives, la réforme de 2011 entendait également soumettre les employeurs locaux à une cotisation dite de « régularisation », destinée à récupérer l'ensemble des cotisations non versées au régime des fonctionnaires. Cette décision se heurte toutefois à l'opposition des associations représentatives des villes et des communes. Le successeur de Michel Daerden à la tête de l'administration des Pensions, le libéral Daniel Bacquelaine, se fait le relais de ces préoccupations. Dans un entretien accordé à la revue de l'association des employeurs locaux wallons, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), il affirme ainsi qu'au vu des montants concernés, « cette cotisation de régularisation [aurait] pour effet d'empêcher pratiquement toute nomination à l'avenir » (Depret, 2018, p. 16).

Cette cotisation controversée ne sera finalement jamais prélevée par le Service fédéral des Pensions, qui gère depuis 2017 les divers régimes de pension du secteur public. Le régime de la pension dite « mixte », créé en 2018, met en effet un terme définitif à l'admissibilité des années de service prestées en tant qu'agent contractuel dans le calcul de la pension des fonctionnaires – et ce pour l'ensemble des pouvoirs publics. Dorénavant, seules les années prestées en qualité d'agent statutaire sont valorisées dans le calcul de la pension du secteur public – les années prestées sous un régime contractuel ouvrant quant à elles le droit à une pension de salarié.

La retraite des fonctionnaires étant plus avantageuse que celle des salariés, cette réforme a pour principale conséquence de réduire la pension des agents statutaires ayant accompli une partie (plus ou moins longue) de leur carrière en tant que contractuels. En vue de revaloriser leur retraite, la loi du 30 mars 2018 autorise les employeurs publics à souscrire à une pension complémentaire. Cette réforme s'inscrit dans une politique gouvernementale d'extension du champ d'application de cet instrument aux agents contractuels de l'ensemble des pouvoirs publics :

« Je crois que maintenant, au sein de la fonction publique, l'idée d'une pension complémentaire pour un contractuel n'est plus complètement saugrenue ou complètement absurde. Je crois qu'au contraire, maintenant, l'impulsion est telle que

l'absence de pension complémentaire dans certains pouvoirs publics va devenir de plus en plus un stigmate de l'entité publique »²¹.

Cette formule de compensation (partielle) de l'écart entre la retraite des fonctionnaires et celle des agents contractuels du secteur public repose toutefois sur une logique opposée à celle des politiques antérieures. Dorénavant, cette différence n'est plus résorbée par l'assimilation intégrale des agents à la carrière « mixte » à des fonctionnaires « classiques », en adéquation avec l'objectif de maintien d'un statut professionnel au cœur du modèle statutaire de protection sociale. Il l'est, au contraire, par la faculté de créer de nouveaux droits patrimoniaux dans une logique de capitalisation clairement distincte de l'idée de répartition au cœur de la pension légale. Cette conception marchande de la solidarité, qui pousse la contributivité à son extrémité, envisage la retraite comme un « salaire différé », calculé sur une base individuelle, et dont le montant dérive de la somme des cotisations versées d'un bout à l'autre de la carrière (Friot, 2012 ; Detienne, 2021). Historiquement « attachés » (au sens propre comme au sens figuré) à la retraite de leurs collègues statutaires par la pratique de la « nomination tardive » (et le prélèvement – avorté – d'une cotisation de régularisation), les agents contractuels du secteur public se voient désormais soumis à un régime de retraite identique à celui des autres salariés du secteur privé, qui fait office de nouveau point de référence (figure 4).

[Fig. 4]

Fig. 4 : la pension « mixte » et la retraite par capitalisation (depuis 2018)

Légende :

- 1 = cotisations « de base » prélevées sur les traitements des fonctionnaires au taux commun ;
- 2 = cotisations prélevées sur les salaires des agents contractuels ;
- 3 = cotisations de « responsabilisation » éventuellement prélevées sur les employeurs locaux en déficit de contributivité ;
- 4 = cotisations éventuellement prélevées sur le salaire des agents contractuels pour alimenter une pension par capitalisation ;
- 5 = uniquement accessibles aux anciens membres du pool 1 ;
- 6 = rétrocessions « bouclant » le budget du FPS.

21 Entretien n° 5, cabinet du ministre fédéral des Pensions (2014-2020), Daniel Bacquelaine, 9 novembre 2021.

L'introduction de la pension mixte et de la retraite par capitalisation étend aux agents contractuels le travail d'individualisation croissante des droits et des obligations de retraite précédemment entamé au niveau des employeurs locaux. De manière générale, cette refonte du circuit contribue à transformer les gouvernements locaux en « sujets calculateurs » (Miller, 1992), confrontés à un arbitrage entre deux stratégies « d'optimisation » de leur politique de ressources humaines : accroître le taux de statutaires en vue de limiter au maximum l'impact de la cotisation de responsabilisation ou poursuivre une politique stricte de contractualisation (assortie ou non d'un plan de retraite par capitalisation) en vue de sortir graduellement, à long terme, du régime des fonctionnaires. Ce dilemme financier requiert une analyse « coûts-bénéfices » individuelle, « un calcul commune par commune » : « chaque commune fait ses calculs avant de décider et regarde quel est le pour et le contre, quelles sont les possibilités, les opportunités, etc. »²².

Dans la pratique, ces « calculs » influencent le devenir du statut distinctif de la fonction publique locale, qui est remis en cause tant quantitativement que qualitativement. Les différentes régions mènent à cet égard des politiques différenciées. Les autorités flamandes poursuivent un projet politique cohérent : la fin du statut de la fonction publique. Après la conclusion en 2008 d'un accord-cadre autorisant les pouvoirs locaux flamands à développer la retraite par capitalisation, elles ont également décidé, une décennie plus tard, de s'acquitter de la moitié de la cotisation de responsabilisation due par les administrations sous leur tutelle – l'autre moitié demeurant à la charge des employeurs locaux flamands.

La situation est plus ambiguë en Wallonie et à Bruxelles. Si le discours gouvernemental continue à promouvoir le statut, le taux de contractualisation y est toutefois comparable à celui de la Flandre : les agents contractuels, largement majoritaires, représentent environ deux tiers des effectifs. En outre, les plans de retraite par capitalisation y rencontrent actuellement un succès croissant, en réaction à un incitant financier inséré dans la loi de 2018. L'extrait suivant résume la position, elle aussi ambivalente, des syndicats à l'égard de cette politique :

« Là-dessus, on a toujours une position compliquée puisqu'on défend le premier pilier et l'emploi statutaire. Donc c'est difficile de soutenir les pensions complémentaires. Néanmoins, force est de constater que [...] dans la pratique, il existait déjà des seconds piliers de pension dans les intercommunales, là où il y avait de l'argent [...]. Et

22 Entretien n° 2, ancien.ne administrateur.rice de l'ONSS, 19 octobre 2021.

maintenant, ça se développe dans les communes et les CPAS [centres publics d'aide sociale²³] »²⁴.

De leur côté, les employeurs publics locaux avancent régulièrement la part croissante des dépenses consacrées au paiement des retraites des anciens fonctionnaires – en raison notamment de l'augmentation rapide du taux de la cotisation de responsabilisation – comme un argument de remise en cause du régime de retraite des fonctionnaires, voire du statut distinctif de la fonction publique :

« La question majeure c'est : 'est-il oui ou non dans l'air du temps de continuer à statutariser ?'. [...] La deuxième question [...] : 'si on va au statut, qui on statutarise ?'. Est-ce que c'est un statut à 100 % pour tout le monde, y compris ceux qui nettoient les bureaux, ou c'est un statut pour une partie du personnel ? »²⁵.

Conclusion

L'examen du régime de retraite des fonctionnaires locaux en Belgique à la lumière de son circuit de financement met en évidence les liens récursifs entre les politiques de retraite et de l'emploi public, ainsi que la dynamique de mise en crise croisée de ces deux politiques sectorielles. Dans un premier mouvement, le régime des retraites des fonctionnaires locaux est utilisé pour absorber une partie des retombées financières du virage contractuel de la politique de l'emploi public, amorcé par les employeurs locaux en réponse à la « crise » budgétaire du début de la décennie 1980. Les conditions favorables d'attachement des agents contractuels « nommés tardivement » (en forte croissance) et des fonctionnaires des grandes villes contribuent à une « mise en crise » discrète, mais durable de ce circuit de financement, en raison d'une diminution des cotisations et d'une augmentation des prestations.

Le gouvernement central initie un second mouvement durant les années 2010 : la « remise en ordre » du circuit des retraites des fonctionnaires locaux par l'intermédiaire d'un renforcement de la contributivité et d'un « marquage moral » explicite des flux financiers. D'un côté, une

23 Les CPAS sont des organismes publics créés par les communes en vue d'accompagner, de soutenir et de dispenser une aide sociale aux personnes en situation de précarité. Chaque commune compte obligatoirement un CPAS.

24 Entretien n° 8, représentant.e syndical.e au comité de gestion du FPS, 16 février 2023.

25 Entretien n° 6, maire d'une commune bruxelloise, 9 novembre 2021.

cotisation supplémentaire est prélevée afin de « responsabiliser » les employeurs locaux en déficit de contribution vis-à-vis du circuit. De l'autre, un régime de retraite *ad hoc* (la « pension mixte ») est créé en vue de détacher du circuit de retraite des fonctionnaires les agents à la carrière hybride, ayant presté des services sous un régime contractuel puis statutaire. En contrepartie, les employeurs publics locaux sont financièrement incités à offrir à leurs agents contractuels un plan de retraite par capitalisation, conformément à la pratique en vigueur dans le secteur privé.

Cette politique est tout sauf anecdotique : elle acte en effet le détachement croissant des agents contractuels du modèle statutaire de protection sociale au cœur du statut distinctif des fonctionnaires, et la montée en puissance corrélative d'une conception davantage patrimoniale de leurs droits à la retraite. En parachevant la transformation de cette catégorie – largement majoritaire – d'agents publics locaux en salariés « comme les autres », elle reflète un affaiblissement non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif du statut de la fonction publique locale en Belgique. Cette démonstration de l'apport d'une entrée par les circuits de financement pour saisir conjointement les transformations des systèmes de retraite et de l'emploi public ouvre un questionnement plus large sur le devenir des régimes de retraites des fonctionnaires et du statut distinctif de la fonction publique aux différents échelons de pouvoir en Belgique, mais aussi dans les autres pays qui connaissent par ce régime spécifique, à l'instar de la France et de l'Allemagne.

Bibliographie

- Bezes, Ph. et Siné, A. (2011) *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Blaise, P. (1987) 'Le chômage en Belgique', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1182–1183(37–38), pp. 1–49.
- Brabant, F. (2015) *Histoire secrète du PS liégeois*. Paris : La Boîte à Pandore.
- Commission spéciale des pensions des administrations locales (2007) *Évolution de la charge des pensions des administrations locales de 2004 à 2050*. Bruxelles.
- Cour des comptes (2010) *Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale*. Bruxelles.
- De Lange, M. (2015) *La problématique des pensions des pouvoirs locaux*. Bruxelles : Politeia.
- De Wilde, I. (2017) *Flexibiliteit of Paradoxale Rigiditeit ? De Wijzigbaarheid van de Arbeidsvoorwaarden van de Overheidscontractant*. Bruxelles : La Charte.

- Depret, A. (2018) ‘L’avis de Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions’, *Mouvement communal*, 929, pp. 16–18.
- Detienne, Q. (2021) ‘Le sens de la mesure : valorisation du travail et modèles de retraite’, *Droit social*, 5, pp. 406–413.
- Ferlazzo, E. (2018) ‘La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts « toxiques » par les collectivités locales, l’État et les banques privées’, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 221–222(1–2), pp. 100–119.
- Friot, B. (2012) *L’enjeu du salaire*. Paris : La Dispute.
- Gayon, V. et Lemoine, B. (2014) ‘Maintenir l’ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l’économie’, *Politix*, 105(1), pp. 7–35.
- Juven, P.-A. et Lemoine, B. (2018) ‘Politiques de la faillite. La loi de survie des services publics’, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 221–222(1–2), pp. 4–19.
- Lagasse, C.-É. (1985) ‘La grande misère des communes belges sous le 5^e gouvernement de M. Wilfried Martens’, *Revue internationale d’action communautaire*, 53(13), pp. 69–77.
- Le Lidec, P. (2020) ‘Entre desserrement et resserrement du verrou de l’État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques’, *Revue française de science politique*, 70(1), pp. 75–100.
- Lemoine, B. (2016) *L’ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l’État et la prospérité du marché*. Paris : La Découverte.
- Mathieu, B. (2019) ‘Le poids des pensions va faire trembler les finances locales et provinciales’, *L’Écho*, 29 août. Disponible sur : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/economie/le-poids-des-pensions-va-faire-trembler-les-finances-locales-et-provinciales/10157620.html> (consulté le 10 août 2023).
- Miller, P. (1992) ‘Accounting and Objectivity: The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces’, *Annals of Scholarship*, 9(1–2), pp. 61–86.
- Molitor, A. (1974) *L’administration de la Belgique*. Bruxelles : Éditions du CRISP.
- Naji, I. (2020) *Le retournement des retraites (1983-1993). Acteurs, histoire, politiques de l’emploi et circuits financiers*. Thèse de sociologie. Université de Versailles Saint-Quentin.
- Parlement fédéral belge (2011) *Projet de loi du 3 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale*.
- Piron, D. (2019) *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*. Bruxelles : Larcier.
- Piron, D. et Evrard, Z. (dirs) (2023) *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*. Louvain-la-Neuve : Academia.
- Piron, D. et Vanderclausen, B. (2020) ‘Le financement des pensions des agents publics locaux’, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2450–2451(5–6), pp. 5–66.
- Quaden, G. (1984) *La crise des finances publiques*. Liège : CIRIEC.

- RTBF (2022) ‘1989, Liège en faillite’, 1^{er} décembre. Disponible sur : auvio.rtb.be/media/lhistoire-continue-2968331 (consulté le 10 août 2023).
- Van Audenhove, M. (1990) *Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique (1918-1985)*. Bruxelles : Crédit communal.
- Vanneste, J. et Moesen, W. (1993) ‘De ombuigingen in de gemeentefinanciën (1980-1990)’, in Institut belge des finances publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique – La période 1980-1990*. Gand: Academia Press, pp. 359–379.
- Vanschoubroek, C. (2019) ‘Pensioenbom ontploft in gezicht gemeenten’, *De Standaard*, 25 juin. Disponible sur : https://www.standaard.be/cnt/dmf20190625_04478890 (consulté le 10 août 2023).
- Ville de Liège (2002) ‘Plan de gestion’.
- X (2019) ‘Regering verhoogt bijdragevoet pensioenfonds lokale besturen: pensioenlast wordt ‘onhoudbaar’’, *HLN*, 22 novembre. Disponible sur : <https://www.hln.be/> (consulté le 10 août 2023).
- Zelizer, V. (1994) *The Social Meaning of Money*. New York: Basic Books.
- Zelizer, V. (2006) ‘L’argent social – Entretien avec Florence Weber’, *Genèses*, 65(4), pp. 126–137.

Annexe : entretiens réalisés

Entretien	Informant.e	Date
Entretien n° 1	Ancien.ne haut.e fonctionnaire fédéral.e	14 octobre 2021
Entretien n° 2	Ancien.ne administrateur.rice de l’ONSS	19 octobre 2021
Entretien n° 3	Économiste chez Belfius	20 octobre 2021
Entretien n° 4	Conseiller.es de l’Union des Villes et des Communes de Wallonie	22 octobre 2021
Entretien n° 5	Cabinet du ministre fédéral des Pensions (2014-2020), Daniel Bacquelaine	9 novembre 2021
Entretien n° 6	Maire d’une commune bruxelloise	9 novembre 2021
Entretien n° 7	Cabinet de la ministre fédérale des Pensions (depuis 2020), Karine Lalieux	17 novembre 2021
Entretien n° 8	Représentant.e syndical.e au comité de gestion du FPS	16 février 2023