

Pensions Mornings
Louvain-la-Neuve – Le 15 mars 2024

Financer la retraite des fonctionnaires locaux : aperçu historique et enjeux contemporains

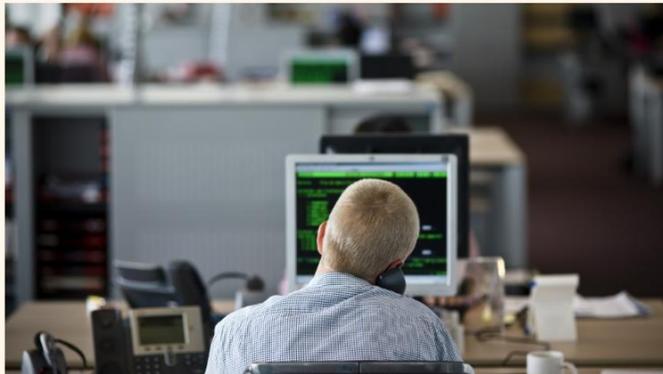
Prof. Dr Damien PIRON

damien.piron@uliege.be

Introduction

La situation en 2019

Le poids des pensions va faire trembler les finances locales et provinciales



©Hollandse Hoogte / Chris Pennarts

BENOÎT MATHIEU | 29 août 2019 17:50

Les réformes se sont succédé pour remettre à flot le paquebot des pensions des administrations provinciales et locales. Visant le long terme, elles feront mal à court terme. Comment négocier ce virage et éviter de creuser un nouveau trou? En filigrane: faut-il privilégier les statutaires ou les contractuels?

La situation en 2024

Financement des pensions statutaires locales: l'UVCW et l'APW tirent la sonnette d'alarme



L'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'Association des Provinces wallonnes viennent de tirer la sonnette d'alarme auprès de Christophe Collignon, Ministre des Pouvoirs locaux, face à une situation qui est devenue intenable pour les pouvoirs locaux.

Le financement des pensions des agents publics locaux

Damien Piron / Baptiste Vanderclausen



SOUS LA LOUPE

> 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 appliqué. 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 complémentaires 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'acteurs : 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 intervenir



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

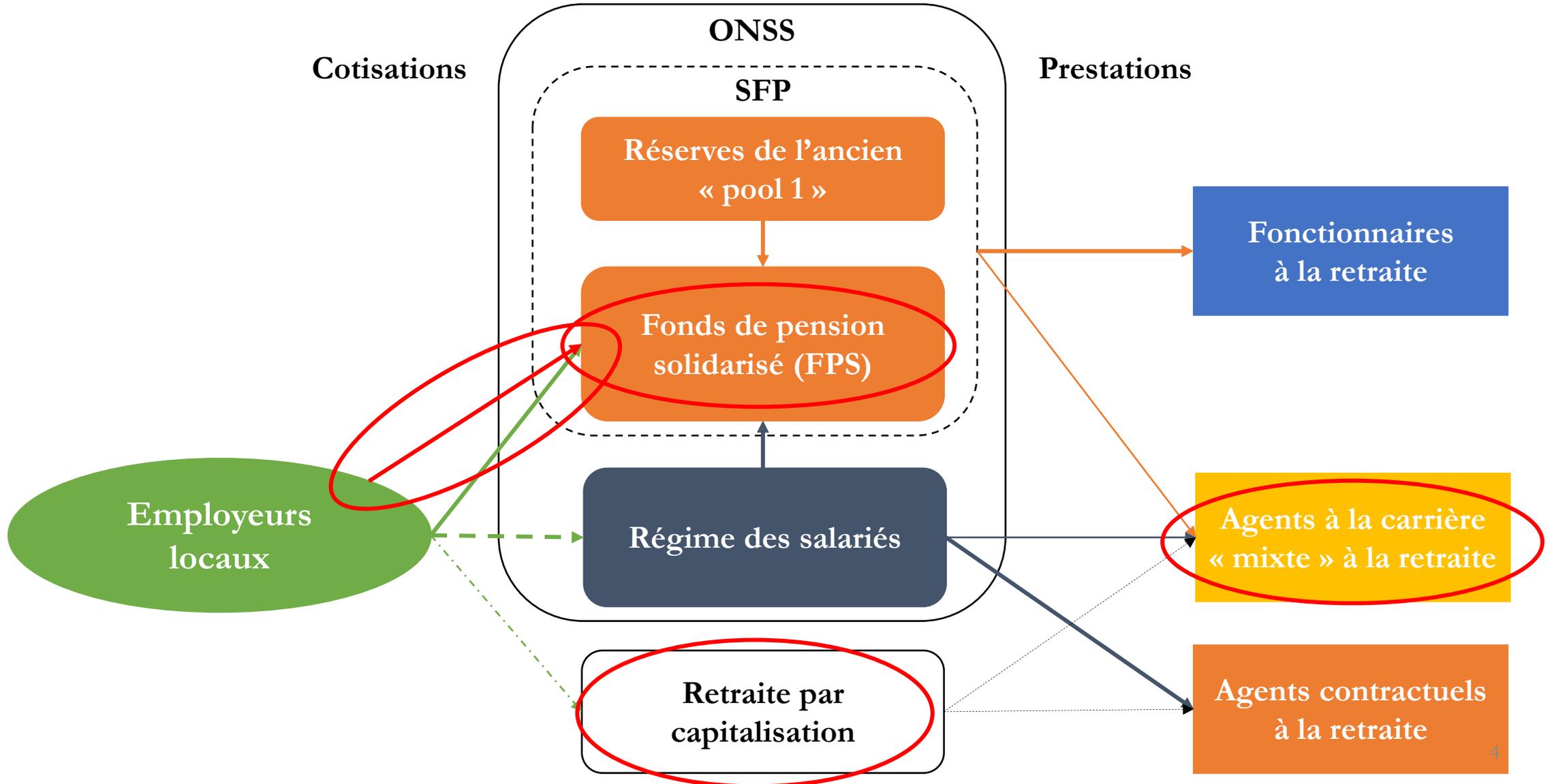
Mots-clés : circuit de financement, retraites, emploi public, pouvoirs locaux, statut, contrat, attachement, détachement, mise en crise, mise en ordre

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

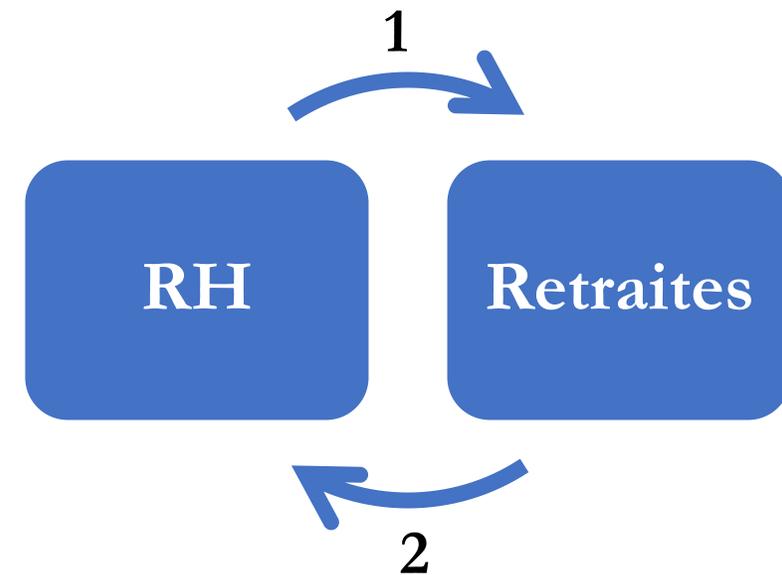
1 Je remercie vivement Quentin Detienne, ainsi que les membres du groupe de Semizelles, et particulièrement Eve Chiappello, Ilias Naji, Virginia Santilli et Alexandre Violle, pour nos échanges sur les versions antérieures de ce chapitre, qui s'inscrit dans le cadre de travaux menés entre 2019 et 2022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

Introduction



Objectif de l'exposé

- Retracer l'histoire des retraites des fonctionnaires locaux à partir de son régime de financement
- Interactions mutuelles entre politiques RH et de retraite
 - 1) **Mise en crise discrète du régime**
 - Virage contractuel en réponse à la « crise » des finances locales
 - « Nominations tardives » et grandes villes
 - 2) **Remise en ordre contributive du régime**
 - Élargissement des contributeurs (FPS), relèvement et individualisation des taux (CB + CR), restriction de l'accès aux prestations (pension mixte) et capitalisation
- **Conséquence** : accélération de la contractualisation et **affaiblissement quantitatif et qualitatif du statut** de la fonction publique locale



Plan

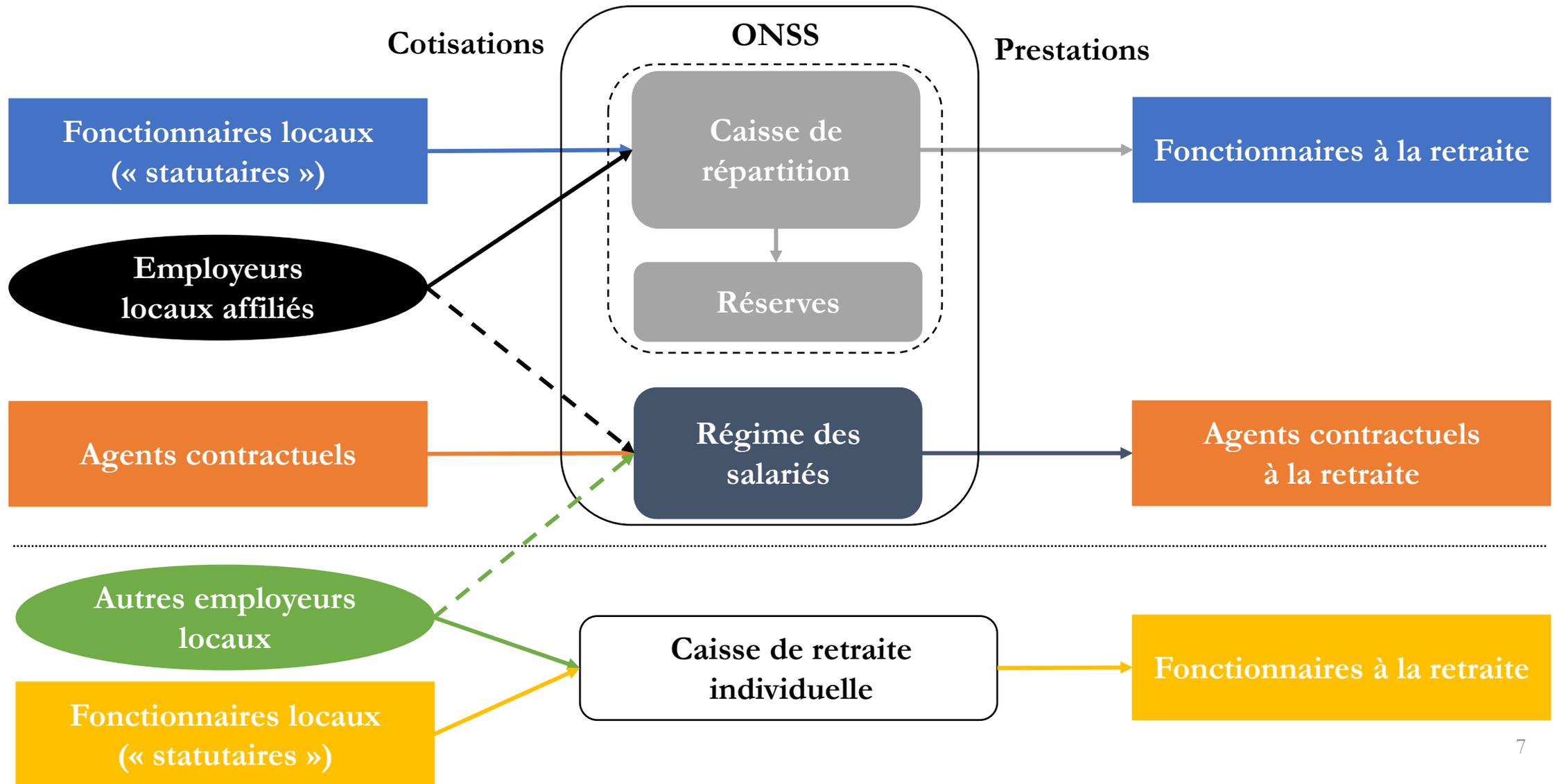
Introduction

- 1) **Le régime initial (1933)**
- 2) **Une mise en crise discrète (1980-1990)**
- 3) **La remise en ordre contributive (depuis 2010)**

Conclusion et enjeux



1) Le régime initial (1933)



2) Une mise en crise discrète (1980-1990)

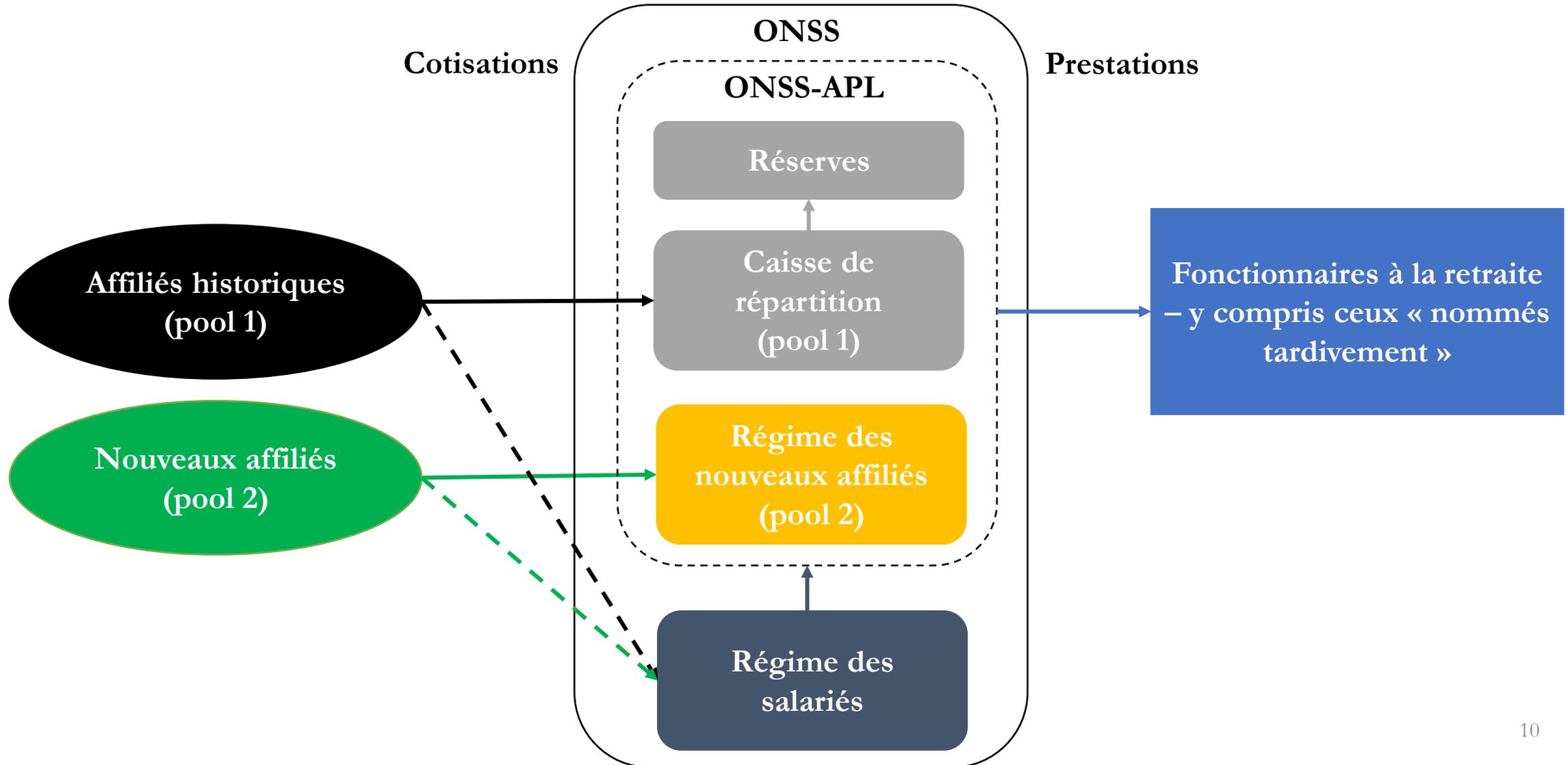
- **Décennie 1980** : la « grande crise » des finances locales
 - **Causes (controversées)** : choc pétrolier, report de charges, compensation partielle des pertes d'emplois privés
 - **Réponse** : « assainissement » → Endiguer les dépenses de personnel : diminution statut pécuniaire, mise en disponibilité forcée et admission anticipée à la retraite
- **Conséquence** : **contractualisation durable** de l'emploi public local
 - Remplacement (partiel) des fonctionnaires auparavant en poste
 - Politiques de résorption du chômage et **course aux subsides** (ex : contractuels subventionnés)
- **Le coût (ajourné) de l'assainissement** : **fragilisation** du régime de financement des retraites
 - En amont : « **assèchement** »
 - En aval : **paiements** en hausse et « **fuite** » de cotisations (nominations « tardives »)

2) Une mise en crise discrète (1980-1990)

- **Second point d'attention** : situation précaire des grandes villes (ex : Liège)
- 1993 : **régime des nouveaux affiliés** (pool 2) → Conditions financières favorables (« cadeaux » ?)
- **Séparation budgétaire stricte** avec le pool 1 et absence de réserves → Bouclage financier : rétrocession de l'ONSS
- 2011 : 76 administrations locales, dont les 5 plus grandes villes et diverses provinces



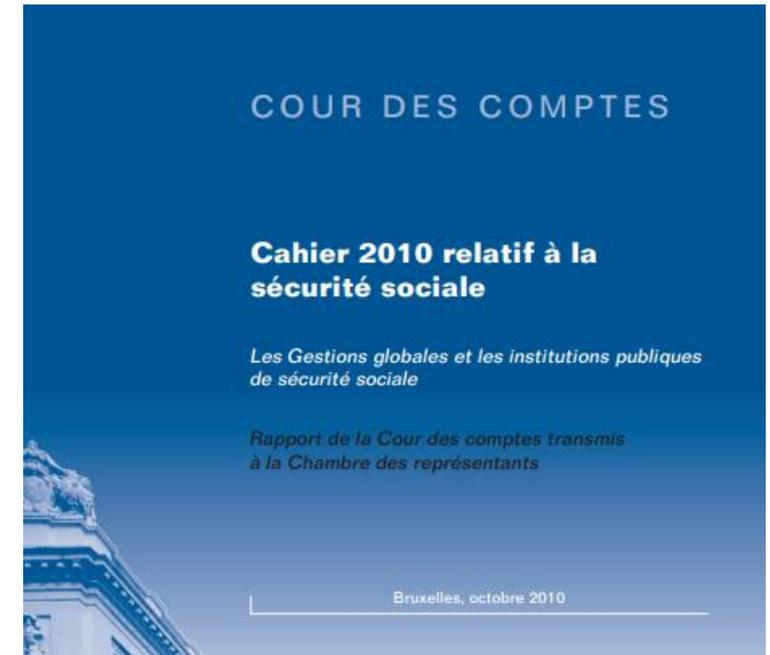
2) Une mise en crise discrète (1980-1990)



3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)

- **Décennie 2000** : accélération des départs à la retraite → Pression conjoncturelle
- **Déficits récurrents du pool 2** – malgré augmentation significative des cotisations
- Questionnement sur la **soutenabilité financière** de ce pool et de l'ensemble du régime

- **Illustration** : Cour des comptes (2010)
- **Cadrage actuariel** : déficit de contributivité et appel à un **renforcement de la contributivité interne au régime** (*vs.* ressources externes complémentaires)
- Identifier employeurs qui « profitent » du régime et punir les « coupables »

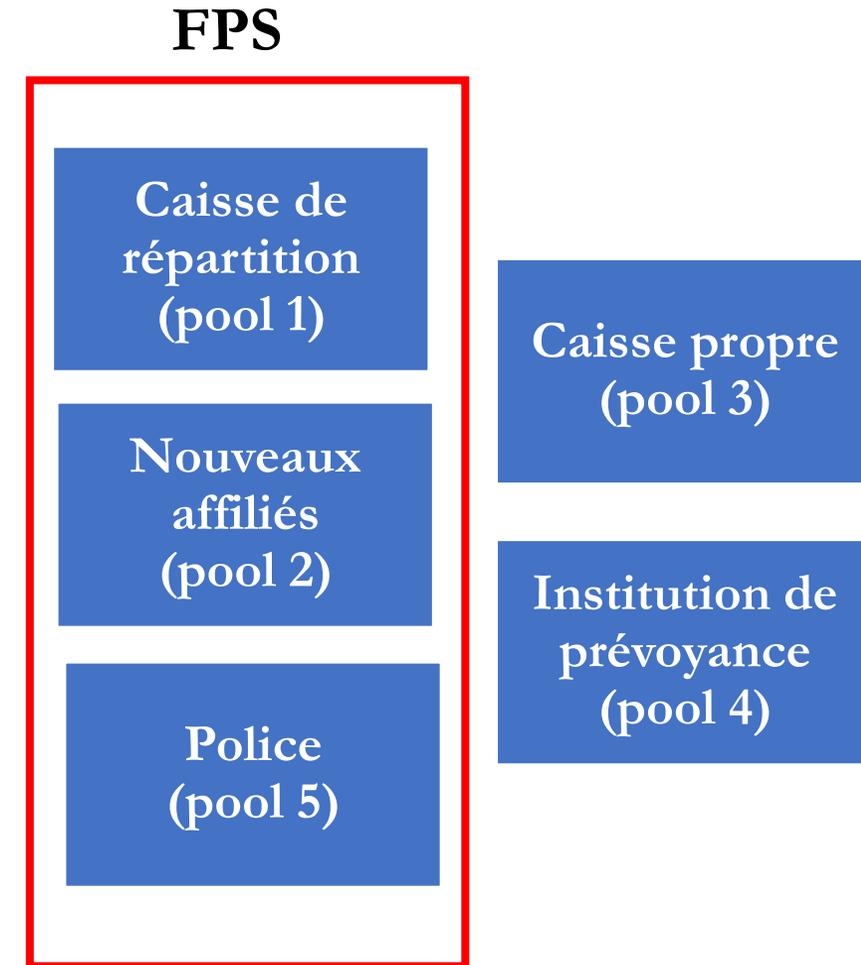


Réserves de pensions constituées dans le régime des administrations provinciales et locales

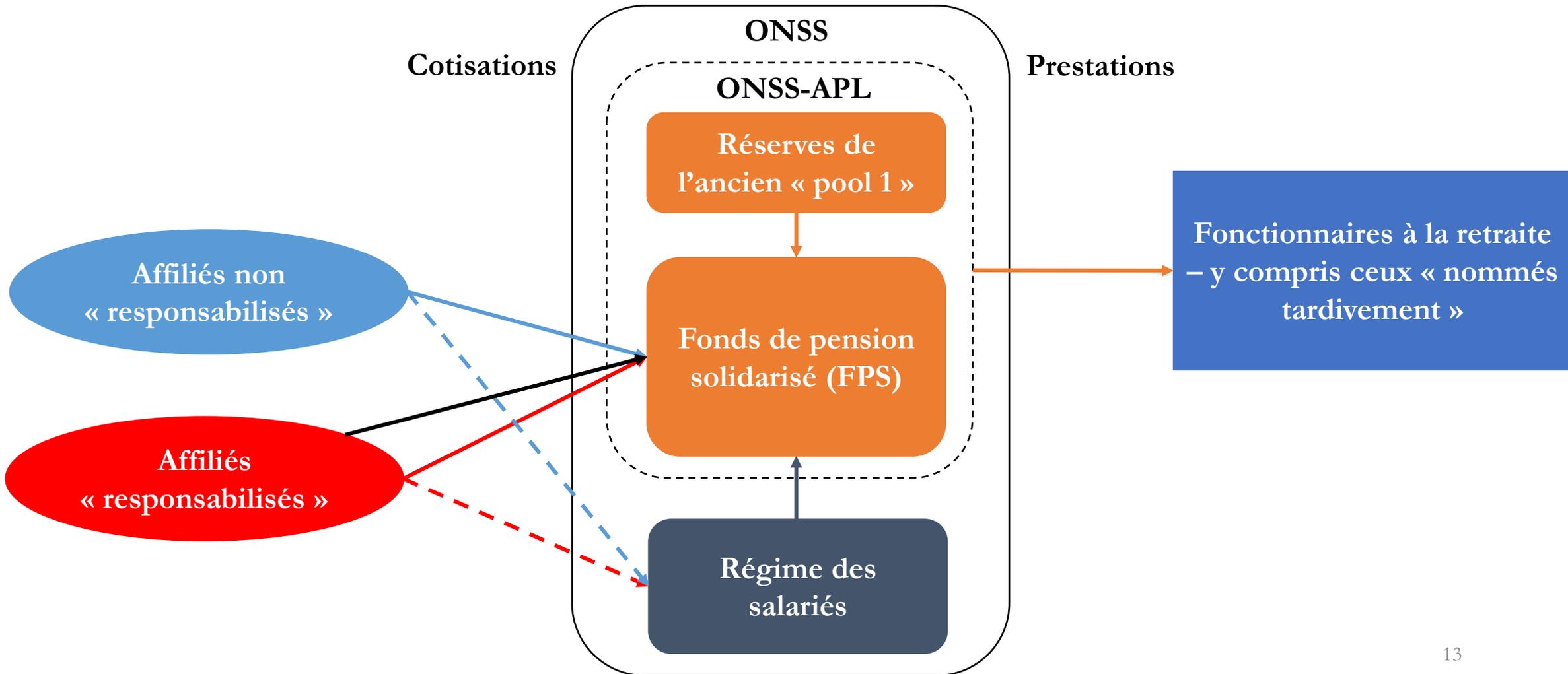
L'insuffisance des recettes de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL) requiert des mesures structurelles à court terme afin de faire face, dans le futur, à l'augmentation constante des charges de pensions incombant aux pouvoirs provinciaux et locaux. À défaut, l'ONSS-APL devra puiser dans ses propres réserves pour financer ces charges en 2010 et 2011.

3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)

- Création du **Fonds de pension solidarisé** des administrations provinciales et locales (**FPS – 2012**) : fusion de 3 « pools » en un régime unique
- Bases davantage contributives → **Principes directeurs** :
 - **Solidarité** : taux de cotisation de base unique
 - **Responsabilité** : ressource additionnelle prélevée sur les « bénéficiaires nets » pour boucler le financement du régime → **Cotisation de responsabilisation** (punitive)
- **Individualisation** : taux de cotisations distincts



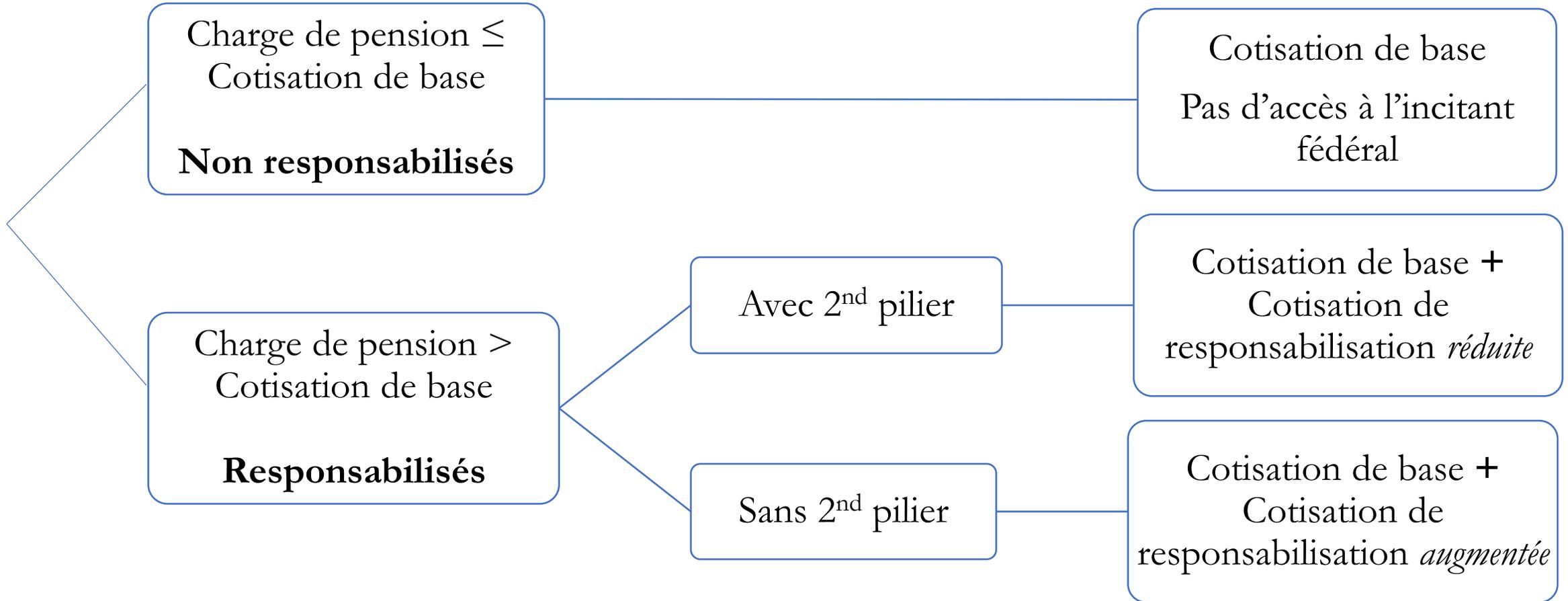
3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)



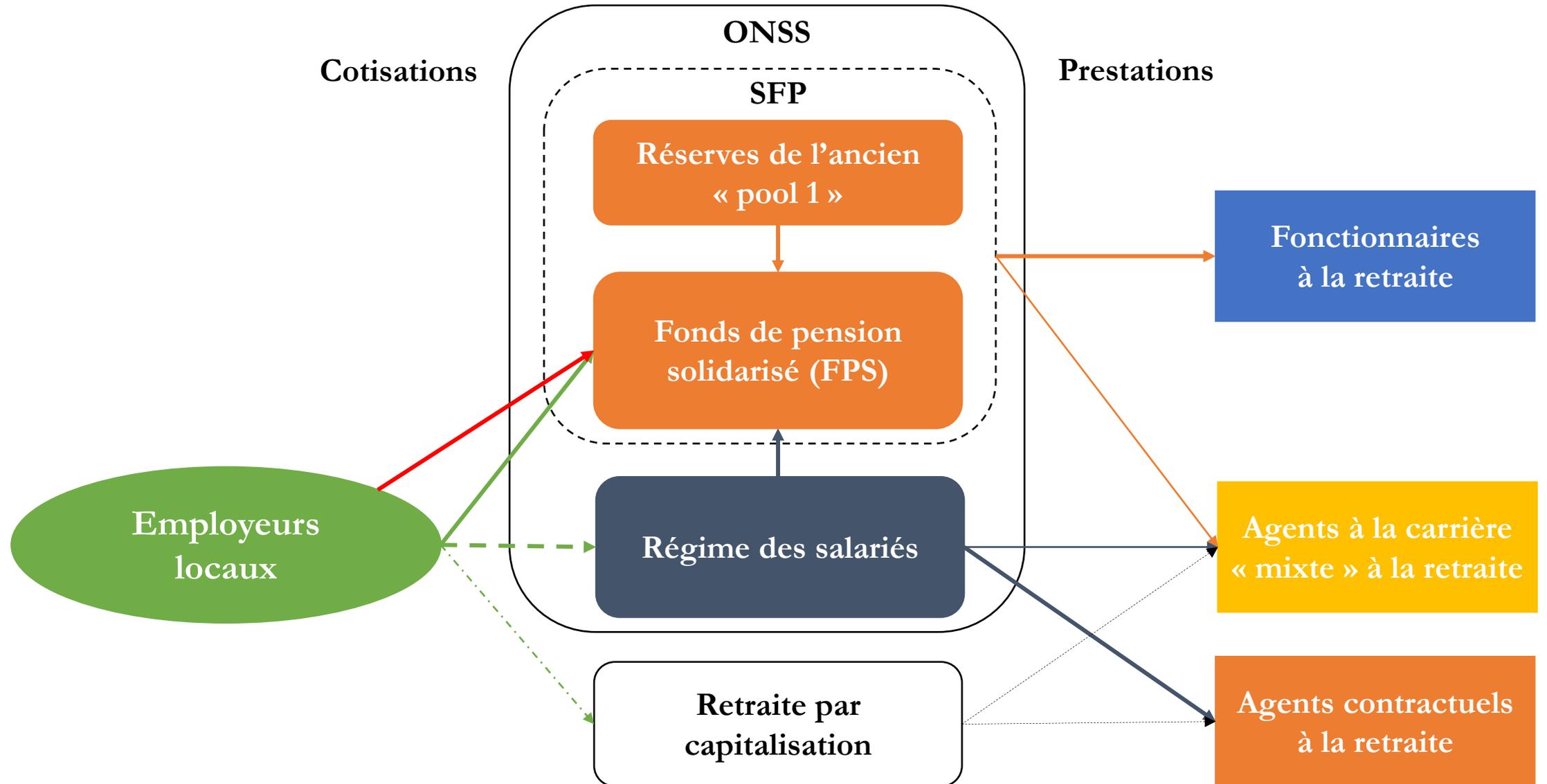
3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)

- Comment récupérer les cotisations non versées au régime des fonctionnaires *via* les **nominations tardives** ?
 - **Cotisation de régularisation (2011)** → Jamais prélevée
 - **Pension « mixte » (2018)** : **fin de l'admissibilité** des années de service prestées en tant que contractuel dans le calcul de la pension des fonctionnaires (ensemble des pouvoirs publics)
- **Conséquence** ? Diminution de la pension des agents concernés
- **Compensation (partielle)** : pension complémentaire → Politique gouvernementale + **incitant**
- **Deux logiques opposées** :
 - **Nominations tardives** : écart résorbé par l'**assimilation intégrale** des agents à la carrière « mixte » à des fonctionnaires « classiques » (logique de maintien d'un statut professionnel)
 - **Pension complémentaire** : création de nouveaux **droits patrimoniaux** (logique de capitalisation) → Régime de retraite des autres salariés du secteur privé comme nouveau point de référence
- Des **salariés « comme les autres »** ?

3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)



3) La « remise en ordre » contributive (depuis 2010)



Conclusion et enjeux

- **Agents : diminution de la pension** si carrière mixte et avenir du statut de la fonction publique (locale)
- **FPS** : contradictions inhérentes à l'incitant et comment assurer la soutenabilité financière ?
- **Employeurs locaux** : comment « optimiser » sa politique RH ?
 - **Statutariser ou contractualiser** (avec ou sans 2nd pilier) ?
 - Incitant à CT *vs.* plans de pension à LT
- **Autorités régionales** → Politiques différenciées :
 - **Flandre**: fin programmée du statut de la fonction publique
 - 2nd pilier développé depuis 2008 (transfert Sud-Nord)
 - 2019 : reprise de la moitié de la cotisation de responsabilisation
 - **Wallonie et Bruxelles** : situation plus ambiguë
- **Autorité fédérale** : (comment) réformer le FPS ?



Pour aller plus loin...

- Bezes, P. & Siné, A. (eds) (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Gayon, V., & Lemoine, B. (2014). Maintenir l'ordre économique: Politiques de désencastrament et de réencastrament de l'économie. *Politix*, 27(1), 7-35.
- Palier, B. (2021). *Réformer les retraites*. Presses de Sciences Po.
- Piron, D. (2019). *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néo-libéralisme en Belgique*. Bruxelles : Larcier.
- Piron, D. & Vanderclausen, B. (2020). Le financement des pensions des agents publics locaux. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2450-2451, 5-66. <https://doi.org/10.3917/cris.2450.0005>

AG de la Fédération wallonne des Directeurs financiers
Namur – Le 12 juin 2023

Financer la retraite des fonctionnaires locaux : aperçu historique et enjeux contemporains

Prof. Dr Damien PIRON

damien.piron@uliege.be