

## LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

[Damien Piron](#), [Baptiste Vanderclausen](#)

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2020/5 n° 2450-2451 | pages 5 à 66

ISSN 0008-9664

ISBN 9782870752364

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-5-page-5.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2450-2451 • 2020

# Le financement des pensions des agents publics locaux

Damien Piron

Baptiste Vanderclausen

CRISP

## Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique–FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.



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>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

IBAN BE51 3100 2715 7662 – BIC BBRUBEBB

TVA 0408 141 158

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. MISE EN PERSPECTIVE DE LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX	7
1.1. Un aperçu budgétaire des pensions publiques (locales) dans la sécurité sociale belge	7
1.2. La distinction entre agents statutaires et agents contractuels et ses conséquences au niveau de la pension	11
2. L'HISTORIQUE DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX	16
2.1. 1933 : création de la Caisse de répartition des pensions communales (« pool 1 »)	16
2.2. 1993 : création du régime des nouveaux affiliés (« pool 2 »)	18
2.3. 2012 : création du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS)	20
2.3.1. Le contexte d'adoption de la réforme	20
2.3.2. La mise en commun des pools et la cotisation de base	22
2.3.3. La cotisation de responsabilisation	23
2.3.4. La cotisation de régularisation comme réponse (avortée) à la pratique des nominations tardives	24
2.4. 2018 : invention de la pension mixte et mise en œuvre d'un incitant à la pension complémentaire	26
2.4.1. Le contexte d'adoption de la réforme	26
2.4.2. Le remplacement de la cotisation de régularisation par la pension mixte	27
2.4.3. L'instauration d'un incitant à la constitution d'une pension complémentaire	28
2.4.4. La mensualisation et l'avancement du paiement de la cotisation de responsabilisation	28
3. LE BUDGET ET LES SOURCES DE FINANCEMENT DU FPS	30
3.1. Le budget du FPS	30
3.2. Les sources de financement du FPS	32
3.2.1. La cotisation de base et l'utilisation de réserves	32
3.2.2. La cotisation de responsabilisation	34
3.2.3. Les facteurs de correction	35
3.3. Le calcul de la cotisation de responsabilisation depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2018 : une illustration chiffrée	38
4. LES INCIDENCES DE LA LOI DU 30 MARS 2018	44
4.1. La pension des agents contractuels et des agents nommés en cours de carrière	44
4.2. Les conséquences de l'incitant sur les pouvoirs locaux et sur le FPS	47
4.2.1. De l'atténuation de la solidarité à la mise en concurrence des pouvoirs locaux	47
4.2.2. L'impact sur les finances du FPS : le caractère « par nature » temporaire de l'incitant et le dilemme des pouvoirs locaux	49

4.3. Les conséquences interrégionales de l'incitant fédéral et les mesures adoptées par les Régions	51
4.3.1. La répartition interrégionale des administrations locales responsabilisées et de l'incitant fédéral	52
4.3.2. Les mesures adoptées par les gouvernements régionaux en réponse à l'adoption de la loi du 30 mars 2018	56
CONCLUSION	63

---

## INTRODUCTION

Le financement des pensions des agents publics locaux est une question éminemment actuelle : au cours de l'année écoulée, cette problématique s'est hissée à plusieurs reprises à l'agenda politique et médiatique. L'ensemble de la presse francophone belge, qu'elle soit généraliste, spécialisée ou de proximité, s'est emparée de la question. Suite à la publication d'un communiqué de presse de la banque Belfius (ex-Dexia), historiquement proche des pouvoirs locaux, selon lequel « le financement des charges de pensions du personnel statutaire constituera assurément la problématique financière centrale pour les gestionnaires communaux au cours de ces prochaines années »<sup>1</sup>, la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) s'interrogeait en ces termes en juin 2019 : « Comment payer les pensions des fonctionnaires à la retraite ? »<sup>2</sup> Quelques semaines plus tard, le quotidien financier *L'Écho* prédisait, sur un ton tout aussi alarmiste, que « le poids des pensions [allait] faire trembler les finances locales et provinciales »<sup>3</sup>.

Cette thématique a refait surface au milieu du mois de décembre 2019 : pas moins de trois aspects différents du dossier ont ainsi été évoqués dans la presse en l'espace de quatre jours seulement. Le 17 décembre 2019, *L'Avenir* indiquait que seul un tiers des communes du sud du pays auraient sollicité la prime créée par les autorités wallonnes en vue d'inciter à la constitution d'un deuxième pilier de pension<sup>4</sup>. Le lendemain, *La Meuse* annonçait que le ministre wallon des Pouvoirs locaux, Pierre-Yves Dermagne (PS), avait accepté d'octroyer un crédit d'aide extraordinaire à long terme de 35 millions d'euros à la Ville de Liège en vue de l'aider à faire face à ses obligations de pension<sup>5</sup>. En fin de semaine, *Le Soir* suggérait, sur la base d'une nouvelle étude de Belfius, que, dans près de quatre communes belges sur cinq, « les investissements communaux [seront] impactés par le vieillissement de la population »<sup>6</sup>.

Ce rapide tour d'horizon, qui pourrait aisément être prolongé, illustre le caractère vivant de la matière traitée. Cet enjeu, que la littérature spécialisée s'accorde à présenter comme un défi majeur pour les pouvoirs locaux<sup>7</sup>, soulève de nombreuses questions, auxquelles

---

\* Les auteurs remercient notamment Jérôme Lucet et Jean-Michel Bourdoux pour leurs précieux commentaires. Cette contribution 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.

<sup>1</sup> Belfius, « Situation financière 2019 et enjeux de la mandature communale 2019-2024 », Communiqué de presse, 25 juin 2019, [www.belfius.be](http://www.belfius.be), p. 2.

<sup>2</sup> M. GASSÉE, « Dépenses communales : comment payer les pensions des fonctionnaires à la retraite ? », *RTBF Info*, 26 juin 2019, [www.rtbfbel.be](http://www.rtbfbel.be).

<sup>3</sup> B. MATHIEU, « Le poids des pensions va faire trembler les finances locales et provinciales », *L'Écho*, 29 août 2019, [www.lecho.be](http://www.lecho.be).

<sup>4</sup> P. SERRET, « Les communes wallonnes butent sur le 2<sup>e</sup> pilier », *L'Avenir*, 17 décembre 2019, [www.lavenir.net](http://www.lavenir.net).

<sup>5</sup> G. GROSJEAN, « La Wallonie prête 35 millions d'euros à Liège pour payer ses pensions », *La Meuse*, 18 décembre 2019, [www.lameuse.be](http://www.lameuse.be).

<sup>6</sup> É. DEFFET, « Les investissements communaux impactés par le vieillissement de la population : 78 % des communes sont concernées », *Le Soir*, 20 décembre 2019, <https://plus.lesoir.be>.

<sup>7</sup> B. COPPENS, P. STINGHAMBER, L. VAN MEENSEL, S. VAN PARYS, « Les finances des pouvoirs locaux en Belgique », *Revue économique*, juin 2018, p. 54-56 ; A. DESSOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », in B. BAYENET, M. FONTAINE, D. LÉONARD, A. PIRAUX (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, Bruxelles, Larquier, 2019, p. 341-378 ; J. HALIN, « Les finances communales wallonnes : vers la panne annoncée d'un moteur de l'investissement public ? »,

la présente livraison du *Courrier hebdomadaire* entend répondre. La principale d'entre elles est sans conteste la suivante : comment est organisé le financement des pensions des agents des pouvoirs locaux ? Cette question générale peut elle-même être déclinée en plusieurs sous questions : quelles sont les spécificités de ce système de financement et comment celui-ci a-t-il évolué au cours du temps ? À quels enjeux budgétaires, mais aussi politiques et sociaux, est-il aujourd'hui confronté ? Pourquoi les communes belges sont-elles incitées à constituer un deuxième pilier de pension ? Et, enfin, quel est le rôle joué par les Régions dans le financement des pensions communales ?

En vue de répondre à ces questions, le plan de cette contribution est le suivant. Le premier chapitre offre une mise en perspective de la problématique des pensions des pouvoirs locaux. À cette fin, il situe les dépenses relatives aux pensions publiques (locales) dans le budget de la sécurité sociale belge, avant de mettre en évidence les implications, en termes de pension, de la distinction classique entre agents statutaires et agents contractuels. Le deuxième chapitre, de nature historique, retrace les grandes étapes de l'évolution du système de financement des agents statutaires locaux. Quatre moments essentiels sont distingués : la création de la Caisse de répartition des pensions locales en 1933, l'établissement d'un régime dit des nouveaux affiliés à ce mécanisme en 1993, la constitution d'un Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS) en 2012 et, enfin, l'instauration d'une pension mixte et d'un incitant à la constitution d'une pension complémentaire par une réforme de mars 2018. Sur cette base, le troisième chapitre détaille le budget et les sources de financement du FPS à l'issue de la réforme de 2018. Un exemple chiffré fictif illustre ensuite le calcul réalisé par le Service fédéral des Pensions (SFP) pour déterminer le montant des cotisations dues par les différents types d'administrations locales affiliées à ce système. Enfin, le quatrième et dernier chapitre analyse l'incidence de la réforme de 2018 sur plusieurs types d'acteurs : les agents publics locaux, les pouvoirs locaux et le FPS et, enfin, les Régions.

---

*Revue de fiscalité régionale et locale*, n° 3, 2019, p. 231 ; L. MENDOLA, « Réforme des pensions des agents statutaires et contractuels des pouvoirs locaux », *Mouvement communal*, n° 929, 2018, p. 6-14.

# 1. MISE EN PERSPECTIVE DE LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

---

Ce premier chapitre offre une mise en perspective de la problématique des pensions des agents publics locaux. Il se compose de deux parties. La première fournit un aperçu budgétaire des pensions publiques (locales) dans la sécurité sociale belge (1.1), tandis que la seconde précise les conséquences au niveau de la pension de la distinction entre agents statutaires et agents contractuels (1.2).

## 1.1. UN APERÇU BUDGÉTAIRE DES PENSIONS PUBLIQUES (LOCALES) DANS LA SÉCURITÉ SOCIALE BELGE

Fruit d'une riche histoire et de luttes sociales majeures, la sécurité sociale belge se compose actuellement de cinq régimes distincts d'un point de vue budgétaire : la Gestion globale<sup>8</sup> des salariés, la Gestion globale des travailleurs indépendants, les soins de santé, les pensions publiques et, enfin, les autres régimes (le Fonds amiante, les maladies professionnelles pour les pouvoirs locaux, les accidents professionnels, le fonds de fermeture des entreprises, etc.)<sup>9</sup>. À chaque régime, correspond un ensemble de dispositions légales et réglementaires destinées à protéger une catégorie de personnes contre des risques (de nature professionnelle ou privée) susceptibles de leur occasionner des charges spécifiques ou de les priver d'une partie plus ou moins conséquente de leurs moyens de subsister à leurs besoins.

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale belge avoisinent le montant symbolique de 100 milliards d'euros. En 2018, elles s'élevaient ainsi à 98,5 milliards d'euros, soit 21,9 % du PIB<sup>10</sup>. Ce montant est réparti entre trois grandes catégories de dépenses : les dépenses

---

<sup>8</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'Office national de sécurité sociale (ONSS) finance le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés selon le principe de la gestion globale. Celle-ci consiste en la mise en commun des recettes de cotisations sociales, de leur gestion financière et de leur répartition entre les différentes branches, désormais opérée en fonction des besoins de chacune d'entre elles et non de pourcentages fixes.

<sup>9</sup> SPF Sécurité sociale, « Les données budgétaires : concepts et méthodologie », s.d., <https://socialsecurity.belgium.be>. Cette classification budgétaire ne doit pas être confondue avec une classification réglementaire, qui distingue trois régimes de sécurité sociale : celui des travailleurs salariés, celui des indépendants et celui des agents statutaires.

<sup>10</sup> Cour des comptes, « Cahier 2019 relatif à la sécurité sociale », 2019, p. 24-31.

de prestations, les frais de fonctionnement du système et les autres dépenses<sup>11</sup>. Les dépenses de prestations constituent, de loin, le poste de dépenses le plus important de la sécurité sociale : au cours de l'année budgétaire 2018, elles ont englobé près de 90 % des dépenses réalisées, c'est-à-dire plus de 88 milliards d'euros. Cette année-là, les autres dépenses représentaient environ 8 % des dépenses totales de la sécurité sociale (soit 8,1 milliards d'euros), tandis que les frais de fonctionnement s'élevaient à un peu plus de 2 % des dépenses totales (soit 2,2 milliards d'euros) (cf. Tableau 1).

Tableau 1. Dépenses consolidées de la sécurité sociale (2018)

Catégorie de dépenses	Montant (en millions d'euros)	En % du total
<b>Prestations</b>	<b>88 194,8</b>	<b>89,5 %</b>
Pensions	46 170,2	46,9 %
- Salariés	26 467,0	26,9 %
- Fonctionnaires statutaires	15 900,8	16,1 %
- Indépendants	3 802,4	3,9 %
Soins de santé	25 066,6	25,4 %
Incapacité de travail	8 792,0	8,9 %
Chômage	7 052,0	7,2 %
Autres prestations	1 114,0	1,1 %
<b>Autres dépenses</b>	<b>8 118,4</b>	<b>8,2 %</b>
<b>Frais de fonctionnement</b>	<b>2 221,8</b>	<b>2,3 %</b>
<b>Total</b>	<b>98 535,0</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Cour des comptes (2019) et calculs propres.

D'un point de vue budgétaire, le paiement des pensions occupe une place centrale dans le budget de la sécurité sociale belge. Avec un montant total de 46,2 milliards d'euros en 2018, les pensions se présentent en effet comme le premier poste de prestations, largement devant les secteurs des soins de santé (25,1 milliards d'euros), des incapacités de travail (8,8 milliards d'euros) ou encore du chômage (7,1 milliards d'euros). À l'heure actuelle, les dépenses de pensions s'avèrent de la sorte supérieures à l'ensemble des autres dépenses de prestation combinées. Les dépenses de pensions à charge de la sécurité sociale se divisent en trois régimes distincts : le régime des salariés, celui des fonctionnaires statutaires (pensions publiques) et celui des indépendants. Le régime des salariés est le plus important en termes financiers : en 2018, il a en effet capté près de 26,5 milliards d'euros (soit 57,3 % des dépenses publiques totales en matière de pensions). Il se situe de la sorte devant le régime des pensions publiques (15,9 milliards d'euros ou 34,4 % des dépenses publiques totales) et celui des indépendants (3,8 milliards d'euros ou 8,2 % des dépenses publiques totales).

Depuis la création du Service fédéral des Pensions en avril 2016, fruit de la fusion entre l'Office national des pensions (ONP) et le Service des pensions du secteur public (SdPSP), les pensions publiques ont quitté le périmètre des dépenses primaires de l'Autorité fédérale pour rejoindre celui de la sécurité sociale – auquel appartenait déjà le régime des pouvoirs locaux.

<sup>11</sup> Cette catégorie regroupe notamment les réductions structurelles de cotisations de l'ONSS-Gestion globale (1,99 milliard d'euros en 2018), la quote-part de l'État dans les dépenses des hôpitaux (1,89 milliard d'euros en 2018), les dépenses relatives aux conventions internationales de l'INAMI-Soins de santé (788,4 millions d'euros en 2018) et les dépenses de pension des administrations provinciales et locales payées par un organisme de prévoyance (873,2 millions d'euros en 2018).

Deux sources de financement couvrent la quasi-totalité des recettes courantes du budget des pensions publiques (cf. Tableau 2). À la différence de la situation observée au niveau des autres régimes de la sécurité sociale, les cotisations sociales ne sont pas la principale d'entre elles. Elles représentent en effet moins de 30 % des recettes courantes (4,8 milliards d'euros, soit 28,6 % des recettes totales), qui proviennent majoritairement de subventions des pouvoirs publics (11,6 milliards d'euros, soit 68,8 % des recettes totales)<sup>12</sup>.

Du côté des dépenses, les prestations absorbent 15,9 milliards d'euros (soit 93,5 % des dépenses totales), devant les transferts vers un autre régime et vers des tiers (951 millions d'euros, majoritairement destinés à financer les dépenses de pension des administrations provinciales et locales payées par un organisme de prévoyance), les dépenses diverses (92,6 millions d'euros) et les frais d'administration (62,7 millions d'euros).

Tableau 2. Budget des pensions publiques (2018)

Poste budgétaire	Montant (en millions d'euros)	En % du total
<b>Recettes courantes</b>	<b>16 849,8</b>	<b>100,0 %</b>
Subventions des pouvoirs publics	11 598,6	68,8 %
Cotisations	4 812,6	28,6 %
Transferts d'un autre régime et de tiers	391,6	2,3 %
Revenus de placements	10,8	0,1 %
Recettes diverses	36,3	0,2 %
<b>Dépenses courantes</b>	<b>17 020,8</b>	<b>100,0 %</b>
Prestations	15 914,1	93,5 %
Transferts vers un autre régime et vers des tiers	951,4	5,6 %
Frais d'administration	62,7	0,4 %
Dépenses diverses	92,6	0,5 %
<b>Solde des opérations courantes</b>	<b>- 171,0</b>	<b>- 1,0 %</b>

Source : SPF Sécurité sociale (octobre 2018)<sup>13</sup> et calculs propres.

Le régime des pensions publiques se compose de dix branches distinctes, qui regroupent chacune l'ensemble des prestations de pensions financées par des recettes identiques. Ces branches, présentées par ordre décroissant de dépenses, sont les suivantes : les pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public, le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, les pensions HR Rail, les pensions de retraite des parastataux, le fonds des pensions de la police fédérale, les conventions directes, les pensions de réparation et de rentes de guerre, les rentes d'accidents du travail, les conventions avec des institutions de prévoyance et, enfin, les rentes aux victimes civiles de guerre et d'actes de terrorisme. Le poids budgétaire de ces différentes branches varie très largement, ainsi que l'illustre le tableau 3, qui détaille les dépenses de prestations du régime des pensions publiques en 2018. Les pensions de retraite et de survie à charge du

<sup>12</sup> Dans la majorité des régimes de pension publique, les cotisations sociales de pension sont uniquement destinées à couvrir les droits dérivés, en particulier la pension de survie. Les cotisations patronales sont donc généralement bien plus faibles que dans le régime des salariés. La Cour des comptes rappelle à cet égard que « cinq régimes de pensions publiques gérés par le Service fédéral des Pensions sont financés par une dotation, destinée à couvrir le déficit entre les recettes propres et les dépenses » (Cour des comptes, « Cahier 2019 relatif à la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 23).

<sup>13</sup> Ces chiffres sont disponibles dans la rubrique « Données budgétaires » du site Internet du SPF Sécurité sociale (<https://socialsecurity.belgium.be>). Les éventuels écarts avec les chiffres de la Cour des comptes proviennent du fait que cette dernière utilise des données actualisées en juillet 2019.

Trésor public constitue la principale branche du régime des pensions publiques. Avec des dépenses supérieures à 12 milliards d'euros en 2018, elles captent plus des trois quarts des dépenses de prestations totales, loin devant le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS : 1,8 milliard d'euros, soit 11 % des dépenses de prestations totales)<sup>14</sup>, les pensions des agents statutaires du rail (1,2 milliard d'euros, soit 7,3 % des dépenses de prestations totales) et les pensions de retraite des parastataux (492,6 millions d'euros, soit 3,1 % des dépenses de prestations totales).

Tableau 3. Dépenses de prestation du régime des pensions publiques (2018)

Branche	Montant (en millions d'euros)	En % du total
Pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public	12 069,6	75,8 %
Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales	1 752,4	11,0 %
Pensions HR Rail	1 171,9	7,3 %
Pensions de retraite des parastataux	492,6	3,1 %
Fonds des pensions de la police fédérale	126,7	0,8 %
Conventions directes	102,4	0,6 %
Pensions de réparation et de rentes de guerre	82,0	0,5 %
Rentes d'accidents du travail	49,8	0,3 %
Conventions avec des institutions de prévoyance	37,1	0,2 %
Rentes aux victimes civiles de guerre et d'actes de terrorisme	29,5	0,2 %
<b>Total</b>	<b>15 914,1</b>	<b>100,0 %</b>

Source : SPF Sécurité sociale (octobre 2018) et calculs propres.

Deuxième poste de dépense du régime des pensions publiques, le FPS est doté de plusieurs spécificités qui justifient une étude en profondeur de son fonctionnement. Tout d'abord, ce système présente la particularité d'être auto-financé. Cela signifie, en d'autres termes, qu'à la différence des autres niveaux de pouvoir, tels que les administrations fédérale, régionales et communautaires, les pouvoirs locaux belges ne bénéficient théoriquement d'aucune intervention du budget de l'État en vue de financer les pensions de leurs anciens agents statutaires. Ensuite, au cours de la décennie écoulée, le mode de financement de la pension des agents locaux a fait l'objet de deux réformes d'envergure, en octobre 2011 et en mars 2018. Enfin, comme le soulignent les articles de presse mis en exergue dans l'introduction de ce *Courrier hebdomadaire*, cette problématique est d'une actualité brûlante, en dépit (voire à cause) de l'adoption de ces réformes. En effet, une incertitude, pour ne pas dire une inquiétude, règne actuellement dans le chef de bon nombre d'acteurs (pouvoirs locaux, associations représentatives, autorités de tutelle, etc.) quant à la viabilité financière du système de pension actuellement en vigueur au niveau des pouvoirs locaux. L'ensemble de ces éléments justifie dès lors une analyse en profondeur du mode de financement de ce système de retraites particulier.

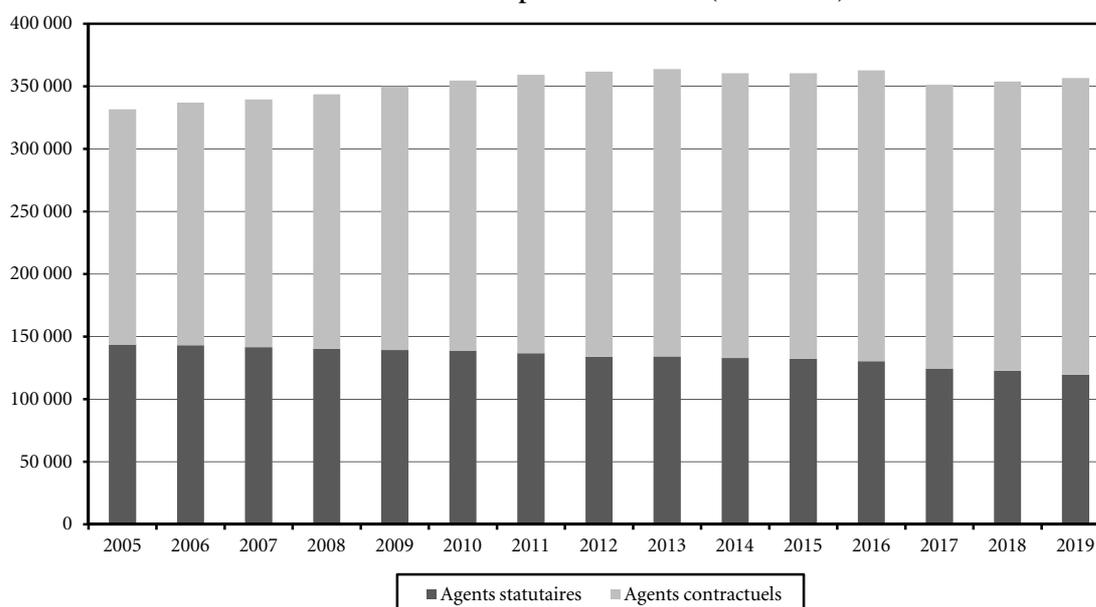
En prélude à cet examen approfondi du financement des pensions publiques locales, la section suivante revient sur un élément central en vue de la bonne compréhension des enjeux examinés dans la suite du présent *Courrier hebdomadaire*, à savoir les conséquences, dans le domaine de la pension, de la distinction classique entre agents statutaires et agents contractuels.

<sup>14</sup> Il convient de remarquer que ce montant n'inclut toutefois ni le paiement des pensions du FPS via une institution de prévoyance, ni les transferts aux autres régimes, ce qui explique la différence avec les recettes totales du FPS (2,6 milliards d'euros en 2018 ; cf. *infra*, 3.1). En 2018, le SFP a ainsi versé un montant d'environ 855 000 euros à Ethias pour financer les prestations de pension versées par cet organisme.

## 1.2. LA DISTINCTION ENTRE AGENTS STATUTAIRES ET AGENTS CONTRACTUELS ET SES CONSÉQUENCES AU NIVEAU DE LA PENSION

En vertu du principe de l'autonomie communale consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution belge, les pouvoirs locaux bénéficient d'une grande liberté dans la gestion de leur personnel. À l'instar des autres niveaux de pouvoir, ils peuvent engager du personnel statutaire (nommé à titre définitif) et du personnel sous contrat de travail. Considérés dans leur globalité<sup>15</sup>, les pouvoirs locaux emploient majoritairement des agents contractuels (67,1 %), plutôt que statutaires (32,9 %)<sup>16</sup>, à la différence des entités fédérées (43 % de contractuels) et du pouvoir fédéral (26,7 % de contractuels)<sup>17</sup>. Cette situation est l'aboutissement d'une tendance enclenchée depuis plusieurs décennies déjà et qui n'a fait que s'accroître au cours des dernières années (cf. Graphique 1)<sup>18</sup>.

Graphique 1. Évolution du nombre d'agents statutaires et contractuels au niveau des pouvoirs locaux (2005-2019)



Sources : ONSS-APL (jusqu'en 2016), ONSS (à partir de 2017), calculs propres.

Remarque : En raison de la reprise par l'ONSS de la perception des cotisations auprès des pouvoirs locaux, la méthode statistique diffère entre 2016 et 2017.

<sup>15</sup> Le secteur public local est composé de catégories d'employeurs qui présentent un profil distinct, notamment en matière de politique de nomination. À titre d'exemple, le personnel des centres publics d'action sociale (CPAS) est majoritairement constitué de contractuels, tandis que les zones de police et les provinces comptent une proportion bien plus importante de statutaires.

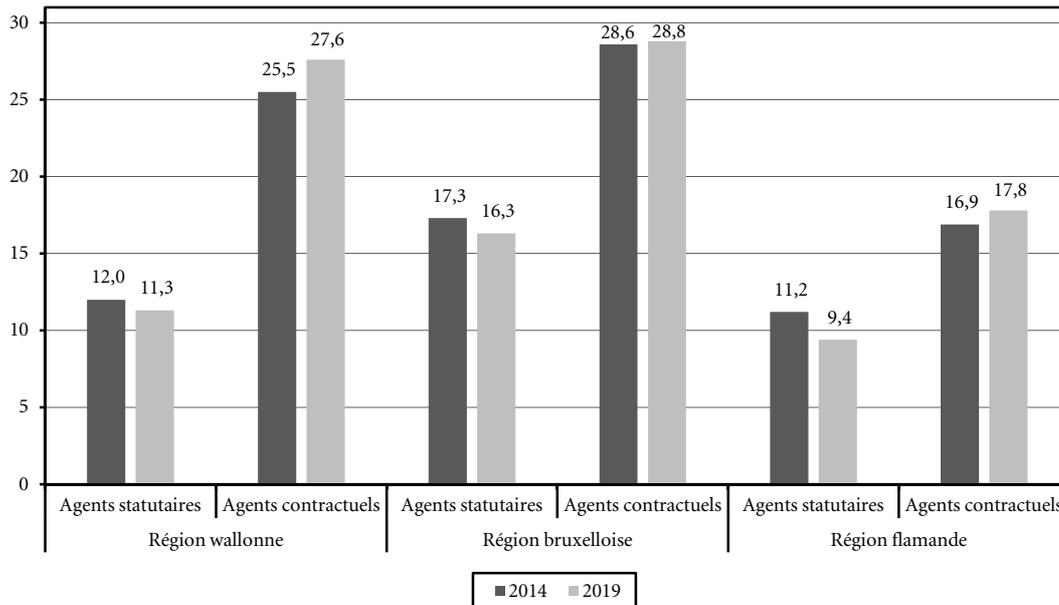
<sup>16</sup> À titre de comparaison, seuls 44,7 % des agents des pouvoirs locaux étaient engagés sous contrat de travail en 1995 (F. LIERMAN, A. DESOY, « Impact du vieillissement démographique sur les finances des pouvoirs locaux », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, volume 73, n° 4, 2013, p. 60).

<sup>17</sup> Calculs propres réalisés sur la base des données de l'ONSS du troisième trimestre 2019. Les données sont exprimées en nombre de personnes, et non en équivalents temps plein (ETP).

<sup>18</sup> En raison de la reprise par l'ONSS de la perception des cotisations auprès des pouvoirs locaux, la méthode statistique diffère entre 2016 et 2017.

Le graphique 2 montre que, en dépit de situations de départ quelque peu différentes, les trois régions du pays ont toutes observé, à des degrés divers, une double tendance au niveau des agents employés par leurs pouvoirs locaux entre 2014 et 2019 : la diminution du nombre d'agents statutaires, d'une part, et l'augmentation du nombre d'agents contractuels, d'autre part. Au cours de cette période, c'est en Flandre que s'observe la baisse la plus prononcée du nombre d'agents statutaires pour 1 000 habitants, tandis que la Wallonie a pour sa part connu l'augmentation la plus importante du nombre d'agents contractuels (pour 1 000 habitants également).

Graphique 2. Nombre d'agents statutaires et contractuels pour 1 000 habitants dans les pouvoirs locaux des trois régions du pays (2014 et 2019)



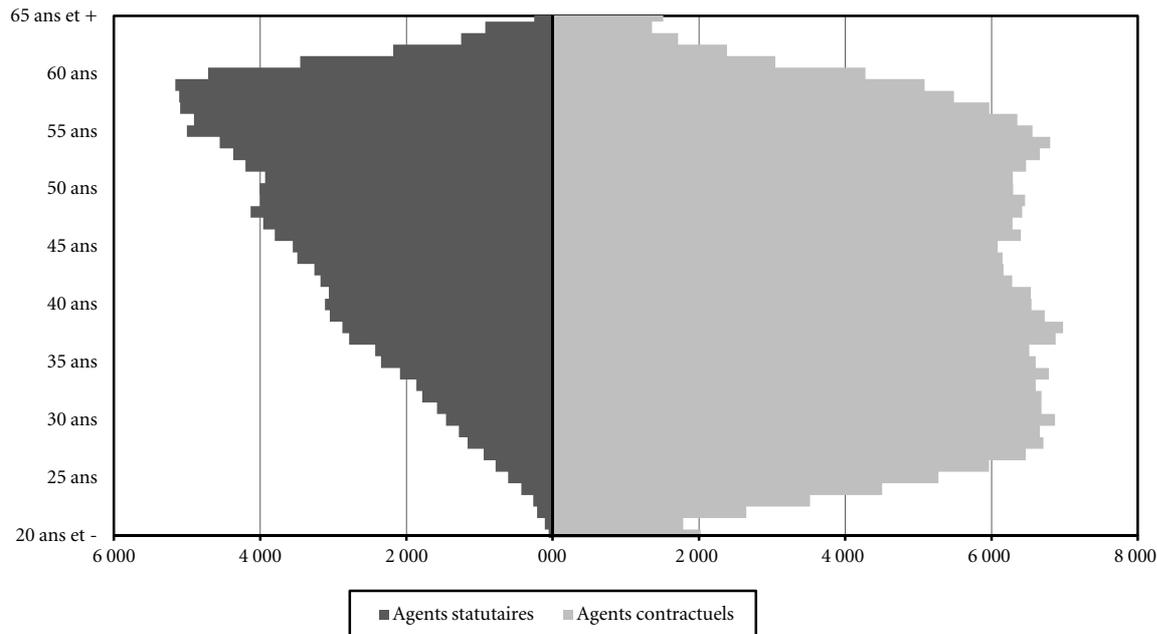
Source : SFP, Statbel, calculs propres.

Plusieurs facteurs complémentaires expliquent cette tendance lourde au niveau de l'emploi public local<sup>19</sup>. Premièrement, la législation régionale ou fédérale peut imposer ou recommander aux pouvoirs locaux l'engagement de certains profils particuliers, en contrepartie du versement de subventions. Vu la durée de vie incertaine de ces dernières, ces agents sont généralement engagés sous contrat de travail. Deuxièmement, l'engagement de statutaires peut être découragé par la volonté de répondre rapidement à des besoins exceptionnels, ainsi que par le supposé manque de flexibilité du statut, en particulier en cas de maladie ou d'absence de longue durée. Troisièmement, certaines grandes villes ont, dans le cadre de plans d'assainissement financier, admis certains agents statutaires à la retraite de manière anticipée et les ont remplacés par des agents contractuels. Quatrièmement, l'engagement d'un agent statutaire génère certaines dépenses plus élevées dans le chef de l'employeur local, en particulier en ce qui concerne les cotisations patronales de pension.

<sup>19</sup> M. DE LANGE, *La problématique des pensions des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Politeia, 2015, p. 48 ; A. DESSOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », *op. cit.*, p. 358 ; Commission de réforme des pensions 2020-2040, « Un contrat social performant et fiable », annexe 2.3 : « Avenir des pensions dans le secteur public », 2014, p. 17, <https://socialsecurity.belgium.be>.

Cet écart est d'ailleurs renforcé par la diminution du nombre de statutaires. Enfin, la structure de l'emploi public local est également affectée par les plans de résorption du chômage adoptés par les autorités régionales et, dans une moindre mesure, fédérale, tels que les programmes de transition professionnelle, les points APE, le Maribel social, etc. Le cas du régime des agents contractuels subventionnés (ACS) mérite à cet égard une mention particulière : au moment de la création du Fonds de pension solidarisé en 2012, ces agents représentaient pas moins de 27,2 % des contractuels des pouvoirs locaux (27,2 % en Flandre, 33,7 % en Wallonie et 8,9 % à Bruxelles) <sup>20</sup>.

Graphique 3. Pyramide des âges des agents statutaires et contractuels dans les pouvoirs locaux (2019)



Source : SFP.

Les évolutions observées au cours de ces dernières années exercent une influence directe sur la composition de la pyramide des âges de l'emploi statutaire et contractuel au sein des pouvoirs locaux (Graphique 3). On y observe non seulement la part toujours plus grande occupée par les agents contractuels par rapport à leurs collègues statutaires, mais aussi l'important déséquilibre qui existe dans la répartition des agents statutaires locaux. Les effectifs de cette population croissent en effet de manière pratiquement linéaire en fonction de l'âge. À titre d'illustration, l'âge moyen des agents statutaires s'élevait ainsi de 47,7 ans en 2019, alors qu'il n'était que de 41,8 ans dans le chef des agents contractuels, ce qui représente un écart de près de six ans. Ce phénomène s'explique, entre autres, par la pratique dite des nominations tardives (décrite au point 2.3.4). Il résulte de cette pyramide des âges inversée qu'un nombre conséquent de travailleurs actuellement sous statut seront admis à la pension au cours des années à venir. En l'absence de nouvelles nominations, le nombre d'agents statutaires serait par ailleurs amené à chuter drastiquement au cours

<sup>20</sup> ONSS-APL, « Brochure 4<sup>e</sup> trimestre 2016. Chiffres définitifs », s.d., [www.rs.zfgov.be](http://www.rs.zfgov.be), p. 6-9.

de la prochaine décennie, entraînant de la sorte un rétrécissement de la base de cotisants au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (présenté de manière détaillée au point 2.3). Au vu de cette évolution croisée (large augmentation à court terme des bénéficiaires d'une pension et diminution attendue du nombre de cotisants), le système de pension des agents statutaires des pouvoirs locaux risque donc d'être confronté à des difficultés financières majeures.

Il existe de nombreuses différences entre le régime des fonctionnaires, dont les règles sont définies par le statut de l'organisme, et le régime des salariés, dont les règles sont définies par le droit social. Les absences pour maladie, les congés parentaux ou encore les licenciements y sont par exemple régis différemment. En matière de pensions, les agents contractuels des pouvoirs locaux ne sont pas affiliés au régime du FPS (ou équivalent), mais bien à celui de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Cette distinction est loin d'être anodine : à carrière égale, le montant de la pension légale d'un agent contractuel est (largement) inférieur à celui d'un agent sous statut. En guise d'exemple, le calcul théorique de la pension d'un attaché (avec diplôme universitaire) après 40 années de carrière plane à temps plein présente une différence de près d'un millier d'euros par mois en fonction du régime. Ainsi, la pension mensuelle brute d'un statutaire s'élèverait à 3 206,31 euros, alors que celle d'un contractuel serait pour sa part de 2 260,93 euros<sup>21</sup>. La progressivité de l'impôt sur les personnes physiques (IPP) et des cotisations sociales personnelles prélevées sur les pensions (assurance maladie-invalidité et cotisation de solidarité) tempère quelque peu la différence nette entre ces montants. En tenant compte de la fiscalité applicable sur les pensions légales, nous obtenons ainsi dans cet exemple une pension nette d'environ 2 129 euros pour le fonctionnaire, contre environ 1 752 euros pour le salarié.

Le tableau 4 synthétise les principales différences qui existent entre les modes de calcul des pensions des agents statutaires (qui ressortissent au régime des fonctionnaires) et des agents contractuels (qui ressortissent au régime des salariés). *Primo*, le taux de remplacement maximum brut est plus élevé dans le chef des agents statutaires (75 %) que dans celui des agents contractuels (60 %)<sup>22</sup>. *Secundo*, la rémunération de référence des fonctionnaires est calculée sur la base de leurs dix dernières années de travail, qui sont généralement les mieux payées, tandis que, dans le cas des contractuels, il est tenu compte de l'ensemble de la carrière. *Tertio*, si la durée de la carrière complète s'élève à 45 ans dans les deux régimes, elle peut toutefois être inférieure au niveau des agents statutaires s'ils bénéficient de tantièmes préférentiels. *Quarto*, alors que la pension annuelle des agents statutaires est plafonnée à un certain montant (établi à 81 622,85 euros depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020), cette limitation s'opère en amont dans le cadre du régime des salariés, qui connaissent quant à eux un plafonnement du salaire annuel pris en compte pour calculer la pension (fixé à 58 446,94 euros en 2019).

<sup>21</sup> Calculé sur la base du barème A6 de la Région wallonne à l'index applicable le 1<sup>er</sup> janvier 2020, soit un traitement de départ de 3 003,06 euros et traitement en fin de carrière de 4 809,46 euros.

<sup>22</sup> Ces taux théoriques et maximaux représentent la part de la rémunération qui est prise en compte pour le calcul de pension. Ils sont à distinguer du rapport effectif moyen entre le montant de la pension de retraite et le montant du dernier traitement d'activité. Le taux de remplacement ainsi compris est bien moindre que les taux évoqués dans le tableau 4 puisque l'on compare des montants effectifs de la toute fin de carrière.

**Tableau 4. Principales différences entre les modes de calcul des pensions de salarié et de fonctionnaire**

	Statutaire (régime des fonctionnaires)	Contractuel (régime des salariés)
Taux de remplacement maximum brut	75 %	60 %
Rémunération de référence	10 dernières années	Toute la carrière
Carrière complète	45 ou moins (tantièmes préférentiels)	45
Plafond	Plafonnement de la pension annuelle	Plafonnement du salaire annuel pris en compte pour calculer la pension (58 446,94 euros en 2019)

Ces quatre dimensions principales n'épuisent pas toutes les différences entre les deux régimes pour le calcul de la pension. Citons par exemple la possibilité pour les salariés de bénéficier d'une « pension de ménage », dont le taux de remplacement s'élève à 75 % lorsque seul un des deux époux bénéficie d'une pension. Les salariés ouvrent par ailleurs le droit à une pension pour le conjoint divorcé, ce qui n'existe pas chez les fonctionnaires. Relevons enfin que le gouvernement fédéral en place au cours de la législature écoulée (2014-2019) a manifesté son intention de rapprocher davantage le régime des fonctionnaires de celui des salariés<sup>23</sup>. Cette volonté d'homogénéisation s'est notamment matérialisée à travers la suppression de la prise en compte gratuite des années d'études pour le calcul de la pension des fonctionnaires<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> L'accord du gouvernement fédéral Michel I évoque ainsi la volonté de procéder, « en concertation étroite avec les partenaires sociaux du secteur public, à des réformes du système de pension visant à aligner ce régime de pension sur ceux du secteur privé » (Gouvernement fédéral, « Accord de gouvernement », 9 octobre 2014, p. 34).

<sup>24</sup> Loi du 2 octobre 2017 relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension, *Moniteur belge*, 24 octobre 2017.

## 2. L'HISTORIQUE DU FINANCEMENT DES PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX

---

Il faut attendre l'entre-deux-guerres pour voir la constitution d'un régime spécifique de financement des pensions du personnel statutaire local en Belgique. En application du principe de l'autonomie communale, les fonctionnaires des pouvoirs locaux ne sont en effet pas visés par la loi du 21 juillet 1844, qui organise le régime de pension de base des agents du secteur public<sup>25</sup>. Les secrétaires communaux sont les seuls agents locaux qui jouissent d'un système de prestation, une loi du 30 mars 1861 obligeant les communes à les affilier d'office à une caisse de prévoyance organisée à leur bénéfice<sup>26</sup>. Pour les autres catégories d'agents, une pluralité de systèmes coexistent. Si certaines communes se montrent plus généreuses que le régime étatique, d'autres offrent en revanche des pensions largement insuffisantes – quand elles ne sont pas tout simplement inexistantes.

Une situation paradoxale émerge graduellement dans les années 1920 : alors que plusieurs lois sont adoptées en vue de généraliser les régimes de pension à l'ensemble des travailleurs, une partie des agents communaux nommés à titre définitif demeurent pour leur part exclus de tout droit à la pension – là où même les agents temporaires en bénéficient. Cette situation est à l'origine de l'adoption de la loi du 25 avril 1933, qui crée la Caisse de répartition des pensions communales.

### 2.1. 1933 : CRÉATION DE LA CAISSE DE RÉPARTITION DES PENSIONS COMMUNALES (« POOL 1 »)

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal<sup>27</sup> oblige les pouvoirs locaux à garantir à leurs agents statutaires, ainsi qu'à leurs ayants droit, une pension au moins égale à celle dont bénéficient les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. Conformément au principe de l'autonomie communale, il ne s'agit pas de créer un régime de pension uniforme à l'ensemble des pouvoirs locaux, mais plutôt de dresser une série d'exigences minimales dont sont tenus de s'acquitter les pouvoirs locaux – la possibilité étant laissée à ceux qui le souhaitent d'aller plus loin que ces dispositions.

---

<sup>25</sup> Loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, *Moniteur belge*, 30 juillet 1844.

<sup>26</sup> Loi du 30 mars 1861 instituant la Caisse de prévoyance des secrétaires communaux, *Moniteur belge*, 3 avril 1861.

<sup>27</sup> *Moniteur belge*, 5 mai 1933.

Concrètement, les pouvoirs locaux se voient tenus de définir un âge de mise à la retraite compris entre 60 et 70 ans. Ils demeurent toutefois responsables du paiement des pensions de leurs agents jusqu'à leurs 65 ans. Une fois cet âge atteint, un organisme nouvellement créé se substitue à eux afin d'assurer la liquidation des pensions des agents statutaires locaux : il s'agit de la Caisse de répartition, qui n'est autre que l'ancêtre de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL). La loi prévoit une affiliation d'office à ce système pour les communes qui n'accordaient pas encore de pension à leurs agents ou n'étaient pas affiliées à une institution de prévoyance<sup>28</sup>.

Les communes affiliées à ce mécanisme forment un premier groupe de pouvoirs locaux (ou « pool 1 »), dont les pensions sont, pour la première fois, solidarisées : un taux de cotisation unique, situé aux alentours de 10 % à 12 % de la masse salariale du personnel statutaire, est appliqué à l'ensemble de ces communes, et ce quel que soit le montant de leurs dépenses individuelles de pension. En d'autres termes, on retrouve dans le fonctionnement de la Caisse de répartition les « prémices de la cotisation de base »<sup>29</sup> qui sera instaurée par la suite. Ce système obéit par ailleurs à une logique de répartition étalée dans le temps : contrairement à un système de répartition pure, où les cotisations des actifs du jour financent les pensions des retraités du jour, les cotisations perçues par la Caisse de répartition servent partiellement à financer les pensions futures. Des réserves sont ainsi accumulées au niveau agrégé. Ce mode de financement est efficace en cas de croissance future des dépenses car il permet de niveler la hausse des taux en préfinançant les dépenses futures<sup>30</sup>.

Les pouvoirs locaux qui n'appartiennent pas à ce régime commun depuis le départ mais souhaitent toutefois le rejoindre par la suite sont également redevables de cette cotisation calculée sur la masse salariale de leurs agents statutaires. Cependant, seules les prestations effectuées après leur affiliation sont couvertes par le régime commun. Par conséquent, le versement de la cotisation vient s'ajouter à leurs dépenses de pensions déjà existantes. Les cotisations versées financent exclusivement la pension de leurs agents statutaires encore en activité. Ce mode de fonctionnement, destiné à garantir la viabilité financière du régime commun, n'en constitue pas moins un obstacle conséquent pour les pouvoirs locaux désireux de le rejoindre. Le graphique 4 représente schématiquement le coût de la transition induite par l'adhésion au régime commun au cours de l'année X. Au cours d'une (longue) période transitoire, l'employeur concerné se voit non seulement tenu de s'acquitter de la cotisation de base à destination du système solidarisé (en gris clair), mais aussi de continuer à alimenter sa propre caisse de pension, qui ne s'éteint que progressivement (en gris foncé). Il faut en conséquence attendre l'année Y, c'est-à-dire celle du décès du dernier agent admis à la pension avant le changement de régime, pour retrouver un taux de cotisation comparable à celui payé en début de période<sup>31</sup>.

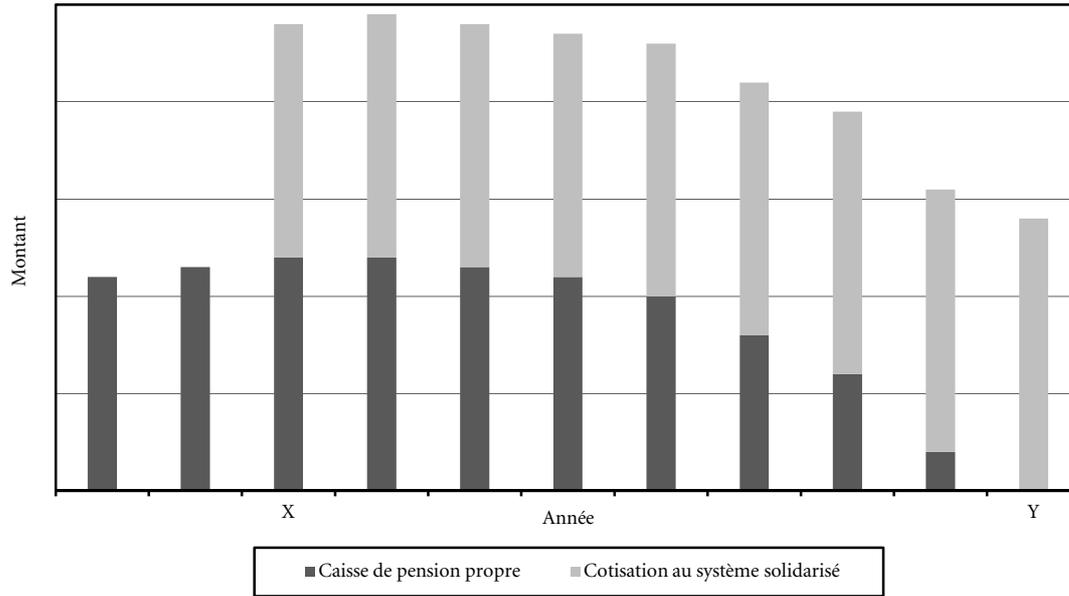
<sup>28</sup> L'article 5 de l'arrêté royal du 26 décembre 1938 relatif au régime des pensions du personnel communal (*Moniteur belge*, 31 décembre 1938) stipule ainsi que « les communes qui n'assument pas directement ou par l'intervention d'une institution de prévoyance la pension de leur personnel, ainsi que la pension de veuves et orphelins, sont affiliées à la Caisse de répartition des pensions communales, instituée près le Ministère de l'Intérieur ».

<sup>29</sup> A. DESSOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », *op. cit.*, p. 349.

<sup>30</sup> P. DEVOLDER, *Le financement des régimes de retraite*, Paris, Economica, 2005.

<sup>31</sup> La légère augmentation du montant de cotisation observée en fin de période s'explique par le fait que les pensions en fin de période sont par construction plus importantes que celles de la période précédente en raison de la croissance du nombre de pensionnés et/ou du salaire moyen.

Graphique 4. Illustration schématique des conséquences budgétaires de la transition induite par l'adhésion au système commun



## 2.2. 1993 : CRÉATION DU RÉGIME DES NOUVEAUX AFFILIÉS (« POOL 2 »)

La loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales<sup>32</sup>, parfois surnommée loi Willockx en référence au ministre des Pensions de l'époque, Freddy Willockx (SP), est adoptée « au lendemain d'une crise des finances locales sans précédent et à un moment où les divers mécanismes de financement des pensions commencent à être mis sous pression »<sup>33</sup>. Après s'être stabilisé aux alentours de 17 % entre 1970 et 1986, le taux de la cotisation de base connaît une augmentation conséquente entre 1987 et 1993, une période au cours de laquelle il progresse de 19,4 % à 25,25 %. Cette situation est due à plusieurs facteurs. *Primo*, la fusion des communes de 1976 et les autres restructurations au sein des pouvoirs locaux ont multiplié le nombre d'entités soumises à un régime dit « mixte », en raison de la coexistence en leur sein d'agents issus d'anciennes communes à la fois affiliées et non affiliées à la Caisse de répartition – dont l'ONSS-APL a repris les activités en 1986. *Secundo*, la prise en compte dans le calcul de la pension de périodes pendant lesquelles aucun travail n'est presté (interruption de carrière, années d'étude, etc.) a augmenté les dépenses de pension<sup>34</sup>. *Tertio*, le remplacement progressif d'agents statutaires par des agents contractuels (cf. *supra*, 1.2) et la pratique des nominations tardives (cf. *infra*, 2.4.2) ont diminué la masse salariale sur laquelle sont prélevées les cotisations sociales. *Quarto*, l'augmentation de l'espérance

<sup>32</sup> *Moniteur belge*, 17 septembre 1993.

<sup>33</sup> A. DESSOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », *op. cit.*, p. 350.

<sup>34</sup> M. DE LANGE, *La problématique des pensions des pouvoirs locaux*, *op. cit.*, p. 33.

de vie a contribué à augmenter le taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses de pension.

Par ailleurs, si seulement 10 % des communes ne sont pas affiliées au système de répartition de l'ONSS-APL à cette époque, il s'agit là des plus grandes villes du pays. Jusqu'alors, ces dernières, qui représentent environ 50 % de l'ensemble de la masse salariale des administrations locales, disposaient généralement de leur propre caisse de pension. Or, en vue de mettre un terme aux importantes difficultés financières auxquelles elles se trouvent confrontées dans les années 1980, nombre d'entre elles se voient contraintes d'adopter des plans d'assainissement budgétaire. Ceux-ci ambitionnent, entre autres, de réduire les dépenses de personnel, à travers le recours à des pratiques telles que la mise à la pension anticipée et la mise en disponibilité d'agents communaux. De telles mesures fragilisent cependant les caisses de pensions de ces communes car elles ont pour double effet (pervers) d'alourdir leurs dépenses de pensions, d'une part, tout en réduisant simultanément la base des cotisants, d'autre part<sup>35</sup>.

C'est dans ce contexte spécifique que le législateur fédéral souhaite faciliter l'adhésion de nouveaux affiliés au régime commun. La loi du 6 août 1993 se donne pour objectif d'accroître la solidarité des dépenses de pensions en permettant aux grandes villes et aux communes de taille moyenne de rejoindre l'ONSS-APL. À cet effet, son article 2 instaure un « régime des nouveaux affiliés à l'Office ». Ces nouveaux adhérents constituent un groupe à gestion distincte, communément appelé « pool 2 ». Celui-ci prend place à côté du régime commun existant depuis 1933 (« pool 1 ») et de la faculté accordée aux pouvoirs locaux de s'affilier à une institution de prévoyance (« pool 3 ») ou de conserver leur propre caisse de pension (« pool 4 »)<sup>36</sup>. Les pouvoirs locaux du pool 2 forment un deuxième groupe solidarisé pour le financement de leurs pensions : tous ses membres paient un taux de cotisation identique, qui peut être différent de celui appliqué aux pouvoirs locaux du premier pool. Les deux groupes sont ainsi budgétairement séparés : le déficit du pool 2 ne pourra pas être reporté sur les pouvoirs locaux du pool 1 et les réserves historiques du pool 1 ne pourront pas être utilisées par les pouvoirs locaux du pool 2.

Pour inciter les pouvoirs locaux non encore affiliés à rejoindre le régime commun, le législateur décide de supprimer la forme de « double cotisation » décrite ci-dessus, qui constituait dans les faits un frein important à l'affiliation de nouvelles entités. La solution imaginée afin de renforcer l'attractivité (principalement budgétaire) de l'affiliation consiste à organiser la prise en charge partielle, par le régime des nouveaux affiliés, des pensions de retraite et de survie accordées aux anciens membres du personnel de ces administrations locales et à leurs ayants droit<sup>37</sup>. Dans un premier temps, le nouveau régime rencontre un succès mitigé : seules douze administrations, dont la Ville de Bruxelles, le rejoignent au cours des cinq premières années. Au cours de la première moitié de la décennie 2000, il attire néanmoins plusieurs villes importantes et diverses provinces. À titre d'illustration, Liège et Ostende s'affilient en 2003, avant d'être rejointes par Anvers, Gand et Turnhout

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Un cinquième régime de pension (« pool 5 »), à destination de la police intégrée, a été créé en 2002 (cf. 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*, 30 mai 2002).

<sup>37</sup> Article 4 de la loi du 6 août 1993 précitée.

deux ans plus tard. En 2011, pas moins de 76 administrations locales sont membres du pool 2.

Arnaud Dessoy estime que les conditions « relativement favorables » dont ont bénéficié ces entités au moment de leur adhésion au régime commun (à savoir la prise en charge des nouvelles pensions, mais aussi d'une partie des pensions existantes) ont « pesé sur la viabilité financière du régime de pension et (...) vraisemblablement accéléré la nécessité de réformer plus fondamentalement le système de financement »<sup>38</sup>. Cet incitant est en effet à l'origine d'un déficit pour le pool 2. La reprise de la charge des anciennes pensions – combinée à la stratégie consistant à mobiliser les réserves de l'ONSS-APL en vue de maintenir, de manière quelque peu artificielle, les taux de cotisations effectifs en dessous des taux d'équilibre théoriques – a eu pour effet de déstabiliser le système de financement des pensions des administrations locales, contribuant de la sorte à renforcer les plaidoyers en faveur d'une réforme en profondeur de son mode de fonctionnement.

### 2.3. 2012 : CRÉATION DU FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES (FPS)

Cette section se concentre sur les conséquences de la création du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS) en 2012. Après un exposé du contexte d'adoption de la loi du 24 octobre 2011 (2.3.1), trois enjeux cruciaux de cette réforme fondamentale sont ensuite abordés : la mise en commun des pools et l'instauration d'une cotisation de base (2.3.2), l'institution d'une cotisation de responsabilisation (2.3.3) et le prélèvement d'une cotisation de régularisation comme réponse (avortée) à la pratique des nominations tardives (2.3.4).

#### 2.3.1. Le contexte d'adoption de la réforme

Entre 1997 et 2009, le taux de cotisation appliqué aux administrations du pool 1 reste stable : il s'établit alors à 27,5 %. Ce taux est également appliqué au régime des nouveaux affiliés (pool 2) jusqu'en 2005, année au cours de laquelle il est augmenté, pour atteindre 34,5 % deux ans plus tard (soit en 2007). Le maintien de ces taux de cotisation est rendu possible par deux phénomènes : l'utilisation des réserves accumulées<sup>39</sup> et les particularités du financement par répartition (les cotisations perçues couvrent les dépenses de pension actuelles et non les dépenses de pensions futures). Cette stabilité du taux de cotisation – ainsi que l'absence de différenciation du taux de cotisation payé par les pouvoirs locaux membres des deux pools jusqu'en 2005 – contraste néanmoins avec l'évolution du montant des dépenses de pension payées durant cette période.

<sup>38</sup> A. DESOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », *op. cit.*, p. 353.

<sup>39</sup> Pour le pool 1, il s'agit de son propre fonds de réserve. Pour le pool 2, qui ne disposait pas de réserve, il s'agit du fonds d'égalisation du taux des cotisations de pensions, institué par l'article 8 de la loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions (*Moniteur belge*, 6 octobre 2005).

Pendant plus d'une décennie, les gestionnaires du système de pension des pouvoirs locaux optent ainsi pour une « politique conciliante très loin du coût vérité »<sup>40</sup>, qui plonge ledit système dans une situation budgétaire délicate, particulièrement en ce qui concerne le régime des nouveaux affiliés (pool 2). À titre d'illustration, le taux de cotisation aurait dû être augmenté de 27,5 % à 32,5 % pour le pool 1 et de 34,5 % à 46,0 % pour le pool 2 pour garantir l'équilibre financier du système en 2010. Pourtant, le Conseil des ministres se range derrière la proposition du Comité de gestion de l'ONSS-APL de porter ces taux à respectivement 30,0 % pour le pool 1 et 37,0 % pour le pool 2. Conscient qu'une telle situation ne pourra pas être prolongée indéfiniment, il fixe également, lors de sa séance du 16 novembre 2009, les principes d'une future réforme et charge le ministre des Pensions (Michel Daerden, PS) de présenter un avant-projet de loi portant réforme du financement des pensions locales à compter de l'année budgétaire 2011<sup>41</sup>.

La situation se reproduit pourtant l'année suivante : en sa séance du 24 septembre 2010, le Conseil des ministres avalise la proposition du Comité de gestion de l'ONSS-APL d'augmenter le taux du pool 1 à 32,0 % et celui du pool 2 à 40,0 % en 2011. Il s'agit, une fois encore, de montants bien inférieurs aux taux d'équilibre théoriques de ces deux pools, qui atteignent respectivement 38,5 % et 48,5 %. Le 3 février 2011, le gouvernement fédéral Leterme (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH) – alors en affaires courantes – charge à nouveau le ministre des Pensions de trouver une solution à long terme. Il apparaît alors budgétairement délicat de solutionner le problème dans le cadre juridique en vigueur. En effet, pour atteindre l'équilibre en 2012, l'augmentation devrait être de + 9,0 % pour le pool 1 et de + 11,5 % pour le pool 2 (pour que les taux soient respectivement de 41,0 % et de 51,5 %). Pareille augmentation est jugée intenable sur le plan politique : « Une augmentation si brusque est totalement contre nature dans des régimes de répartition. (...) Le caractère imprévu d'une dépense nouvelle aussi élevée [mettrait les communes] dans l'impossibilité de trouver des nouvelles recettes pour couvrir cette dépense »<sup>42</sup>.

Selon les calculs réalisés à l'époque, la fusion des cinq pools représente le moyen le plus efficace d'amortir l'augmentation des dépenses de pension<sup>43</sup>. La mise en commun des pools, dans un système de financement aussi large que possible, permettrait en effet un partage accru des risques. Une réforme est donc amorcée en ce sens. Elle prendra la forme de la loi du 24 octobre 2011<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> A. DESOY, « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales », *op. cit.*, p. 361.

<sup>41</sup> Chambre des représentants, *Projet de loi assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé 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*, n° 1770/1, 3 octobre 2011, p. 10.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>43</sup> M. DE LANGE, *La problématique des pensions des pouvoirs locaux*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>44</sup> 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.

### 2.3.2. La mise en commun des pools et la cotisation de base

La loi du 24 octobre 2011 institue un Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette réforme a pour principal objectif de rassembler le plus grand nombre possible de pouvoirs locaux en vue de leur appliquer une réglementation unique en matière de financement des pensions de leurs agents statutaires. Elle soumet un maximum de pouvoirs locaux à un taux de cotisation de base identique, tout en instituant une seconde cotisation, dite de responsabilisation, à charge des pouvoirs locaux dont les dépenses de pension excèdent la cotisation de base (cf. *infra*, 2.3.3). Cette loi prévoyait enfin de résoudre la problématique des nominations tardives à travers le prélèvement d'une cotisation de régularisation ; cette dernière mesure ne sera cependant jamais appliquée (cf. *infra*, 2.3.4).

Trois observations peuvent être formulées par rapport à cette réforme. *Primo*, les pouvoirs locaux des trois groupes déjà solidarisés (pools 1, 2 et 5) sont de plein droit et irrévocablement affiliés au FPS, à l'exception de la police fédérale (dont les pensions sont financées par le budget fédéral). *Secundo*, les autres pouvoirs locaux, c'est-à-dire ceux qui paient eux-mêmes les pensions de leurs anciens agents (pool 3) ou qui ont délégué cette tâche à une institution de prévoyance (pool 4), peuvent également décider de rejoindre le FPS<sup>45</sup>. En d'autres termes, ceux d'entre eux qui s'estimeraient financièrement lésés par le fonctionnement du FPS<sup>46</sup> peuvent choisir de continuer à financer directement leurs pensions (quitte à rejoindre le FPS par la suite), ce qui constitue une forme d'entrave à une solidarité entre l'ensemble des pouvoirs locaux. *Tertio*, les autres catégories (à savoir les pouvoirs locaux qui n'emploient plus d'agents statutaires mais dont d'anciens agents bénéficient d'une pension de fonctionnaire et les administrations locales qui seront créées à l'avenir) sont automatiquement affiliées au FPS.

Après une période transitoire au cours de laquelle les taux de cotisation de base applicables aux pools ont progressivement convergé (2012-2015), tous les pouvoirs locaux affiliés au FPS sont redevables d'un taux de cotisation de base identique à partir de 2016. Ce taux de base est destiné à être relativement stable. La loi précise à cet égard que son évolution ne peut être supérieure à celle du coût budgétaire du vieillissement fixé par le Comité d'étude sur le vieillissement<sup>47</sup>.

Le regroupement des pouvoirs locaux implique également la mise en commun de leurs réserves financières. Les différents pools connaissaient toutefois des situations financières contrastées au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le pool 1 disposait de réserves beaucoup plus importantes que les autres groupes, à savoir 487,9 millions d'euros<sup>48</sup>. À l'inverse, le pool 2 enregistrait alors des « réserves négatives », c'est-à-dire un déficit cumulé de 260 millions d'euros, après intervention du fonds

<sup>45</sup> Par défaut, ils y sont inscrits mais avec possibilité d'*opt-out* avant le 15 décembre 2011. Dans le cas d'un régime de pensions local plus favorable que le régime des fonctionnaires, le FPS assure le paiement des pensions jusqu'au montant de la pension légale. La différence entre la pension légale et la pension du régime local est entièrement à charge de l'administration locale.

<sup>46</sup> Lorsque le montant de la cotisation de base est supérieur aux dépenses individuelles de pension d'un pouvoir local, il n'est financièrement pas intéressant pour ce dernier de s'affilier au FPS.

<sup>47</sup> Article 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 octobre 2011 précitée.

<sup>48</sup> Dont 28,6 millions d'euros issus du fonds d'égalisation (M. DE LANGE, *La problématique des pensions des pouvoirs locaux*, *op. cit.*, p. 27).

d'égalisation à hauteur de 584,7 millions d'euros<sup>49</sup>. La loi précise dès lors que les réserves du pool 1 ne peuvent bénéficier qu'aux pouvoirs locaux préalablement membres de ce groupe. Quant à eux, les autres fonds de réserves (fonds d'égalisation et boni des allocations familiales ; cf. *infra*, 3.3.2) sont rassemblés au sein d'un nouveau « Fonds d'amortissement », dont bénéficient tous les pouvoirs locaux<sup>50</sup>. Exception faite des fonds réservés au pool 1, la réforme remet ainsi à zéro les réserves (positives ou négatives) de chaque pool. Celles-ci sont dorénavant utilisées pour réduire le taux de la cotisation de base.

### 2.3.3. La cotisation de responsabilisation

En contrepartie de la mutualisation des réserves, la réforme de 2011 avance dans le sens d'une individualisation croissante du financement des pensions versées aux anciens agents statutaires des pouvoirs locaux à travers la création d'une cotisation de responsabilisation. Cette cotisation complémentaire, qui est calculée de manière à rétablir l'équilibre budgétaire du FPS (cf. *infra*, 3), est uniquement due par les pouvoirs locaux qui présentent des dépenses de pension supérieures au montant de la cotisation de base dont ils s'acquittent. Son introduction marque le début de l'individualisation du calcul des dépenses de pension au sein des pools solidarisés. Avant la création du FPS, le calcul de la cotisation à verser par un pouvoir local ne tenait en effet pas compte du montant des pensions versées à ses anciens agents statutaires, mais se basait exclusivement sur la masse salariale de ses fonctionnaires en activité. La cotisation de responsabilisation peut dès lors être considérée comme une variable d'ajustement financier du système, au sens où sa création permet de limiter l'augmentation du taux de la cotisation de base payée par l'ensemble des pouvoirs locaux affiliés au FPS. Par conséquent, cette réforme bénéficie particulièrement aux pouvoirs locaux qui ne sont pas redevables de la cotisation de responsabilisation, en particulier ceux du pool 2. D'après les estimations réalisées en 2011, les taux de cotisation du pool 1 et du pool 2 auraient en effet respectivement atteint 47,0 % et 82,0 % en 2016 si les pouvoirs locaux n'avaient pas été rassemblés au sein du FPS<sup>51</sup>.

Si les justifications de la réforme portent essentiellement sur la maîtrise des taux, le principal effet du FPS est d'établir des taux de cotisations différents d'un pouvoir local à l'autre. Le passage d'un système par pools à un système commun individuel pose donc les bases de la fin de la solidarité par groupes (« pools »). Afin d'accompagner la réforme, il est en outre prévu d'utiliser les fonds de réserve existants pour octroyer des réductions à la cotisation de base, et ce dans la lignée des années précédentes. Le ministre fédéral des Pensions, M. Daerden, reconnaît toutefois que « l'accompagnement ne sera pas éternel

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>50</sup> Une partie du boni des allocations familiales sera reversée aux pouvoirs locaux des pools 3 et 4 qui ont choisi de ne pas rejoindre le FPS.

<sup>51</sup> Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, *Projet de loi assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé 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. Discussion générale*, n° 1770/2, 4 octobre 2011, p. 12.

puisque les réserves précitées s'épuiseront »<sup>52</sup>. En synthèse, le législateur fédéral a fait le choix de puiser dans les réserves en vue de maintenir un taux de cotisation limité pendant quelques années supplémentaires. En raison de l'augmentation plus rapide des dépenses de pension que de la masse salariale (qui était déjà prévue à l'époque), cette décision a pour conséquence de confronter les pouvoirs locaux à une augmentation future de leur taux de cotisation. Dans un système de financement par répartition sans constitution de réserves, l'augmentation des dépenses de pension repose en effet uniquement sur les actifs.

#### 2.3.4. La cotisation de régularisation comme réponse (avortée) à la pratique des nominations tardives

D'après une jurisprudence administrative d'application constante jusqu'à la réforme de 2018, les services prestés en tant que contractuel auprès d'un employeur public sont comptabilisés (sous certaines conditions) dans le calcul de la pension de fonctionnaire<sup>53</sup>. Cette pratique vise à combattre une inégalité de traitement au moment de la pension entre les agents statutaires et les agents contractuels nommés tardivement, qui ont pourtant fourni un travail équivalent à celui de leurs collègues statutaires au cours de leur carrière. Cette assimilation des années de service prestées en tant que contractuel n'est pas propre aux pouvoirs locaux ; elle est alors appliquée à tous les niveaux de pouvoir en Belgique. Cependant, dans le cas des pouvoirs locaux, le taux de cotisation patronale varie significativement selon le statut de l'agent : la cotisation de base d'un statuaire affilié au FPS (alors établie à 41,5 %) est en effet largement supérieure aux cotisations de pension versées sur le salaire d'un contractuel (16,36 %). Par conséquent, le recours à cette pratique est relativement courant au sein des administrations locales, où un quart des nominations interviennent après l'âge de 50 ans.

La pratique de nomination tardive des fonctionnaires contribue largement à l'augmentation du taux d'équilibre théorique, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses de pension et la masse salariale des agents statutaires. Lorsque l'employeur nomme en fin de carrière un agent engagé sous contrat de travail, il n'aura en définitive versé de contribution au régime des fonctionnaires que pour les années suivant la nomination, alors que la pension de fonctionnaire est calculée sur la base de toute la durée de la carrière de l'agent (cf. *supra*, 1.2). Dans de telles situations, la loi du 5 août 1968 prévoit un transfert des cotisations du régime salarié vers le régime public<sup>54</sup>. Cette solution s'avère cependant insuffisante car, à carrière identique, la pension de fonctionnaire est plus élevée que la pension de contractuel. Les cotisations en question sont par ailleurs transférées

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>53</sup> L'admissibilité des services en tant que contractuel dans le calcul de la pension publique repose sur l'article 160 de la nouvelle loi communale (NLC). Il s'agit d'une pratique administrative soumise à deux conditions : d'une part, les services contractuels doivent avoir été rémunérés par l'employeur par la même source de financement que celle des membres du personnel nommés à titre définitif ou par le Trésor public ; d'autre part, le membre du personnel doit avoir un grade dans lequel une nomination à titre définitif était possible selon le statut en vigueur à ce moment-là auprès de son employeur.

<sup>54</sup> Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé, *Moniteur belge*, 24 août 1968.

à leur valeur nominale, alors que le montant de la pension suit l'indexation et l'augmentation des salaires.

Dans le système en répartition du FPS, l'employeur qui nomme un agent contractuel tardivement est donc gagnant d'un point de vue budgétaire : il paie moins de cotisations durant la carrière de ce dernier, mais lui octroie tout de même une pension de statutaire, plus élevée que celle d'un contractuel. Plus la nomination de l'agent contractuel intervient tardivement, plus le déficit de cotisation est important. Les perdants sont les autres affiliés du FPS, qui supportent solidairement le déficit de cotisation lié à cette pratique. En effet, comme expliqué précédemment, les pouvoirs locaux ne perçoivent pas de financement complémentaire de l'État pour payer les pensions, au contraire d'autres administrations publiques telles que les ministères des Régions et des Communautés. D'un point de vue budgétaire, l'effet pervers de l'assimilation des années de service prestées en tant que contractuel se résume donc à ouvrir un droit à la pension de statutaire qui n'a pas été suffisamment financé au préalable. Au sein des agents qui relèvent du FPS, une distinction peut ainsi être opérée entre deux catégories de pensionnés. D'une part, les agents engagés comme statutaires dès leur entrée en service : ceux-ci et leurs employeurs auront suffisamment cotisé durant leur carrière pour financer leur pension. D'autre part, les contractuels devenus statutaires après leur entrée en service, qui bénéficient d'une assimilation des services dans le calcul de la pension des fonctionnaires<sup>55</sup>.

En vue de remédier au problème de sous-financement structurel engendré par la pratique des nominations tardives, la loi du 24 octobre 2011 prévoyait l'instauration d'une cotisation de régularisation à destination des agents contractuels nommés en tant que statutaires. Cette cotisation, théoriquement due à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour toute nomination intervenant au minimum cinq ans après l'entrée en fonction des agents concernés, entendait « régulariser » la situation de ces derniers en récupérant les cotisations non versées au régime des fonctionnaires. Au moment de leur nomination, les administrations concernées auraient ainsi été tenues de verser, en une fois, la différence entre la cotisation de base d'un statutaire affilié au FPS et les cotisations patronales d'un contractuel<sup>56</sup>.

Cette cotisation de régularisation ne sera cependant jamais prélevée, en raison de l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2018.

---

<sup>55</sup> L'assimilation des années de service prestées en tant que contractuel dans le calcul de la pension de fonctionnaire pose également question lorsqu'une pension complémentaire a été attribuée durant la période contractuelle. Il est alors possible que l'agent perçoive à la fois une pension de fonctionnaire complète et une pension complémentaire. Dans cette situation, le SFP applique alors le plafond de pension légale de fonctionnaire sur la totalité de la pension (légale et complémentaire).

<sup>56</sup> En cas de plan de pension complémentaire, il était prévu que les réserves et prestations acquises ainsi que les montants garantis soient définitivement perdus par le contractuel et affectés à la cotisation de régularisation. Cf. l'article 26, § 3 et 4, de la loi du 24 octobre 2011 précitée.

## 2.4. 2018 : INVENTION DE LA PENSION MIXTE ET MISE EN ŒUVRE D'UN INCITANT À LA PENSION COMPLÉMENTAIRE

Cette section est consacrée aux effets de l'invention de la pension mixte et de la mise en œuvre d'un incitant à la pension complémentaire en 2018. Après un exposé du contexte d'adoption de la loi du 30 mars 2018 (2.4.1), trois aspects notables de cette réforme sont détaillés : le remplacement de la cotisation de régularisation par la pension mixte (2.4.2), l'instauration d'un incitant à la constitution d'une pension complémentaire (2.4.3) et la mensualisation du paiement de la cotisation de responsabilisation (2.4.4).

### 2.4.1. Le contexte d'adoption de la réforme

Depuis l'adoption de la loi du 24 octobre 2011, le taux de cotisation d'équilibre théorique ne cesse d'augmenter pour les affiliés du FPS. Le taux de cotisation de base ne pouvant que légèrement augmenter en raison de sa liaison au coût budgétaire du vieillissement fixé par le Comité d'étude sur le vieillissement (cf. *supra*, 2.3.2), il est prévu d'assurer l'équilibre du FPS à travers une augmentation du taux de la cotisation de responsabilisation. Selon les prévisions de 2017<sup>57</sup>, celui-ci devait atteindre 60 % en 2020, 85 % en 2021, 90 % en 2022 et 95 % en 2023<sup>58</sup>.

Dans ce contexte, la loi du 30 mars 2018<sup>59</sup> entend poursuivre le travail d'individualisation croissante du calcul des cotisations de pension entamé à travers la réforme de 2011. Son exposé des motifs se veut d'ailleurs explicite sur ce point : « Le gouvernement souhaite à présent affiner davantage la responsabilisation individuelle introduite par la loi du 24 octobre 2011. Il souhaite que, dans la facture de responsabilisation individuelle, il soit tenu compte du coût exposé pour la constitution d'une pension complémentaire au profit du personnel contractuel par les employeurs publics responsabilisés. Il faut en effet pouvoir tenir compte de l'effort financier ainsi fourni par ces employeurs publics alors même qu'ils ont par ailleurs une charge propre de pension légale pour leurs anciens membres

<sup>57</sup> Ces prévisions ne prennent pas en compte l'affectation d'une part de la cotisation de modération salariale au FPS (cf. *infra*, 3.3.1). Elles sont donc plus alarmantes que celles de 2019 (cf. *infra*, 4.2.1).

<sup>58</sup> Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, *Projet de loi relatif 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 locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales. Rapport de la deuxième lecture*, n° 2718/6, 22 novembre 2017, p. 9.

<sup>59</sup> 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.

du personnel nommé et leurs ayants droit qui implique qu'ils sont responsabilisés à titre individuel »<sup>60</sup>.

#### 2.4.2. Le remplacement de la cotisation de régularisation par la pension mixte

L'entrée en application prévue de la cotisation de régularisation en 2017 aurait vraisemblablement eu une incidence majeure sur la pratique des nominations tardives. D'après le ministre des Pensions du gouvernement Michel I (N-VA/MR/CD&V/Open VLD), Daniel Bacquelaine (MR), la cotisation de régularisation<sup>61</sup> pour la nomination d'un agent « à un âge moyen avec un salaire moyen » se serait élevée à environ 170 000 euros, un montant considéré comme « impayable » pour les communes<sup>62</sup>. Il réaffirme dans une interview accordée à la revue de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) que « cette cotisation de régularisation a pour effet d'empêcher pratiquement toute nomination à l'avenir »<sup>63</sup>. Une telle diminution attendue du nombre d'agents statutaires aurait eu pour effet de retour (paradoxal) d'augmenter le taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses de pensions du FPS.

En vue de résoudre ce problème potentiel, la loi du 30 mars 2018 met définitivement fin à l'admissibilité des années de service prestées en tant que contractuel dans le calcul de la pension des fonctionnaires, et ce pour l'ensemble des pouvoirs publics. À travers l'introduction de la pension dite mixte, elle prévoit que seules les années prestées en qualité de statutaire définitivement nommé seront désormais prises en compte pour le calcul de la pension du secteur public, les années prestées en tant que contractuel ouvrant quant à elles le droit à une pension du secteur privé. Cette mesure n'étant applicable que pour les agents nommés à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2017, ses effets demeurent encore peu visibles à l'heure actuelle. La pension mixte rend la cotisation de régularisation caduque, et ce avec un effet rétroactif au 31 décembre 2016.

---

<sup>60</sup> Chambre des représentants, *Projet de loi relatif 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 locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales*, n° 2718/1, 19 octobre 2017, p. 19.

<sup>61</sup> Qui ne concernait, pour rappel, que les pouvoirs locaux, et ce alors que les autres niveaux de pouvoir étaient également confrontés à la problématique des nominations tardives.

<sup>62</sup> Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, *Projet de loi relatif 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 locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales. Rapport de la deuxième lecture*, n° 2718/6, 22 novembre 2017, p. 9.

<sup>63</sup> A. DEPRET, « L'avis de Daniel Bacquelaine, ministre des Pensions », *Mouvement communal*, n° 929, 2018, p. 16.

### 2.4.3. L'instauration d'un incitant à la constitution d'une pension complémentaire

Dans le même temps, le législateur fédéral souhaite diminuer l'écart qui existe entre la pension des agents statutaires et des agents contractuels en favorisant la souscription d'une pension complémentaire pour ces derniers. La pension complémentaire, également appelée « deuxième pilier de pension », est un complément de pension extra-légal professionnel, accessible aux salariés et indépendants, mais pas aux fonctionnaires (statutaires). Pour les salariés, ce complément de pension est réglementé par la loi du 28 avril 2003 sur les pensions complémentaires<sup>64</sup> ; il est généralement souscrit et financé par l'employeur ou par un groupe d'employeurs appartenant au même secteur. Le financement de la pension complémentaire doit être externalisé auprès d'un organisme de pension, qui est soit un assureur soit une institution de retraite professionnelle (plus communément appelée « fonds de pension »). Contrairement à la pension légale, la pension complémentaire est financée par capitalisation individuelle : les contributions versées par l'employeur et/ou le travailleur alimentent un compte personnel. Elles sont déductibles fiscalement (sous certaines conditions) et bénéficient d'un régime de cotisations sociales favorable. Le montant capitalisé tout au long de la carrière est versé par l'organisme de pension au travailleur en même temps que la pension légale, sous la forme d'un capital (en une fois) ou d'une rente.

Comme tout employeur, les pouvoirs locaux peuvent souscrire un deuxième pilier de pension au bénéfice de leurs agents contractuels. Pour les encourager dans cette direction, la loi du 30 mars 2018 instaure une réduction du montant de la cotisation de responsabilisation (destinée à financer les pensions des agents *statutaires*) équivalente à la moitié du montant des contributions patronales versées au régime de pension complémentaire destiné aux agents *contractuels*. En d'autres termes, cet incitant est sans effet sur les pouvoirs locaux qui ne sont pas tenus de s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation. Le financement de cette réduction est assuré par les pouvoirs locaux qui versent une cotisation de responsabilisation et ne mettent pas en place de pension complémentaire pour leurs agents contractuels, proportionnellement au montant de la cotisation de responsabilisation due par chacun d'eux. Aucune nouvelle source de financement n'accompagne spécifiquement cette mesure.

### 2.4.4. La mensualisation et l'avancement du paiement de la cotisation de responsabilisation

Comme précisé ci-dessus, la cotisation de responsabilisation a été introduite dans l'objectif de rétablir l'équilibre financier du FPS. Dès 2017, celui-ci est pourtant confronté à des problèmes de trésorerie, qui s'expliquent par le décalage de plus d'un an qui existe entre le paiement des pensions et la perception des recettes des cotisations de responsabilisation. Deux facteurs accentuent ce manque de trésorerie : le poids croissant de la cotisation de responsabilisation par rapport à la cotisation de base et la diminution des réserves

---

<sup>64</sup> Loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, *Moniteur belge*, 15 mai 2003.

disponibles – qui jouaient le rôle de fonds de roulement (cf. *infra*, 3.2). La loi du 30 mars 2018 vise à mettre un terme à cette situation de deux manières complémentaires<sup>65</sup>. D'une part, elle prévoit un rythme de paiement mensuel, et non plus annuel, de la cotisation de responsabilisation. Ainsi, les pouvoirs locaux responsabilisés sont-ils désormais tenus de s'acquitter d'un douzième du montant estimé de leur cotisation de responsabilisation de l'année précédente<sup>66</sup>. D'autre part, il est prévu d'avancer progressivement le paiement de la cotisation à l'année à laquelle elle se rapporte. Le rythme de ce rattrapage est déterminé par arrêté royal sur la base d'une proposition du Comité de gestion du Service fédéral des Pensions<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Articles 24 à 27 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

<sup>66</sup> Article 25, § 3, de la loi du 30 mars 2018 précitée. Le montant est estimé sur la base de la cotisation de responsabilisation du deuxième exercice précédant l'année civile en cours (2016) mensualisée et multipliée par un pourcentage afin de tenir compte de son augmentation. Il est fixé par arrêté royal. En 2018, ce montant correspond à la cotisation de 2016 multipliée par 118 % (cf. l'arrêté royal du 4 mai 2018 pris en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011, *Moniteur belge*, 8 mai 2018).

<sup>67</sup> Cf. l'arrêté royal du 4 mai 2018 pris en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011 (*Moniteur belge*, 8 mai 2018) et l'arrêté royal du 20 décembre 2019 pris pour l'année 2020 en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, et § 4, de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales (*Moniteur belge*, 27 décembre 2019).

### 3. LE BUDGET ET LES SOURCES DE FINANCEMENT DU FPS

---

Dans le sillage de l'exposé historique au cœur du chapitre précédent, ce troisième chapitre propose un examen détaillé du budget (3.1) et des diverses sources de financement (3.2) du FPS. Cette présentation est agrémentée d'une illustration fictive (3.3), qui répond à un double objectif : donner un aperçu chiffré des étapes successives de calcul du montant des cotisations de base et des cotisations de responsabilisation, d'une part, et mettre en évidence certains enjeux plus généraux relatifs au financement des pensions des agents publics locaux, d'autre part.

#### 3.1. LE BUDGET DU FPS

Les recettes du FPS se sont élevées à 2,675 milliards d'euros en 2018 (cf. Tableau 5). Elles proviennent de quatre sources de financement d'une ampleur inégale. La cotisation de pension de base demeure, de loin, la principale d'entre elles à l'heure actuelle : en 2018, elle a assuré un peu plus de 70 % des recettes totales du système, soit un montant proche de 1,9 milliard d'euros. La deuxième source de financement du FPS par ordre d'importance est la cotisation de responsabilisation ; son montant a été de 405,3 millions d'euros en 2018, ce qui correspond à 15,2 % des recettes de cette année. Ensuite, divers facteurs de correction ont généré des recettes avoisinant 350 millions d'euros (ou 13,0 % du total). Enfin, l'utilisation de réserves accumulées dans le fonds de réserve APL (ex-pool 1) a procuré 44,2 millions d'euros supplémentaires, ce qui représente moins de 2 % des ressources totales du FPS. Au cours de l'année 2018, les dépenses totales du FPS ont été légèrement supérieures à 2,6 milliards d'euros. En conséquence, le FPS a bouclé l'année étudiée avec un solde positif de 70,4 millions d'euros.

Une perspective diachronique sur le budget du FPS est également riche d'enseignements. Entre sa création en 2012 et 2024 (à savoir la dernière année sur laquelle portent les projections du SFP à notre disposition), on observe une très forte croissance des recettes du FPS, en vue de compenser des dépenses en augmentation constante – estimées à environ 3,3 milliards d'euros en 2024. Au cours de cette période, les recettes totales du FPS devraient ainsi augmenter de pas moins de 1,4 milliard d'euros, ce qui représente une croissance de l'ordre de 73 % (cf. Graphique 5). Deux phases se distinguent clairement de ce graphique : entre 2012 et 2018, les recettes du FPS ont excédé les dépenses, ce qui a permis la constitution de surplus budgétaires – plus ou moins importants selon les

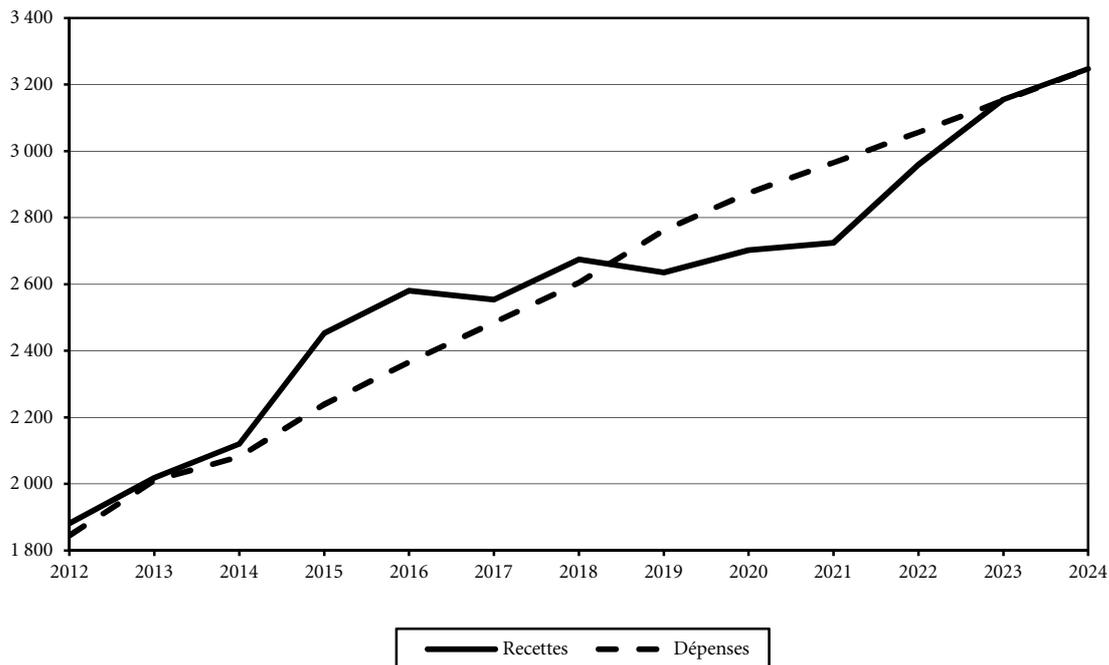
années. Le solde accumulé de la sorte atteignait 650,8 millions en 2018. Il devrait néanmoins connaître une réduction rapide au cours des quatre années suivantes, en raison de l'inversion prévue de la situation budgétaire du FPS. Selon les projections du SFP, il est en effet attendu que les dépenses du FPS dépassent les recettes entre 2019 et 2022. Les hypothèses de travail retenues tendent ensuite vers la réalisation d'un quasi-équilibre budgétaire en 2023 et 2024.

Tableau 5. Budget du FPS (2018)

	Montant (en millions d'euros)	En % du total
<b>Recettes</b>	<b>2 674,9</b>	<b>100,0 %</b>
Cotisation de pension de base	1 876,4	70,1 %
Cotisation de responsabilisation	405,3	15,2 %
Facteurs de correction	349,0	13,0 %
- Cotisation de modération salariale	121,0	4,5 %
- Réserves mathématiques	90,9	3,4 %
- Cotisation d'égalisation	75,0	2,8 %
- Ancien boni des allocations familiales	49,7	1,9 %
- Transferts du Fonds des maladies professionnelles	12,4	0,5 %
Utilisation de réserves de l'ex-pool 1	44,2	1,7 %
<b>Dépenses</b>	<b>2 604,5</b>	<b>100,0 %</b>
<b>Solde</b>	<b>70,4</b>	<b>/</b>

Source : SFP et calculs propres.

Graphique 5. Recettes et dépenses du FPS (en millions d'euros), 2012-2024



Source : SFP.

L'augmentation des recettes du système solidarisé trouve sa principale origine dans une évolution remarquable de la cotisation de responsabilisation : selon les projections de l'administration, il est attendu que sa part dans les recettes du FPS sera environ quatre fois plus importante en 2024 qu'en 2012 (35,1 % contre 8,1 %), pour atteindre un montant supérieur à 1,1 milliard d'euros (contre 153,1 millions d'euros en 2012) (cf. *infra*, 3.2.2). Il s'agit, en d'autres termes, d'une multiplication par un facteur de 7,5 en l'espace d'une douzaine d'années seulement<sup>68</sup>. Cette augmentation de la part relative de la cotisation de responsabilisation s'accompagne logiquement d'une réduction corrélative de la part des autres sources de financement. Cette tendance concerne en premier chef la cotisation de base, dont la part, encore supérieure à 80 % en 2012, diminuerait de près de 25 points de pourcentage pour s'établir à 56,9 % en 2024. En montants absolus, les recettes générées par la cotisation de base connaîtraient tout de même une augmentation de l'ordre de 334 millions d'euros (ou 22,1 %) au cours de cette période, pour atteindre 1,8 milliard d'euros en 2024 (cf. *infra*, 3.2.1).

## 3.2. LES SOURCES DE FINANCEMENT DU FPS

Le budget du FPS se compose de quatre ressources d'une ampleur inégale. Il s'agit de la cotisation de base et de l'utilisation de réserves (3.2.1), de la cotisation de responsabilisation (3.2.2) et des facteurs de correction (3.2.3).

### 3.2.1. La cotisation de base et l'utilisation de réserves

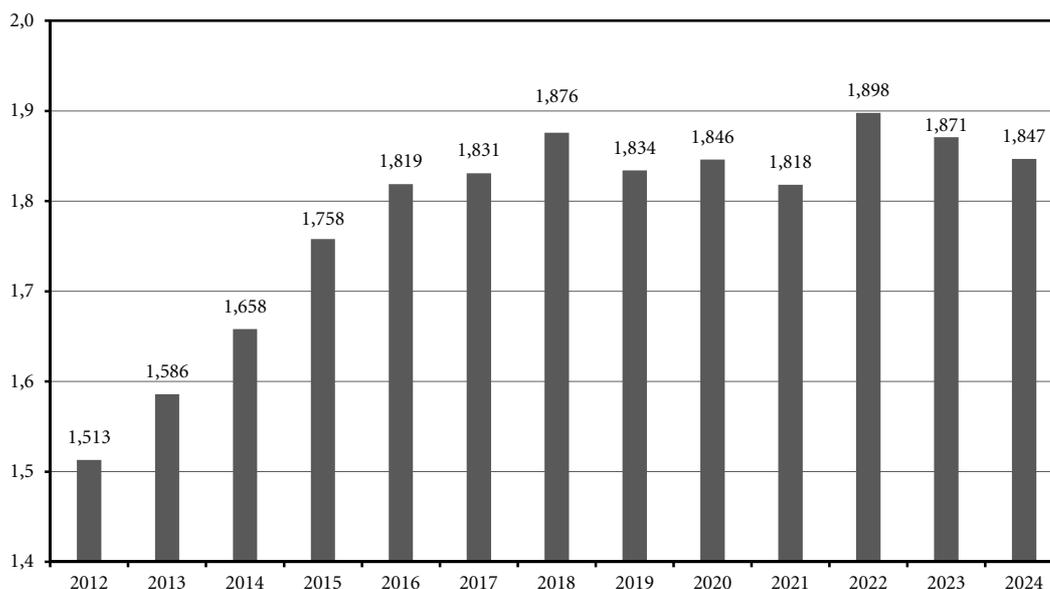
La cotisation de base est la principale ressource du FPS. Elle est composée de deux éléments distincts : une cotisation personnelle de sécurité sociale d'un taux fixe de 7,5 %, d'une part, et une cotisation patronale d'un taux variable, d'autre part. Ce dernier est fixé trois ans à l'avance par arrêté royal, sur proposition du Comité de gestion du FPS. Après avoir connu une croissance relativement linéaire entre 2012 et 2018, le montant des recettes générées par la cotisation de base devrait se stabiliser entre 1,8 milliard d'euros et 1,9 milliard d'euros jusqu'à la fin de la période analysée (cf. Graphique 6). À titre d'exemple, il s'élevait à 1,876 milliard d'euros en 2018.

Depuis 2016, le taux de la cotisation de base s'élève à 41,5 %, soit un taux de cotisation patronale de 34,0 %, à côté de la cotisation personnelle de 7,5 %. Le tableau 6 présente l'évolution du taux de la cotisation de base au cours de la période 2012-2023.

---

<sup>68</sup> Ces projections reposent sur l'hypothèse d'une absence d'utilisation de réserves à partir de 2022, en raison de leur extinction progressive au cours des années précédentes.

Graphique 6. Recettes générées par la cotisation de base (en milliards d'euros), 2012-2024



Source : SFP.

Tableau 6. Taux de cotisation de base (légal et après réduction) au FPS pour chaque pool, 2012-2023

	Pool 1 (caisse de répartition)		Pool 2 (nouveaux affiliés)		Pools 3 et 4 (caisse de prévoyance et gestion propre)		Pool 5 (police locale)	
	Avant réduction	Après réduction	Avant réduction	Après réduction	Avant réduction	Après réduction	Avant réduction	Après réduction
2012	34,0 %	32,5 %	41,0 %	40,5 %	34,0 % ou 41,0 %	33,0 % ou 40,5 %	31,0 %	29,0 %
2013	36,0 %	34,0 %	41,0 %	Pas de réduction	36,0 % ou 41,0 %	35,0 % ou 41,0 %	34,0 %	31,0 %
2014	38,0 %	36,0 %	41,0 %	Pas de réduction	38,0 % ou 41,0 %	37,0 % ou 41,0 %	37,0 %	34,0 %
2015	40,0 %	38,0 %	41,0 %	Pas de réduction	40,0 % ou 41,0 %	Pas de réduction	40,0 %	Pas de réduction
2016	41,5 %	38,0 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2017	41,5 %	38,0 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2018	41,5 %	38,5 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2019	41,5 %	38,5 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2020	41,5 %	38,5 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2021	41,5 %	38,5 %	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction	41,5 %	Pas de réduction
2022	43,0 %	40,0 %	43,0 %	Pas de réduction	43,0 %	Pas de réduction	43,0 %	Pas de réduction
2023	43,0 %	40,0 %	43,0 %	Pas de réduction	43,0 %	Pas de réduction	43,0 %	Pas de réduction

Source : UVCW.

L'existence de deux montants distincts (avant et après réduction) s'explique par le fait que le Comité de gestion du FPS peut demander l'affectation d'un montant des fonds de réserve, c'est-à-dire les anciennes caisses de pension apportées par les pouvoirs locaux au moment de leur adhésion au FPS. Cette affectation, qui est déterminée par arrêté royal<sup>69</sup>, se traduit par une réduction du taux de cotisation de base accordée à certains groupes (pools) de pouvoirs locaux.

On distingue deux principaux fonds de réserve. Le premier concerne les réserves de l'ex-pool 1, dont l'utilisation est strictement limitée aux pouvoirs locaux qui appartenaient à ce pool. Après avoir atteint 459,3 millions d'euros en 2013, ces réserves ont ensuite connu une diminution graduelle au cours des années suivantes. Elles s'élevaient à 328,6 millions d'euros au 31 décembre 2018. Le second fonds de réserve est le fonds d'amortissement. Créé par la loi du 24 octobre 2011<sup>70</sup>, ce fonds est constitué de toutes les autres réserves transférées et est alimenté par la cotisation de 13,07 % sur le pécule de vacances des agents statutaires (cotisation d'égalisation). Ses moyens sont disponibles pour l'ensemble des affiliés, y compris ceux du pool 1<sup>71</sup>. Entre 2012 et 2015, les réserves du fonds d'amortissement ont été utilisées pour réduire la cotisation de base et la cotisation de responsabilisation des affiliés au FPS<sup>72</sup>. Ces réserves sont épuisées depuis 2016. En théorie, la partie de la cotisation de responsabilisation qui n'est pas utilisée pour couvrir le déficit du FPS doit être transférée au fonds d'amortissement. Dans la pratique toutefois, cette disposition n'est pas appliquée : les surplus accumulés lors des années précédentes sont pris en compte pour déterminer le coefficient de responsabilisation réellement requis.

### 3.2.2. La cotisation de responsabilisation

La cotisation de responsabilisation, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (cf. *supra*, 2), est uniquement due par les pouvoirs locaux dont la charge individuelle de pension est supérieure au montant de la cotisation de base qu'ils paient au FPS (avant l'affectation des réserves). Alors que le taux de cotisation de base s'applique à la masse salariale des agents statutaires des pouvoirs locaux concernés, le taux de cotisation de responsabilisation s'applique au déficit individuel de pension, c'est-à-dire à la différence entre les dépenses individuelles de pension et le montant de la cotisation de base. En 2018, les recettes issues de la cotisation de responsabilisation s'élevaient à 405,3 millions d'euros.

---

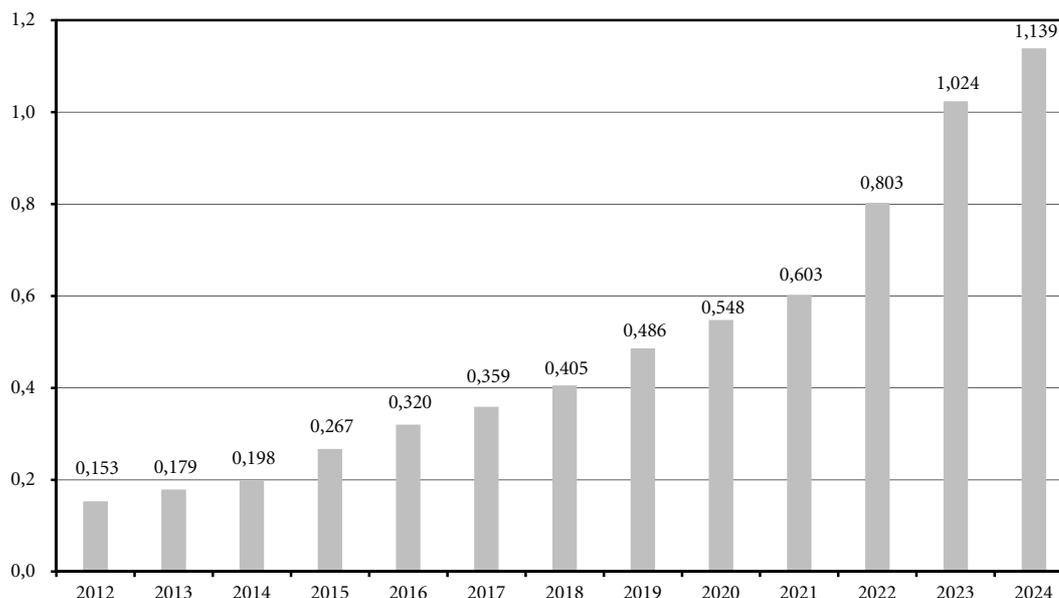
<sup>69</sup> À titre d'exemple, l'arrêté royal du 26 octobre 2015 pris pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019 en exécution de l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, 2, de la loi du 24 octobre 2011 (*Moniteur belge*, 3 novembre 2015) octroie une réduction de 3,5 % en 2016 et 2017 et de 3,0 % en 2018 et 2019 aux affiliés de l'ex-pool 1.

<sup>70</sup> Article 4, § 3, de la loi du 24 octobre 2011 précitée.

<sup>71</sup> Les pouvoirs locaux des anciens pools 3 et 4 qui ont refusé d'être affiliés au FPS ont pu demander à bénéficier de la part de ces réserves qui leur revenait (article 5, § 4, de la loi du 24 octobre 2011 précitée).

<sup>72</sup> Article 22 de la loi du 24 octobre 2011 précitée.

**Graphique 7. Recettes générées par la cotisation de responsabilisation  
(en milliards d'euros), 2012-2024**



Source : SFP.

Le calcul de la cotisation de responsabilisation éventuellement due par un pouvoir local au FPS est le produit d'un raisonnement dont l'explication sera donnée plus loin (cf. *infra*, 3.5). Dans un premier temps, le taux de la cotisation de responsabilisation « légale » est établi de manière à combler le déficit du FPS et à en rétablir l'équilibre financier annuel. Dans un second temps, une réduction est octroyée aux pouvoirs locaux qui ont souscrit à un plan de pension complémentaire pour leurs agents contractuels<sup>73</sup>. Enfin, cette réduction est compensée par les pouvoirs locaux à la fois redevables d'une cotisation de responsabilisation et qui n'offrent pas de pension complémentaire à leurs agents contractuels (ou dont le régime de pension complémentaire ne correspond pas aux critères énumérés par la loi). Un taux de cotisation « augmenté » est donc calculé pour ces pouvoirs locaux. Une exception (logique) s'applique toutefois aux pouvoirs locaux qui n'occupent pas de contractuels : ne pouvant pas souscrire de pension complémentaire, ils ne doivent pas financer la réduction.

### 3.2.3. Les facteurs de correction

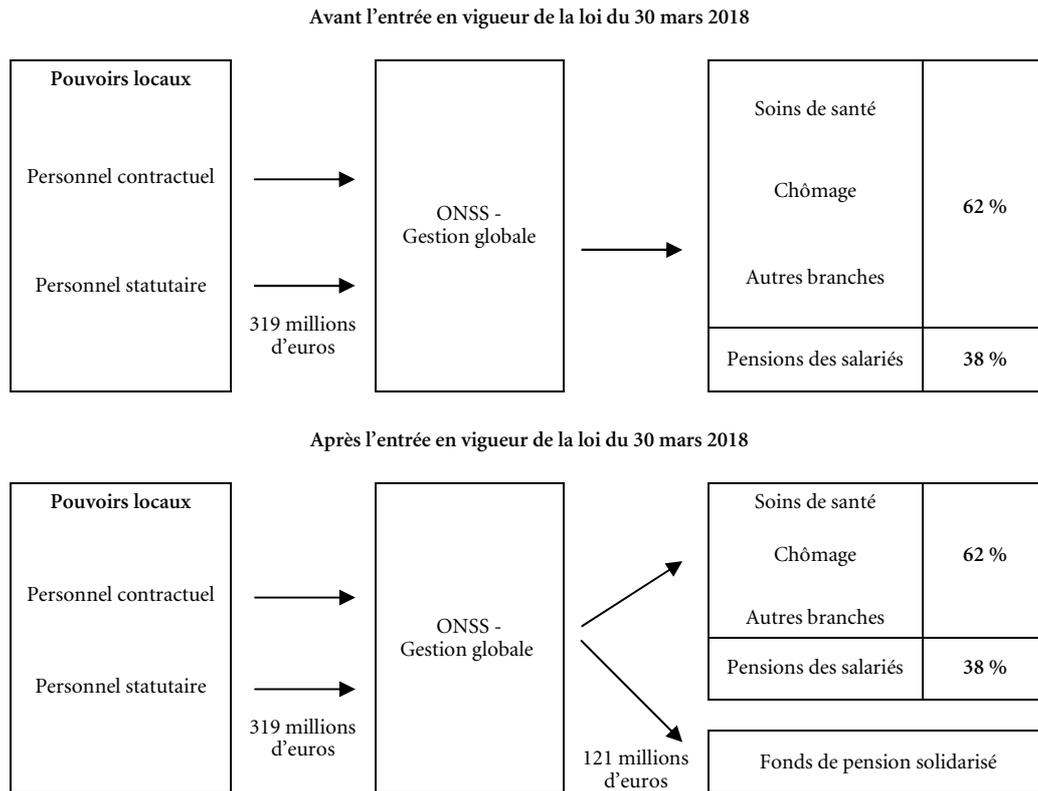
À côté de ses deux principales sources de financement que constituent les cotisations de base et de responsabilisation payées par les pouvoirs locaux, le FPS perçoit également une restitution de plusieurs cotisations payées par les administrations locales à l'ONSS (Gestion globale). Ces recettes ne sont pas considérées comme des sources externes de financement, mais comme une rétrocession. Il s'agit d'une partie de la cotisation de

<sup>73</sup> Lorsqu'un pouvoir local n'emploie plus aucun agent statuaire, sa cotisation de responsabilisation est portée à 100 %.

modération salariale versée pour les statutaires (3.2.3.1), des réserves mathématiques (3.2.3.2), de la cotisation d'égalisation issue du pécule de vacances (3.2.3.3), de l'ancien boni des allocations familiales (3.2.3.4) et des transferts issus du Fonds des maladies professionnelles (3.2.3.5).

### 3.2.3.1. Une partie de la cotisation de modération salariale versée pour les statutaires

Schéma 1. Affectation d'une part de la cotisation patronale de modération salariale au FPS avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2018



Depuis 1989, une cotisation patronale de modération salariale est instaurée pour tous les travailleurs soumis à l'ONSS, à l'exception des travailleurs ou membres du personnel rémunérés directement à charge du budget de l'État. Les administrations locales, régionales et communautaires en sont redevables pour leur personnel contractuel et statutaire<sup>74</sup>. Cette cotisation est affectée à l'ONSS (Gestion globale des travailleurs salariés) et est donc utilisée pour financer l'ensemble des dépenses des différentes branches de sécurité sociale des salariés. Actuellement, environ 38 % de ces dépenses financent les pensions des travailleurs salariés. Or une partie de la cotisation de modération salariale versée par les administrations locales est prélevée sur le traitement des agents statutaires. Pour corriger

<sup>74</sup> À l'exception des membres du personnel des établissements d'enseignement, rémunérés directement à charge d'une Communauté ou d'un organisme public qui agit en qualité de pouvoir organisateur de l'enseignement communautaire.

ce transfert, la loi du 30 mars 2018 attribue un montant forfaitaire au FPS depuis 2018<sup>75</sup>. Ce montant correspond à 38,0 % de la cotisation de modération salariale due par les statutaires (environ 319 millions d'euros lors de la discussion du projet de loi), soit 121 millions d'euros par an pour les années 2018 à 2020 (cf. Schéma 1)<sup>76</sup>.

### 3.2.3.2. Les réserves mathématiques

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la pension mixte, les agents qui avaient été engagés sous contrat de travail avant d'être nommés par la suite bénéficiaient d'une pension complète de statutaire, en ce compris pour les années qu'ils avaient prestées en tant que contractuels. Dans de tels cas, le régime de pension des salariés est alors tenu de reverser au FPS l'intégralité des cotisations patronales et personnelles de pension versées durant ces périodes<sup>77</sup>. En 2018, les recettes issues de cette ressource s'élevaient à 90,9 millions d'euros.

La loi du 24 octobre 2011 exige que ce transfert ait lieu dans les trois mois suivant la nomination de l'agent<sup>78</sup>, et non plus lors de sa mise à la pension. Le FPS a ainsi bénéficié de recettes élevées entre 2014 et 2016 en raison du rattrapage des transferts qui n'avaient pas été effectués avant l'entrée en vigueur de cette législation. Avec l'entrée en application de la pension mixte, cette recette est amenée à disparaître progressivement. En effet, l'agent percevra désormais une pension du régime des salariés pour la période durant laquelle il a livré ses prestations sous contrat de travail. En d'autres termes, les transferts de cotisation n'ont donc plus lieu d'être pour les agents nommés après le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

### 3.2.3.3. La cotisation d'égalisation issue du pécule de vacances

Depuis 1982, une cotisation sociale est due sur le pécule de vacances des fonctionnaires. Son taux a évolué progressivement pour atteindre, en 1993, un taux identique à celui applicable au régime des salariés : 13,07 %<sup>79</sup>. Pour les pouvoirs locaux, cette cotisation est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, destinée à financer les pensions<sup>80</sup>. Depuis 2005, elle alimente plus spécifiquement un fonds d'égalisation du taux des cotisations de pension<sup>81</sup>. L'ONSS est chargé de percevoir cette cotisation d'égalisation, dont le produit dépend directement de la masse salariale des fonctionnaires statutaires actifs, et de la rétrocéder au FPS. En 2018, les recettes venant de la cotisation d'égalisation issue du pécule de vacances s'élevaient à 75 millions d'euros.

<sup>75</sup> Titre 6 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

<sup>76</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 23 avril 2018 pris en exécution de l'article 24, § 2<sup>ter</sup>, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 27 avril 2018). Il n'existe pas encore de base réglementaire précisant le montant qui sera alloué après 2020.

<sup>77</sup> Ces cotisations sont rétrocédées au régime des pensions publiques en vertu de la loi du 5 août 1968. Elles sont égales à 16,36 %, ce qui correspond à la somme de la cotisation personnelle de 7,5 % et de la part « pension » de la cotisation patronale (8,86 %).

<sup>78</sup> Article 43 de la loi du 24 octobre 2011 précitée (modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 août 1968).

<sup>79</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 6 mai 1993 modifiant l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume, *Moniteur belge*, 4 juin 1993.

<sup>80</sup> Article 10 de la loi du 6 août 1993 précitée.

<sup>81</sup> Loi du 17 septembre 2005 précitée.

### 3.2.3.4. L'ancien boni des allocations familiales

Les cotisations versées par les administrations locales à la branche des allocations familiales sont historiquement supérieures aux dépenses. Avant 2017, ce surplus, connu sous le nom de boni des allocations familiales, était reversé au FPS. Cependant, depuis que la sixième réforme de l'État a procédé à la régionalisation des allocations familiales<sup>82</sup>, les pouvoirs locaux ne bénéficient plus de la différence exacte entre les cotisations perçues et les allocations versées. Dès lors, un montant forfaitaire de 47 millions d'euros, indexé annuellement, est rétrocédé annuellement par l'ONSS au FPS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>83</sup>. En 2018, les recettes issues de l'ancien boni des allocations familiales s'élevaient à 49,7 millions d'euros.

### 3.2.3.5. Les transferts issus du Fonds des maladies professionnelles

Les transferts issus du Fonds des maladies professionnelles au FPS concernent l'excédent du produit de la cotisation de maladie professionnelle payée par les administrations provinciales et locales sur la rémunération de leurs agents statutaires et contractuels. En effet, conformément à la loi du 29 juin 1981, ces administrations sont redevables d'une cotisation de 0,17 % pour financer le régime des maladies professionnelles applicable à leurs agents<sup>84</sup>. L'article 24, § 3, deuxième alinéa de cette loi prévoit par ailleurs que la part de cette cotisation qui n'est pas nécessaire afin de couvrir les dépenses en matière de maladies professionnelles est affectée au FPS. En 2018, les recettes générées par les transferts issus du Fonds des maladies professionnelles s'élevaient à 12,4 millions d'euros.

## 3.3. LE CALCUL DE LA COTISATION DE RESPONSABILISATION DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DE 2018 : UNE ILLUSTRATION CHIFFRÉE

Comme précisé précédemment, le calcul de la cotisation de responsabilisation éventuellement due par un pouvoir local au FPS est le produit d'un raisonnement en trois étapes successives. Nous détaillons ici chacune d'entre elles à l'aide d'un exemple chiffré.

<sup>82</sup> P. PALSTERMAN, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2127-2128, 2012, p. 46-52 ; V. DEMERTZIS, « Le système des prestations familiales en Belgique avant la sixième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2405, 2018, p. 5-6.

<sup>83</sup> Article 24, § 2bis, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 2 juillet 1981) ; article 13 de la loi du 24 octobre 2011 précitée.

<sup>84</sup> Article 38, § 3, 5°, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

Tableau 7. Première étape du raisonnement : calcul du solde global du FPS

	Total (A+B+C)	Commune A	Commune B	Commune C
1. Taux de la cotisation de base	41,5 %			
2. Masse salariale des agents statutaires	4 400 000	1 900 000	1 500 000	1 000 000
3. Montant de la cotisation de base (= 1 x 2)	1 826 000	788 500	622 500	415 000
4. Dépenses de pension des anciens agents statutaires	2 000 000	620 000	780 000	600 000
5. Solde de financement après acquittement de la cotisation de base (= 3 - 4)	- 174 000	168 500	- 157 500	- 185 000
6. Facteurs de correction	10 000			
7. Solde du FPS avant versement de la cotisation de responsabilisation (= 5 + 6)	- 164 000			

La première étape du raisonnement concerne le calcul du solde global du FPS (cf. Tableau 7). Considérons, à titre d'exemple, la situation de trois pouvoirs locaux (les communes A, B et C) tenus de verser une cotisation de base dont le taux est fixé à 41,5 % – comme cela est actuellement le cas (ligne 1)<sup>85</sup>. Le montant de la cotisation de base dont doit s'acquitter chacune de ces communes est fonction de la masse salariale de ses agents statutaires (ligne 2). Dans le cas fictif qui nous occupe, les communes A, B et C devront en l'occurrence s'acquitter individuellement de montants respectivement équivalents à 788 500 euros, 622 500 euros et 415 000 euros. Leur contribution totale s'élève donc à 1 826 000 d'euros (ligne 3). Il apparaît néanmoins que ce montant est inférieur aux besoins de financement du FPS, tenu de verser une somme de 2 millions d'euros à destination des anciens agents statutaires de ces trois communes (ligne 4). Il en résulte un solde de financement global négatif (ou déficit) à hauteur de 174 000 euros (ligne 5). Lorsqu'il est tenu compte des facteurs de correction (la cotisation de modération salariale, les réserves mathématiques, la cotisation d'égalisation, l'ancien boni des allocations familiales et les transferts en provenance du Fonds des maladies professionnelles), arbitrairement établis à 10 000 euros dans le cadre de notre exemple (ligne 6), ce déficit se réduit à 164 000 euros (ligne 7).

Cette présentation globale masque toutefois les situations différentes vécues par les communes concernées. En effet, la commune A présente un solde de financement positif auprès du FPS à hauteur de 168 500. Cela signifie, en d'autres termes, que la cotisation de base dont elle s'acquitte (788 500 euros) excède les dépenses de pension versées par le FPS à ses anciens agents statutaires (620 000 euros). À l'inverse, le montant des cotisations de base versées par les communes B et C s'avère insuffisant pour financer la retraite de leurs anciens agents statutaires. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du

<sup>85</sup> Par souci de simplification, cet exemple ne tient pas compte d'une éventuelle réduction du taux de la cotisation de base. Dans la pratique, les réserves financières du FPS ont été utilisées dans les premières années pour octroyer une réduction à la cotisation de base et à la cotisation de responsabilisation pour tous les pouvoirs locaux (cf. *supra*, 3.1). En outre, une réduction à la cotisation de base de 3 % sera octroyée au moins jusqu'en 2021 aux pouvoirs locaux qui appartenaient au « pool 1 », à travers l'affectation des réserves auparavant constituées par ce pool (cf. *supra*, 2.3.2). Le calcul de la cotisation de responsabilisation est réalisé sans tenir compte de cette réduction. Par conséquent, le produit de la cotisation de responsabilisation est en réalité insuffisant pour rétablir l'équilibre du FPS.

24 octobre 2011, ces deux communes sont donc tenues, à l'instar de l'ensemble des pouvoirs locaux déficitaires, de verser une cotisation supplémentaire à destination du FPS : la cotisation de responsabilisation. La commune A est en revanche immunisée de ce mécanisme, en raison de sa participation positive au financement global du système.

**Tableau 8. Deuxième étape du raisonnement :  
calcul de la cotisation de responsabilisation *avant* la prise en compte de l'incitant  
en faveur de la constitution d'un système de pension complémentaire**

	Total (B+C)	Commune B	Commune C
7. Déficit du FPS <i>avant</i> versement de la cotisation de responsabilisation	164 000		
8. Déficit de pension (individuel et total)	342 500	157 500	185 000
9. Taux mathématique de la cotisation de responsabilisation (= 7 / 8)	47,9 %		
10. Taux minimum de la cotisation de responsabilisation en application de la loi du 24 octobre 2011	50,0 %		
11. Montant de la cotisation de responsabilisation avant application de l'incitant (= 10 x 8)	171 250	78 750	92 500
12. Montant reversé au Fonds d'amortissement (= 11 - 7)	7 250	3 334	3 916
13. Solde du FPS <i>après</i> versement de la cotisation de responsabilisation (= 11 - (7 + 12))	0		

La deuxième étape du raisonnement est relative au calcul de la cotisation de responsabilisation dont sont tenus de s'acquitter les pouvoirs locaux en situation déficitaire vis-à-vis du FPS (cf. Tableau 8) – et ce *avant* la prise en compte de l'incitant en faveur de la constitution d'un système de pension complémentaire, qui fait l'objet de la troisième et dernière étape du raisonnement. En vue de calculer le taux de la cotisation de responsabilisation, il convient de mettre le déficit du FPS avant versement de cette cotisation (ligne 7) en perspective avec les déficits individuels de pension de chacun des pouvoirs locaux « responsabilisés » – à savoir les communes B et C dans l'exemple (ligne 8). Le rapport entre ces deux montants correspond au taux de responsabilisation dont sont mathématiquement tenus de s'acquitter les pouvoirs locaux responsabilisés en vue de garantir l'équilibre financier du système global. Il s'élève ici à 47,9 % de leur déficit individuel de pension (ligne 9). Cela signifie que, dans notre exemple fictif, le FPS n'atteindra l'équilibre financier qu'à la condition que les communes B et C, qui s'acquittent d'une cotisation de base inférieure à leurs dépenses individuelles de pension, versent au FPS un montant complémentaire équivalent à 47,9 % de leur déficit individuel (qui atteint respectivement 157 500 euros et 185 000 euros). Ce taux est inférieur à 100 % car d'autres pouvoirs locaux, tels que la commune A, versent une cotisation de base supérieure à leurs dépenses de pension (cf. ligne 5). Elles contribuent de la sorte à financer une partie des pensions des fonctionnaires des communes B et C. Il s'agit là d'un élément de solidarité au sein du système de pension des pouvoirs locaux.

L'article 19, § 2, de la loi du 24 octobre 2011 prévoit néanmoins que lorsque le taux de responsabilisation mathématiquement nécessaire pour assurer l'équilibre financier du

FPS est inférieur à 50 % ou au taux de l'année précédente, il est automatiquement relevé jusqu'à ce taux (ligne 10). Ce pourcentage minimum peut par ailleurs être augmenté par la voie d'un arrêté royal. À l'issue de cette seconde étape du raisonnement, les communes B et C sont donc finalement tenues de s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation équivalente à la moitié de leur déficit individuel de financement à l'égard du FPS, à savoir respectivement 78 750 euros et 92 500 euros (ligne 11). La différence entre le montant agrégé de ces cotisations de responsabilisation (à savoir 171 250 euros) et le déficit du FPS avant leur versement est théoriquement affectée au fonds d'amortissement<sup>86</sup>. Dans notre exemple, cela correspond à une somme de 7 250 euros (ligne 12). Une fois opéré ce versement à destination du fonds d'amortissement, le FPS affiche alors un parfait équilibre financier (ligne 13).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2018, une étape supplémentaire est désormais requise afin de calculer le taux de cotisation de responsabilisation dont sont finalement tenus de s'acquitter les pouvoirs locaux en situation déficitaire vis-à-vis du FPS, *compte tenu* cette fois-ci de l'incitant en faveur de la constitution d'un système de pension complémentaire au profit des agents contractuels (cf. Tableau 9). Cette réduction ne concerne, pour rappel, que les entités « responsabilisées », ce qui signifie qu'elle est sans effet sur les pouvoirs locaux qui ne doivent verser aucune cotisation de responsabilisation au FPS (à l'instar de la commune A)<sup>87</sup>. Elle tire en revanche vers le haut la cotisation de responsabilisation dont doivent s'acquitter les pouvoirs locaux responsabilisés qui n'offrent pas un tel avantage à leurs agents.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la cotisation de responsabilisation des pouvoirs locaux responsabilisés ayant établi un système de pension complémentaire est diminuée d'un montant correspondant à 50 %<sup>88</sup> du coût du plan de pension complémentaire instauré par le pouvoir local<sup>89</sup>. L'article 12 de la loi du 30 mars 2018 précise les conditions à respecter pour que le montant versé en tant que pension complémentaire ouvre le droit à une réduction de la cotisation de responsabilisation<sup>90</sup>. Le législateur fédéral a également

<sup>86</sup> Dans la pratique, ce montant est toutefois utilisé afin de réduire le montant effectif de la cotisation de responsabilisation (cf. *supra*, 3.2.1).

<sup>87</sup> En 2018, 42,7 % des pouvoirs locaux affiliés au FPS étaient responsabilisés et avaient, par conséquent, accès à l'incitant (cf. *infra*, 4.3.1). Actuellement, ce pourcentage augmente toutefois rapidement d'une année à l'autre.

<sup>88</sup> Ce taux de 50 % peut être augmenté par arrêté royal, mais jamais diminué (article 20 de la loi du 24 octobre 2011 précitée, modifié par l'article 12 de la loi du 30 mars 2018 précitée). Le coût total de la pension complémentaire sujet à réduction inclut la cotisation patronale de 8,86 % due sur le plan de pension, mais pas les contributions qui ne se rapportent pas directement à l'année considérée (cf. Service fédéral des Pensions, « FAQ : la réduction de la cotisation de responsabilisation suite à la loi du 30 mars 2018 », 13 décembre 2019, [www.sfpd.fgov.be](http://www.sfpd.fgov.be), p. 11).

<sup>89</sup> Cette réduction est appliquée sur les cotisations dues pour l'année précédente. Ainsi, les pouvoirs locaux qui offrent en 2020 une pension complémentaire auront droit à une réduction sur la cotisation de responsabilisation due pour l'année 2019.

<sup>90</sup> Ces conditions sont les suivantes : les agents contractuels doivent bénéficier du plan de pension complémentaire dès leur entrée en service ; les agents déjà en service au moment de la mise en place ou de la modification du plan de pension doivent y avoir immédiatement accès ; le régime de pensions doit être instauré pour une durée indéterminée ; le caractère acquis des droits constitués ne peut être reporté dans le temps ; pour les régimes de type contributions définies : une contribution d'au moins 3,0 % de la rémunération doit être versée (2,0 % pour l'année 2020) ; pour les régimes de type prestations définies : la prestation complémentaire qui résulte de l'engagement de pension exprimée en rente doit correspondre à au moins 6,0 % de la rémunération (4,0 % pour l'année 2020) ; pour un système de type « cash balance », la prestation de retraite de l'engagement de pension doit correspondre à la capitalisation

établi un plafond pour le calcul de l'incitant. Les pouvoirs locaux peuvent dès lors offrir des plans de pension plus intéressants, mais le calcul de la réduction sera limité aux taux prévus dans la loi<sup>91</sup>. À travers ces conditions, le législateur fédéral balise donc le type de pension complémentaire accordé aux agents contractuels des pouvoirs locaux, tout en accordant une certaine liberté aux employeurs concernés.

Un taux de cotisation réduit, compris entre 0 % et le montant théorique de la cotisation de responsabilisation, s'applique donc aux pouvoirs locaux qui bénéficient de cette réduction individuelle. Dans le cadre de notre exemple fictif, la commune B propose à ses agents contractuels un plan de pension complémentaire d'un montant annuel équivalent à 60 000 euros, tandis que la commune C ne dispose pas d'un tel service (ligne 14). La commune B voit en conséquence sa cotisation de responsabilisation théorique diminuer de 30 000 euros (ligne 15). Elle s'acquitte finalement d'une cotisation de responsabilisation de 48 750 euros (ligne 16), soit un taux équivalent à 31 % de son déficit de financement envers le FPS (ligne 17).

La loi du 30 mars 2018 prévoit que le montant total de la réduction à financer, à savoir ici 30 000 euros (ligne 18), est assumé par les pouvoirs locaux responsabilisés qui ne mettent pas en place de pension complémentaire (ou dont le régime de pension complémentaire ne remplit pas les conditions légales). Autrement dit, ce montant s'ajoute à celui de la cotisation de responsabilisation déjà due par chacun d'eux (cf. ligne 11) pour former le montant total à financer, soit 122 500 euros (ligne 19). Dans notre exemple, la commune C se charge seule du paiement de ce montant (ligne 21), de sorte que son taux de responsabilisation s'élève *in fine* à 66,2 % (ligne 20)<sup>92</sup>. Bref, la décision de la commune B d'instaurer un plan de pension complémentaire à destination de ses agents contractuels a un effet double : non seulement elle permet à cette commune de réduire la cotisation de responsabilisation dont elle doit s'acquitter auprès du FPS, mais elle aboutit aussi à transférer l'obligation de financement de cette différence sur les communes de type C, qui n'ont pas adopté une telle décision.

De plus, l'incitant fédéral encourage paradoxalement les employeurs locaux à maintenir un sous-financement structurel du FPS : pour en bénéficier, ils doivent en effet s'acquitter d'une facture de responsabilisation, c'est-à-dire se trouver dans une situation de déficit individuel de financement vis-à-vis du FPS. Une telle logique va à l'encontre des principes d'un régime solidaire, en ce qu'elle revient à récompenser financièrement des entités dont le comportement s'avère préjudiciable à l'intérêt financier du système considéré dans son ensemble.

---

suivant le taux fixé dans le règlement de pension d'un montant attribué de minimum 3,0 % de la rémunération (2,0 % pour l'année 2020).

<sup>91</sup> Ainsi, le coût à prendre en compte par l'employeur dans le calcul du montant de la réduction ne peut être supérieur à 6,0 % de la masse salariale pour un plan en prestation définie ou *cash balance*, et de 12,0 % pour un plan en contributions définies.

<sup>92</sup> Ce taux ne peut être supérieur à 100 %, conformément à l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 précitée, modifié par l'article 12 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

**Tableau 9. Troisième étape du raisonnement :  
calcul de la cotisation de responsabilisation *compte tenu* de l'incitant  
en faveur de la constitution d'un système de pension complémentaire**

	Total (B+C)	Commune B	Commune C
14. Coût annuel du plan de pension complémentaire	/	60 000	0
15. Réduction à la suite de l'application de l'incitant (= moitié de 14)	/	30 000	0
16. Montant de la cotisation de responsabilisation réduite (= 11 - 15)	/	48 750	n.a.
17. Taux de la cotisation de responsabilisation réduite individuelle (= 16 / 8)	/	31,0 %	n.a.
18. Montant total de la réduction à financer (= $\sum$ 15)	30 000		
19. Montant à financer par les pouvoirs locaux sans plan de pension complémentaire (= 11 + 18)	122 500		
20. Taux de la cotisation de responsabilisation augmenté pour les pouvoirs locaux responsabilisés sans plan de pension complémentaire (= 19 / 8)	66,2 %		
21. Montant de la cotisation de responsabilisation augmentée (= 20 x 8)	/	n.a.	122 500
22. Recettes de la cotisation de responsabilisation (= 16 + 21)	171 250	48 750	122 500

## 4. LES INCIDENCES DE LA LOI DU 30 MARS 2018

---

Le dernier chapitre de ce *Courrier hebdomadaire* analyse les incidences des deux principales mesures de la loi du 30 mars 2018 (la pension mixte et l'incitant à la constitution d'une pension complémentaire) sur trois groupes d'acteurs ou d'institutions distincts : les agents contractuels et nommés en cours de carrière (4.1), les pouvoirs locaux pris individuellement et le FPS (4.2), et les trois Régions du pays (4.3).

### 4.1. LA PENSION DES AGENTS CONTRACTUELS ET DES AGENTS NOMMÉS EN COURS DE CARRIÈRE

Une conséquence essentielle de l'instauration de la pension mixte est de reporter l'incidence financière d'une nomination tardive sur les travailleurs, plutôt que sur leurs employeurs, comme le prévoyait initialement la loi du 24 octobre 2011 à travers le prélèvement d'une cotisation de régularisation lors de la nomination d'un contractuel. La pension des fonctionnaires étant financièrement plus avantageuse que celle des salariés (cf. *supra*, 1.2), la solution retenue a donc pour effet immédiat de diminuer la pension des agents statutaires ayant accompli une partie (plus ou moins importante) de leur carrière en tant que contractuels.

En guise de compensation, les pouvoirs locaux sont incités à constituer une pension complémentaire pour leurs agents contractuels. La loi du 30 mars 2018 s'inscrit à ce titre dans une politique gouvernementale plus large, qui consiste à limiter les différences de pensions entre les statutaires et les contractuels du secteur public<sup>93</sup>. Elle contient en effet des mesures facilitant la souscription de pensions complémentaires dans l'ensemble du secteur public, qui servent de base légale aux pensions complémentaires offertes aux agents contractuels des différents niveaux de pouvoir<sup>94</sup>. Chaque administration demeure cependant libre de décider d'offrir ou non une pension complémentaire à ses agents car la loi du 30 mars 2018 n'instaure aucune pension complémentaire en tant que telle (pas même au niveau fédéral)<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Gouvernement fédéral, « Accord de gouvernement », 9 octobre 2014, p. 40.

<sup>94</sup> Articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

<sup>95</sup> Cette constatation a d'ailleurs poussé le Conseil d'État à relever que, « aussi longtemps que l'instauration d'un système de pension complémentaire n'a pas eu lieu, c'est en conséquence tout un pan non négligeable de la stratégie gouvernementale qui n'aura pas été concrétisé » (Conseil d'État, Avis n° 62.043/2/V-VR/V, 12 septembre 2017, p. 6).

Dans le chef des agents contractuels ou soumis au régime de la pension mixte, il est envisageable que la combinaison d'une pension légale de salarié avec une pension complémentaire soit financièrement équivalente à la pension légale des fonctionnaires. Dans les travaux parlementaires de la loi du 30 mars 2018, il est ainsi évoqué qu'une pension complémentaire financée par une contribution patronale de 6 % du salaire permettrait d'atteindre une pension d'un montant équivalent à celle versée à un fonctionnaire ayant réalisé une carrière comparable. Ce taux de 6 % est d'ailleurs le taux maximum pris en compte dans le calcul de l'incitant. Il est toutefois calculé sur l'ensemble d'une carrière complète d'agent contractuel. À défaut de l'introduction d'un mécanisme – potentiellement onéreux – de rattrapage de cotisations, les membres du personnel déjà en place (parfois depuis de longues années) lors de l'introduction du deuxième pilier de pension ne seront donc pas en position de voir cet écart intégralement compensé.

En pratique, la transition d'un système à l'autre n'est de surcroît pas anodine : plusieurs obstacles supplémentaires doivent être franchis pour que la pension complémentaire comble effectivement l'écart entre le montant des pensions de fonctionnaire et de salarié. Il convient tout d'abord de relever que le taux de contribution de 6 % du salaire est rarement atteint au sein des pouvoirs locaux à l'heure actuelle : en 2018, seul 0,4 % du montant des cotisations versées à la société momentanée Belfius Insurance/Ethias – à laquelle a été attribué le marché relatif à la mise en place d'un second pilier de pension contractuelle pour les pouvoirs locaux (cf. *infra*, 4.3.1) – couvrait un plan de pension d'un tel niveau<sup>96</sup>. Par ailleurs, le taux de contribution minimum requis pour bénéficier de l'incitant créé par la loi du 30 mars 2018 étant limité à 3 % (et même 2 % en 2020), il est fort probable qu'une partie non négligeable des nouveaux plans de pension complémentaires, entre autres ceux souscrits en vue de bénéficier de cet incitant (et/ou d'échapper à un accroissement de la contribution de responsabilisation, ce qui revient au même en pratique), se contentent avant tout d'atteindre ce seuil minimum, plutôt que celui de 6 %.

Ensuite, le niveau effectif de la contribution patronale à la pension complémentaire nécessaire pour atteindre la pension de fonctionnaire s'avère relativement complexe à déterminer dans l'absolu car il dépend de la carrière de chaque agent. La part de la rémunération prise en compte dans le calcul de la pension légale (75 % pour les fonctionnaires, contre 60 % pour les salariés) n'est en effet pas le seul paramètre qui diffère entre les deux régimes au niveau du calcul de la pension. À titre d'exemple, un agent contractuel ayant bénéficié d'une ou de plusieurs évolutions de carrière sera globalement désavantagé par une pension de salarié (même complétée par une pension complémentaire adéquate) car le montant de celle-ci dépend du salaire de l'ensemble de la carrière, alors que la pension de fonctionnaire est calculée sur la base du traitement des dix dernières années – qui sont généralement les meilleures d'un point de vue financier. Dans ces conditions, un plan de pension complémentaire financé à un taux de contribution de 6 % du salaire sera insuffisant pour atteindre une pension totalement équivalente à celle d'un fonctionnaire. Il en va de même pour les agents à hauts revenus, dont le traitement est supérieur au montant maximum pris en compte pour le calcul de la pension de salarié

<sup>96</sup> B. BAYENET, M. FONTAINE, « Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? », in B. BAYENET, M. FONTAINE, D. LÉONARD, A. PIRAUX (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, op. cit., p. 190.

(soit 58 446,94 euros en 2019) : les contributions requises pour offrir à ces agents une pension identique à celle qu'ils auraient perçue s'ils avaient été statutaires sont plus élevées que pour les travailleurs moyens. *A contrario*, la pension complémentaire bénéficie d'une certaine attractivité fiscale : si elle est liquidée en capital et que l'agent concerné est resté actif jusqu'à l'âge de la pension légale, l'impôt prélevé s'élève à seulement 10 %, soit un montant largement inférieur au taux d'impôt marginal auquel est soumise la pension légale (jusqu'à 50 %).

Plus généralement, la pension légale et la pension complémentaire n'offrent pas le même niveau de protection. La pension légale, en tant que régime de sécurité sociale, est assortie de balises visant à créer une solidarité entre les assurés sociaux. Au contraire, la pension complémentaire relève du secteur privé et est soumise à peu de contraintes. Cette différence est particulièrement visible en ce qui concerne les périodes pendant lesquelles aucun travail n'est fourni : incapacités de travail, invalidités, chômage complet, chômage temporaire, congé de maternité, congé parental, etc. Alors que pour le calcul de la pension légale, ces périodes – qui représentent en moyenne un tiers de la carrière des salariés (et davantage encore chez les femmes)<sup>97</sup> – sont assimilées à des périodes de travail, l'employeur n'a en revanche, dans le cadre d'une pension complémentaire, aucune obligation de verser les contributions dès lors que le salaire n'est plus payé (même si le règlement de pension peut tout de même prévoir une continuité de paiement des contributions pour certaines périodes). Afin de rapprocher pensions légales et pensions complémentaires, le législateur a prévu la possibilité de souscrire un engagement de solidarité au plan (« volet social ») afin de couvrir certaines périodes assimilées<sup>98</sup>.

Enfin, la pension légale est une rente viagère, versée mensuellement par le Service fédéral des Pensions. Quant à elle, la pension complémentaire est versée par l'organisme de pension, sous la forme de rente ou de capital. Dans un engagement de pension prévoyant une prestation en capital, le montant versé est généralement imposé à un taux de 16,5 % ou de 10,0 %<sup>99</sup>, auquel il convient d'ajouter les centimes additionnels prélevés par les communes. La participation bénéficiaire de l'assureur est en revanche exonérée d'impôt. Dans un engagement de pension prévoyant une prestation en rente, les sommes versées sont considérées comme un revenu professionnel, à ajouter aux autres revenus imposables<sup>100</sup>.

Pour rapprocher la pension complémentaire de la pension légale, la loi sur les pensions complémentaires permet à l'affilié ou à ses ayants droit (en cas de décès) de convertir en rente une prestation prévue en capital<sup>101</sup>. L'objectif poursuivi par cette mesure est

<sup>97</sup> O. BERTRAND, S. SCAILLET, « Fonctionnement actuel du système de pension belge », in B. BAYENET, M. FONTAINE, D. LÉONARD, A. PIRAUX (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, op. cit., p. 91.

<sup>98</sup> Articles 43 et suivants de la loi du 28 avril 2003 précitée ; Arrêté royal du 14 novembre 2003 fixant les prestations de solidarité liées aux régimes de pension complémentaires sociaux (*Moniteur belge*, 14 novembre 2003).

<sup>99</sup> Ce taux peut cependant atteindre 18,0 % (ou 20,0 %) en cas de liquidation à l'âge de 61 ans (ou 60 ans). Il est abaissé à 10,0 % lorsque l'affilié est resté effectivement actif jusqu'à la prise de la pension ou au décès. Cf. les articles 171 et 515*bis*, alinéa 5, du Code des impôts sur le revenu 1992 (*Moniteur belge*, 30 juillet 1992).

<sup>100</sup> Articles 23 et 34 du Code des impôts sur le revenu 1992 précité.

<sup>101</sup> Article 28 de la loi du 28 avril 2003 précitée.

de rendre plus attractive la prise de la rente<sup>102</sup>. Cependant, la fiscalité applicable sur les pensions complémentaires a pour effet de décourager la conversion du capital en rente par le bénéficiaire. En effet, si le montant du capital est dans un premier temps taxé au taux de 16,5 % ou 10,0 %, le revenu théorique du capital, défini forfaitairement à 3,0 % du capital abandonné, est dans un second temps taxé annuellement comme revenu mobilier, à un taux de 30,0 %. Le paiement de la pension en capital plutôt qu'en rente génère toutefois un certain nombre de risques. Un risque de longévité, tout d'abord : les pensionnés qui vivent très longtemps risquent de manquer de capital. Un risque financier, ensuite : le capital escompté peut diminuer, parfois de manière drastique, en cas de choc financier ou d'augmentation de l'inflation. Un risque de gestion individuelle défailante, enfin : un pensionné éprouvant des difficultés à gérer efficacement son capital pourrait rapidement se retrouver sans ressource.

Au contraire de la majorité des engagements de pension complémentaire dans le secteur privé, le contrat cadre Belfius Insurance/Ethias prévoit toutefois une liquidation en rente viagère indexée, qui rapproche la pension complémentaire de la pension légale.

## 4.2. LES CONSÉQUENCES DE L'INCITANT SUR LES POUVOIRS LOCAUX ET SUR LE FPS

Cette partie envisage les conséquences sur les pouvoirs locaux et sur le FPS de la réduction du montant de la cotisation de responsabilisation octroyée aux pouvoirs locaux qui souscrivent un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels.

### 4.2.1. De l'atténuation de la solidarité à la mise en concurrence des pouvoirs locaux

Il est attendu que le taux de la cotisation de responsabilisation payée par certains pouvoirs locaux responsabilisés augmente rapidement au cours des prochaines années. D'après les dernières estimations du SFP, le taux théorique de la cotisation de responsabilisation avant application de l'incitant passerait ainsi de 50 % en 2020 à 79 % en 2025<sup>103</sup>. Cette situation résulte principalement de l'augmentation attendue des dépenses totales de pension par rapport à la masse salariale des agents statutaires au sein de l'ensemble des pouvoirs locaux (en ce compris les administrations non responsabilisées).

La situation des pouvoirs locaux non encore responsabilisés s'avère à cet égard cruciale car elle influence directement le solde budgétaire global du FPS et, par extension, le montant de la cotisation de responsabilisation. La différence positive entre leur cotisation de base et leurs dépenses de pension est en effet à l'origine d'une forme de solidarité au sein du FPS. Elle constitue en effet un « boni », qui permet de maintenir le taux de la cotisation

<sup>102</sup> Chambre des représentants, *Projet de loi relatif aux pensions complémentaires*, n° 1340/1, 5 juillet 2001, p. 55.

<sup>103</sup> K. VAN OVERMEIRE, L. MENDOLA, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », *Mouvement communal*, n° 946, 2020, p. 33.

de responsabilisation en dessous de 100 %. Ce surplus tend néanmoins à se réduire au fil des ans. La marge disponible pour combler le déficit de pension des pouvoirs locaux responsabilisés s'amenuise donc en conséquence, ce qui se traduit par une augmentation du taux de la cotisation de responsabilisation.

En synthèse, tant que certains pouvoirs locaux verseront une cotisation de base supérieure à leurs propres dépenses de pensions, il subsistera une forme de solidarité au sein du système. Celle-ci permet aux pouvoirs locaux responsabilisés de payer une cotisation de responsabilisation inférieure à 100 %, c'est-à-dire un montant inférieur au coût réel de leurs propres dépenses de pensions. Cet effet de solidarité des pouvoirs locaux non responsabilisés vers les pouvoirs locaux responsabilisés s'atténue toutefois au fur et à mesure de la diminution des « bonis » versés par les premiers au FPS, qui résultent dans une augmentation du taux de la cotisation de responsabilisation réclamée aux seconds.

À côté de ce phénomène général, l'évolution future de la cotisation de responsabilisation est également influencée par un deuxième mécanisme, directement prévu par la loi du 30 mars 2018 : l'effet redistributif de l'incitant entre les deux types de pouvoirs locaux responsabilisés – avec ou sans plan de pension complémentaire. Lorsqu'un pouvoir local responsabilisé instaure un plan de pension complémentaire éligible et bénéficie de la sorte de la réduction de cotisation de responsabilisation instaurée par la loi du 30 mars 2018, cette charge financière est reportée sur les pouvoirs locaux responsabilisés qui n'ont pas adopté une telle mesure. La cotisation de responsabilisation dont doivent s'acquitter ces derniers est en effet augmentée de manière à compenser la réduction octroyée. Tant que l'incitant sera d'application, il existera donc un transfert financier, et donc une forme de mise en concurrence, entre les pouvoirs locaux responsabilisés *avec* un plan de pension complémentaire et ceux *sans* plan de pension complémentaire.

L'octroi d'un incitant à la constitution d'une pension complémentaire crée donc un taux de cotisation de responsabilisation distinct pour ces deux types de pouvoirs locaux responsabilisés (cf. *supra*, 3.5.). D'un côté, les pouvoirs locaux responsabilisés avec plan de pension complémentaire sont désormais soumis à un taux de cotisation de responsabilisation individuel, compris entre 0 % et le taux de cotisation de responsabilisation calculé avant application de la réduction. De l'autre côté, les pouvoirs locaux responsabilisés sans plan de pension complémentaire sont quant à eux soumis à un taux de cotisation de responsabilisation collectif identique, compris entre le taux de responsabilisation calculé avant application de la réduction et 100 %.

En termes de planification budgétaire<sup>104</sup>, les pouvoirs locaux responsabilisés qui le peuvent semblent donc avoir intérêt à souscrire une pension complémentaire leur permettant de profiter de l'incitant. Il s'agit d'abord de maîtriser leurs dépenses de pension et ne pas voir leur cotisation de responsabilisation augmenter (trop) fortement : même si un pouvoir local ne cherche pas spécifiquement à réduire ses cotisations, souscrire un plan de pension complémentaire permet de maintenir celle-ci à un niveau prévisible et de ne pas risquer de la voir augmenter largement en conséquence des décisions adoptées par les autres pouvoirs locaux responsabilisés. Les dépenses d'un plan de pension complémentaire sont en effet relativement prévisibles à long terme, contrairement au montant de la

<sup>104</sup> Pour une réflexion plus générale sur la systématisation d'une démarche de planification stratégique au sein des pouvoirs locaux (wallons), cf. C. FALLON, F. HANSOUL, D. PIRON, « Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2299, 2016.

cotisation de responsabilisation dont les communes devront s'acquitter à l'avenir<sup>105</sup>. Il s'agit ensuite, en termes de gestion des ressources humaines, d'offrir à leurs agents contractuels une pension plus proche de celle des agents statutaires, suite à l'introduction de la carrière mixte.

En conséquence, et dans le contexte actuel d'augmentation des dépenses de pension du FPS décrit ci-dessus, plus l'incitant prévu dans la loi du 30 mars 2018 remportera du succès, c'est-à-dire plus le nombre de pouvoirs locaux responsabilisés souscrivant un plan de pension complémentaire répondant aux conditions sera important, plus le taux de cotisation de responsabilisation des pouvoirs locaux sans régime de pension complémentaire augmentera, jusqu'à atteindre 100 %. Dans une telle situation, les pouvoirs locaux responsabilisés et sans régime de pension complémentaire (éligible) seront alors tenus de payer l'intégralité du coût des pensions de leurs anciens agents statutaires, ce qui mettra *de facto* un terme à toute solidarité à leur égard. En outre, cette situation a également un impact sur les finances du FPS.

#### 4.2.2. L'impact sur les finances du FPS : le caractère « par nature » temporaire de l'incitant et le dilemme des pouvoirs locaux

La loi du 24 octobre 2011 prévoit un équilibre automatique entre les recettes et les dépenses annuelles du FPS, compte tenu de l'affectation des réserves convenue par son comité de gestion. En effet, chaque année, le taux de cotisation de responsabilisation est calculé de manière à couvrir le déficit du FPS après l'encaissement de la cotisation de base et des autres recettes. Or plusieurs éléments indiquent toutefois que le taux de cotisation de responsabilisation augmentera rapidement au cours des années à venir. Tel est particulièrement le cas dans le chef des pouvoirs locaux sans régime de pension complémentaire, où il pourrait atteindre 100 %.

Or la loi du 30 mars 2018 prévoit, quant à elle, que les pouvoirs locaux responsabilisés assument au maximum leurs propres dépenses de pension. Autrement dit, le taux de cotisation de responsabilisation ne peut jamais dépasser 100 %, même après le financement de la réduction. Le Service fédéral des Pensions confirme ce point : « Même s'il ne reste plus qu'une administration ou entité publique locale responsabilisée qui n'a pas un deuxième pilier qui répond aux conditions requises, celle-ci ne sera tenue d'assumer au maximum que les charges de pensions que le [FPS] a supportées au cours de l'année

---

<sup>105</sup> D'après les simulations que nous avons effectuées, un pouvoir local qui dispose d'une masse salariale de contractuels et de statutaires identique aura intérêt à souscrire un plan de pension complémentaire dès que la charge de pension de ses anciens agents statutaires atteint 57 % de la masse salariale de ses agents statutaires actuels. Si la commune a une masse salariale de contractuels deux fois plus importante que sa masse salariale de statutaires, la charge de pension doit dépasser 73 % de la masse salariale des statutaires pour qu'il soit intéressant de souscrire une pension complémentaire (les hypothèses de la simulation sont les suivantes : en 2022, le taux de cotisation de responsabilisation initial serait de 70 % et le taux de cotisation de responsabilisation pour les pouvoirs locaux sans plan de pension complémentaire serait de 80 %. On considère une augmentation annuelle de la masse salariale de 1,5 % et une augmentation annuelle des pensions de statutaires de 3,0 %).

considérée pour ses pensionnés »<sup>106</sup>. Malheureusement, il ne précise pas comment la réduction sera financée dans cette hypothèse.

En effet, dès lors que le taux de cotisation de responsabilisation théorique dépasse 100 % mais est automatiquement ramené à ce seuil pour respecter le prescrit légal, il en résulte automatiquement une situation de déficit de financement dans le chef du FPS car la réduction n'est plus suffisamment financée par les pouvoirs locaux tenus de s'en acquitter. Au vu de cette situation et des réserves limitées du FPS, le législateur fédéral risque donc d'être rapidement amené à réduire, voire à supprimer la réduction ou à la financer par d'autres moyens. Le ministre des Pensions, D. Bacquelaine, a déjà déclaré à cet égard que « l'incitant a par nature un caractère temporaire »<sup>107</sup>. Le Service fédéral des Pensions confirme également que « si toutes les administrations et entités publiques locales responsabilisées ont un deuxième pilier qui leur permet de bénéficier de la réduction, l'on en revient à la situation actuelle »<sup>108</sup>, sans toutefois donner plus d'information.

Malgré ces affirmations, la législation actuellement en vigueur ne prévoit ni de durée limite d'application de l'incitant, ni d'autres sources de financement susceptibles de le rendre pérenne. Alors que la loi du 24 octobre 2011 a instauré un principe d'équilibre automatique à long terme et la possibilité de prévoir le montant des cotisations futures, la loi du 30 mars 2018 crée donc une incertitude quant au montant des cotisations futures à verser (car il dépend du choix de chaque pouvoir local de souscrire un plan de pension complémentaire ou non) et a *de facto* une durée limitée dans le temps (même si cette durée est inconnue).

La durée de vie inconnue de l'incitant complique la prise de décision de la part des pouvoirs locaux responsabilisés (ou en passe de le devenir) qui souhaitent opter pour la solution la moins onéreuse à long terme. La souscription à un plan de pension complémentaire doit en effet être à durée indéterminée<sup>109</sup> et l'abrogation d'un tel régime n'est pas chose aisée. Elle s'accompagne en effet d'une série de contraintes : obligation dans certains cas d'obtenir l'accord des travailleurs, obligation d'assurer l'éventuelle prestation définie (principe de gestion dynamique), acquittement du rendement garanti par la loi sur les pensions complémentaires, conséquences sociales d'une diminution de la rémunération, etc.

La décision de souscrire un plan de pension complémentaire d'un niveau suffisant pour satisfaire aux conditions de l'incitant est aussi une question de faisabilité budgétaire, vu les coûts qu'elle implique. Par voie de conséquence, les pouvoirs locaux qui ne disposent pas des marges budgétaires suffisantes pour souscrire un plan de pension complémentaire ne pourront pas bénéficier de la réduction. Pour ce type de pouvoirs locaux, la loi du

---

<sup>106</sup> Service fédéral des Pensions, « FAQ La réduction de la cotisation de responsabilisation suite à la loi du 30 mars 2018 », *op. cit.*

<sup>107</sup> Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, *Projet de loi relatif 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 locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales. Rapport de la deuxième lecture*, n° 2718/6, 22 novembre 2017, p. 10.

<sup>108</sup> Service fédéral des Pensions, « FAQ La réduction de la cotisation de responsabilisation suite à la loi du 30 mars 2018 », *op. cit.*

<sup>109</sup> Article 20 de la loi du 24 octobre 2011 précitée, modifié par l'article 12 de la loi du 30 mars 2018 précitée.

30 mars 2018 risque, de manière très probable, d'enclencher un cercle vicieux : les difficultés budgétaires qui les empêchent de souscrire à un plan de pension complémentaire ont pour double effet, d'une part, de les priver de l'incitant budgétaire qui l'accompagne et, d'autre part, d'exiger d'eux qu'ils participent au financement des plans de pension complémentaire souscrits par les autres pouvoirs locaux (à travers l'augmentation de la cotisation de responsabilisation). En fin de compte, la combinaison de ces facteurs risque donc d'augmenter encore un peu plus leurs difficultés budgétaires initiales. La seule issue possible pour ces pouvoirs locaux déjà en difficulté semble être le recours à un financement extérieur, que celui-ci émane de la Région (qui exerce le pouvoir de tutelle ; cf. *infra*, 4.3) ou du pouvoir fédéral (qui demeure compétent pour le paiement des pensions).

Le choix du législateur fédéral de stimuler les pensions complémentaires dans les pouvoirs locaux sans financement complémentaire s'avère en définitive questionnable car une telle décision implique un coût supplémentaire pour les administrations locales. En d'autres termes, il s'agit d'un nouvel objectif de politique publique auquel aucun moyen n'a été attribué. Dans son avis concernant le projet de loi, le Comité de gestion du FPS avait d'ailleurs posé le financement de l'incitant comme condition à un avis favorable. Le législateur n'a pas suivi cette suggestion<sup>110</sup>. Pour défendre son projet de loi, le ministre des Pensions a brandi les perspectives d'évolution du montant de la cotisation de responsabilisation en l'absence de réforme<sup>111</sup>. Or les solutions contenues dans la réforme ne règlent pas structurellement le problème de financement. À l'exception du remboursement de la cotisation de modération salariale (121 millions d'euros sur une dépense d'environ 2,6 milliards d'euros en 2018), aucune nouvelle source de financement n'est prévue. Par conséquent, la réforme de 2018, tout comme celle de 2011, ne fait que redistribuer les cotisations dues par les différents types de pouvoirs locaux pour financer leurs pensions.

#### 4.3. LES CONSÉQUENCES INTERRÉGIONALES DE L'INCITANT FÉDÉRAL ET LES MESURES ADOPTÉES PAR LES RÉGIONS

La dernière section de ce chapitre est divisée en deux parties. La première analyse la répartition interrégionale des administrations locales responsabilisées et de l'incitant fédéral (4.4.1), tandis que la seconde détaille les mesures jusqu'à présent adoptées par les trois Régions du pays en réponse à la mise en œuvre de la loi du 30 mars 2018 (4.4.2).

<sup>110</sup> Le remboursement de la cotisation de modération salariale ne peut être considéré comme un financement de l'incitant à la constitution d'une pension complémentaire. D'une part, il s'agit du remboursement d'une cotisation payée antérieurement. D'autre part, cette cotisation ne finance pas spécifiquement les pensions complémentaires mais est affectée au FPS dans son ensemble.

<sup>111</sup> Selon lui, « la charge financière de la cotisation de responsabilisation sur les communes passerait ainsi de 377 millions d'euros en 2017 à 855 millions d'euros en 2022 » (Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, *Projet de loi relatif 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 locales et provinciales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales. Rapport de la deuxième lecture*, n° 2718/6, 22 novembre 2017, p. 9).

### 4.3.1. La répartition interrégionale des administrations locales responsabilisées et de l'incitant fédéral

En 2018, 1 584 administrations locales étaient affiliées au FPS (cf. Tableau 10). La majorité d'entre elles (855, soit 54,0 %) étaient situées en Flandre, tandis que 678 (42,8 %) et 51 (3,2 %) administrations affiliées l'étaient respectivement en Wallonie et en Région bruxelloise. Cette année-là, le nombre total d'administrations responsabilisées s'élevait à 677, ce qui correspond à 42,7 % de l'ensemble des affiliés du FPS. En comparaison avec la situation de 2012, cela représente une augmentation de 139 unités, soit pas moins de 26,0 % (ou 7,8 points de pourcentage). D'un point de vue régional, le nombre d'administrations locales responsabilisées était quasiment identique en Flandre et en Wallonie (324 contre 317), et ce alors que la première région compte pourtant plus d'un quart d'affiliés au système solidarisé 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 (46,8 % contre 37,9 %). Enfin, 36 des 51 administrations bruxelloises affiliées au FPS (soit 70,6 % d'entre elles) étaient responsabilisées en 2018 ; il s'agit là d'une proportion largement supérieure à la moyenne nationale.

Tableau 10. Nombre, part et répartition interrégionale des administrations locales affiliées au FPS responsabilisées (2018)

	Administrations affiliées		Administrations responsabilisées		Part des administrations affiliées responsabilisées
	Nombre	En % du total	Nombre	En % du total	
Wallonie	678	42,8 %	317	46,8 %	46,8 %
Région bruxelloise	51	3,2 %	36	5,3 %	70,6 %
Flandre	855	54,0 %	324	47,9 %	37,9 %
<i>Belgique</i>	<i>1 584</i>	<i>100,0 %</i>	<i>677</i>	<i>100,0 %</i>	<i>42,7 %</i>

Source : SFP et calculs propres.

Des travaux récents ont mis en exergue les « disparités importantes »<sup>112</sup> qui existent entre les trois Régions du pays concernant la répartition de l'incitant fédéral à la mise en place d'un plan de pension complémentaire pour les pouvoirs locaux (cf. Tableau 11). En 2019, la Belgique comptait ainsi 741 administrations locales responsabilisées (soit 64 de plus que l'année précédente) : près de la moitié d'entre elles (364) étaient situées en Flandre, un nombre légèrement inférieur (341) en Wallonie et les 36 restantes en Région bruxelloise. Parmi l'ensemble de ces administrations, 198 (ou 26,7 %) disposaient déjà d'un deuxième pilier de pension. La proportion d'entités locales responsabilisées offrant une pension complémentaire à leurs agents contractuels varie toutefois largement en fonction des Régions. En effet, alors que près de la moitié des administrations responsabilisées flamandes (167) avaient déjà entrepris une telle démarche en 2019, seules 30 entités wallonnes et une entité bruxelloise s'étaient pour leur part engagées dans cette voie. Il existe en conséquence une asymétrie interrégionale patente dans la répartition

<sup>112</sup> B. BAYENET, M. FONTAINE, « Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? », *op. cit.*, p. 189.

des administrations locales responsabilisées en position de bénéficiaire de l'incitant fédéral : les pouvoirs locaux du nord du pays constituent près de 85 % de cette population, tandis que leurs homologues wallons et bruxellois représentent respectivement environ 15 % et moins de 1 % de celle-ci.

**Tableau 11. Administrations responsabilisées dotées d'un deuxième pilier de pension en 2019**

	Wallonie	Région bruxelloise	Flandre	Belgique
Administrations responsabilisées	341 (46,0 %)	36 (4,9 %)	364 (49,1 %)	741 (100,0 %)
Administrations responsabilisées + deuxième pilier	30 (15,2 %)	1 (0,5 %)	167 (84,3 %)	198 (100,0 %)
Taux d'administrations profitant de l'incitant	8,8 %	2,8 %	45,9 %	26,7 %

Source : B. BAYENET, M. FONTAINE, « Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? », in B. BAYENET, M. FONTAINE, D. LÉONARD, A. PIRAUX (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 190.

L'examen des contributions versées par les pouvoirs locaux aux programmes de deuxième pilier permet d'aller encore un pas plus loin dans cette analyse. Selon l'ONSS, le montant des cotisations prélevées pour le plan Belfius Insurance/Ethias s'élevait ainsi à 38,4 millions d'euros en 2018. Près de 95 % de cette somme émanaient de Flandre, contre 5,4 % de Wallonie et 0,2 % de la Région bruxelloise. Tous ces plans ne remplissent toutefois pas les conditions posées par la loi du 30 mars 2018 pour bénéficier de l'incitant fédéral – à savoir un taux de cotisation supérieur ou égal à 2 % de la rémunération soumise à l'ONSS à partir de 2020 et 3 % à partir de 2021. En 2018, le montant total des cotisations pour les plans de pension concernés par l'incitant fédéral s'élevait ainsi à 32 millions d'euros sur l'ensemble du territoire national. Il était toutefois nul sur celui de la Région bruxelloise. D'après les calculs réalisés par Benoît Bayenet et Maxime Fontaine (ULB), les administrations locales responsabilisées flamandes auraient ainsi capté 94,6 % de l'incitant fédéral au cours de l'année étudiée, les pouvoirs locaux wallons concernés se partageant le reste du montant. Enfin, les entités bruxelloises se seraient, de leur côté, retrouvées *de facto* exclues de ce mécanisme (cf. Tableau 12).

**Tableau 12. Estimation de la répartition régionale de l'incitant en 2018 (en millions d'euros)**

	Wallonie	Région bruxelloise	Flandre	Belgique
Montant des cotisations pour le plan Belfius Insurance/Ethias	2,089 (5,4 %)	0,086 (0,2 %)	36,238 (94,3 %)	38,412 (100,0 %)
Cotisations pour les plans de pension concernés par l'incitant	1,738	0	30,285	32,022
Montant de l'incitant	0,869	0	15,142	16,011
Répartition régionale de l'incitant	5,4 %	0,0 %	94,6 %	100,0 %

Source : B. BAYENET, M. FONTAINE, « Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? », *op. cit.*, p. 190-191.

Cette situation s'explique en grande partie par l'avance prise par les pouvoirs locaux flamands dans la réflexion autour des pensions complémentaires à destination des agents publics. Le 19 novembre 2008, les organismes représentatifs des employeurs des pouvoirs locaux flamands et les organisations syndicales des services publics ont conclu un accord sectoriel pour la période 2008-2013 en vue de développer progressivement la pension complémentaire dans les pouvoirs locaux flamands. Le 9 décembre 2009, ils ont ainsi conclu un accord sur un règlement-cadre de pension qui prévoit un engagement de type « contribution définie » auprès d'un assureur avec taux garanti (branche 21)<sup>113</sup>. Si ces accords ne sont pas contraignants pour les pouvoirs locaux, ils ont néanmoins facilité la souscription de plans de pension complémentaire par les administrations flamandes. En effet, l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS) – englobé dans l'ONSS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 – est intervenu comme centrale de marché pour désigner la société momentanée Belfius Insurance/Ethias comme opérateur, ce qui a permis d'éviter à chaque pouvoir local de devoir réaliser son propre marché public pour choisir un assureur. Bien que le contrat-cadre soit ouvert à tous les pouvoirs locaux, les administrations wallonnes et bruxelloises doivent négocier individuellement le règlement-cadre car l'accord a été souscrit au sein du comité de négociation syndicale régional des pouvoirs locaux flamands (C1).

Deux experts de l'UVCW récemment auditionnés par les membres de la Commission des Pouvoirs locaux du Parlement wallon en concluent que cet incitant fédéral ne crée donc pas seulement de la concurrence entre les administrations locales responsabilisées (cf. *supra*, 4.2), mais aussi entre les Régions qui en assument la tutelle en raison de la mise en place « à géométrie variable »<sup>114</sup> de plans de pension dits de deuxième pilier au sud, au centre et au nord du pays. Ils résument leur point de vue de la manière suivante : « Les pouvoirs locaux wallons, qui n'ont pu bénéficier d'un accord sectoriel régional en la matière, sont bien moins nombreux à avoir mis en place un second pilier. La période de deux années civiles qui vient de s'écouler est bien trop courte pour permettre à un grand nombre de pouvoirs locaux wallons d'emboîter le pas et éviter un important transfert de charge à leur détriment »<sup>115</sup>.

Au vu du caractère fermé du système de financement des pensions des pouvoirs locaux, les économies réalisées par les pouvoirs locaux responsabilisés dotés d'un deuxième pilier de pension (très majoritairement localisés en Flandre) devront en effet, en bonne logique,

<sup>113</sup> Ce contrat-cadre offre une certaine flexibilité aux pouvoirs locaux, tout en imposant une base commune. D'une part, chaque employeur peut le rejoindre à tout moment et choisir un taux de contribution situé entre 1,0 % et 6,0 %. D'autre part, l'engagement de pension est obligatoirement financé selon le principe de contributions définies et liquidé sous la forme de rente. Le contrat-cadre offre également une sécurité car l'offre précise que le taux offert sera toujours au minimum égal au taux à garantir par l'employeur (article 24 de la loi du 28 avril 2003 précitée). Enfin, le contrat est soumis à un comité de surveillance et offre une certaine simplification administrative (recouvrement des contributions et retenue des cotisations sociales centralisé à l'ONSS). Outre ce contrat-cadre, quelques pouvoirs locaux (15 en mars 2018) ont également souscrit un plan de pension propre auprès du même groupe d'assurance. Enfin, deux fonds de pension (institutions de retraite professionnelle - IRP) ont vu le jour dans les provinces d'Anvers et du Limbourg. Cf. R. JANVIER, « Les pensions dans le secteur public : des enjeux particuliers », in B. BAYENET, M. FONTAINE, D. LÉONARD, A. PIRAUX (dir.), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ?*, op. cit., p. 320.

<sup>114</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 82, 4 février 2020, p. 4.

<sup>115</sup> K. VAN OVERMEIRE, L. MENDOLA, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », op. cit., p. 39.

être financées par les pouvoirs locaux responsabilisés (principalement wallons et bruxellois) qui n'ont pas souhaité ou n'ont tout simplement pas été en mesure d'instaurer un tel instrument pour des raisons financières<sup>116</sup>. Cette réforme amorcée par le gouvernement fédéral comporte donc une indéniable dimension régionale, puisqu'elle induit en fin de compte un transfert de charges, faible mais croissant, des administrations locales flamandes vers leurs homologues wallonnes et bruxelloises<sup>117</sup>.

Ce constat est d'autant plus problématique que les administrations locales à la fois responsabilisées et tenues de compenser les conséquences financières de l'incitant fédéral seront en outre rapidement amenées à assumer des montants de plus en plus conséquents, en raison de l'augmentation substantielle du taux de la cotisation de responsabilisation programmée au cours des années à venir. Les estimations actuelles prévoient en effet « une envolée exponentielle de cette cotisation de responsabilisation »<sup>118</sup>, et ce quel que soit le pouvoir local concerné : communes, centres publics d'action sociale (CPAS), intercommunales, etc. Selon les experts de l'UVCW, le montant de la cotisation de responsabilisation payé par l'ensemble des administrations publiques locales wallonnes pourrait être amené à tripler entre 2018 et 2025, progressant de 143,9 millions d'euros à 431,3 millions d'euros en l'espace de sept ans. Ces estimations constituent par ailleurs une hypothèse basse, puisqu'elles ne tiennent pas compte des reports de charges interrégionaux – *a priori* défavorables aux pouvoirs locaux wallons et bruxellois – qui découleront inévitablement de l'instauration de deuxièmes piliers de pension. Le nombre de communes wallonnes responsabilisées pourrait connaître une augmentation de 17 % au cours de cette période, évoluant de 176 à 220 (sur 262). En d'autres termes, le taux de communes wallonnes responsabilisées pourrait atteindre 84 % en 2025<sup>119</sup>.

En outre, toutes les communes ne sont pas égales face à la cotisation de responsabilisation – et, par conséquent, aux effets de l'incitant fédéral. Les experts de l'UVCW évoquent à cet égard une « fracture entre les petites et les grandes villes » au niveau de la Région wallonne<sup>120</sup>. Ils constatent en effet que « plus une commune a un nombre d'habitants élevé, plus elle est susceptible de payer une cotisation de responsabilisation »<sup>121</sup>. À titre d'illustration, les neuf villes wallonnes comptant plus de 50 000 habitants (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Seraing, Tournai et Verviers) ont ainsi toutes dû s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation au cours de l'année 2018, alors que

<sup>116</sup> Le ministre wallon des Pouvoirs locaux relève ainsi l'existence de « freins », « souvent d'ordre budgétaire », à l'adhésion à un deuxième pilier de pension : « Soit les pouvoirs locaux, compte tenu de leurs situations propres, ne peuvent pas financer la mise en œuvre d'un deuxième pilier pour les contractuels, soit ils estiment que les incitants fédéraux, via la réduction de la cotisation de la responsabilisation, et régionaux, via la prime sur la période visée par la Région, ne sont pas suffisants du fait de leur limitation dans le temps » (Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 61, 7 janvier 2020, p. 28).

<sup>117</sup> Sur la problématique des transferts financiers interrégionaux, cf. D. PIRON, *Gouverner les Régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019 (spécialement le chapitre 5 : « Les économistes au service de l'émancipation de la Flandre : la quantification des transferts interrégionaux (1979-2010) », p. 137-173).

<sup>118</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 82, 4 février 2020, p. 5.

<sup>119</sup> K. VAN OVERMEIRE, L. MENDOLA, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », *op. cit.*, p. 42.

<sup>120</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 82, 4 février 2020, p. 6.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 5.

le pourcentage total de communes wallonnes responsabilisées s'élevait à 67 % (Tableau 13). De plus, le montant moyen de la cotisation de responsabilisation payé par les communes wallonnes diffère largement en fonction de leur taille : alors qu'il ne dépassait guère 10,15 euros pour les communes de moins de 50 000 habitants, il atteignait en revanche un montant plus de quatre fois supérieur (42,53 euros) dans le cas des grandes villes. Enfin, si le poids moyen de l'ensemble des cotisations de pension (cotisation de base et cotisation de responsabilisation) s'établissait à 4,6 % du budget ordinaire des pouvoirs locaux wallons responsabilisés en 2018, il atteignait toutefois 6,8 % dans le cas des plus grandes communes. Par ailleurs, il est attendu que ce ratio s'établisse à 9,0 % en 2025 (contre 6,0 % en moyenne sur l'ensemble de la Région).

**Tableau 13. Indicateurs relatifs aux dépenses de pension des communes wallonnes responsabilisées (2018 et 2025)**

Nombre d'habitants	Pourcentage de communes responsabilisées		Montant moyen de la cotisation de responsabilisation par habitant		Poids moyen des cotisations par rapport au budget ordinaire	
	2018	2025	2018	2025	2018	2025
< 5 000	52 %	69 %	9,44 euros	26,92 euros	2,9 %	3,4 %
5 000-9 999	62 %	88 %	7,73 euros	24,21 euros	3,0 %	3,7 %
10 000-19 999	74 %	86 %	9,81 euros	32,57 euros	3,5 %	4,5 %
20 000-49 999	87 %	90 %	10,15 euros	35,66 euros	4,0 %	5,1 %
≥ 50 000	100 %	100 %	42,53 euros	121,73 euros	6,8 %	9,0 %
<b>Total</b>	<b>67 %</b>	<b>84 %</b>	<b>19,74 euros</b>	<b>56,93 euros</b>	<b>4,6 %</b>	<b>6,0 %</b>

Source : K. VAN OVERMEIRE, L. MENDOLA, « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », *Mouvement communal*, n° 946, 2020, p. 44-46.

### 4.3.2. Les mesures adoptées par les gouvernements régionaux en réponse à l'adoption de la loi du 30 mars 2018

La présente section expose les mesures adoptées par les autorités en charge de la tutelle sur les pouvoirs locaux en réponse à l'adoption de la loi du 30 mars 2018 : la Région wallonne (4.3.2.1), la Région de Bruxelles-Capitale (4.3.2.2), la Communauté flamande (4.3.2.3) et la Communauté germanophone (4.3.2.4).

#### 4.3.2.1. Les mesures adoptées par la Région wallonne

Les autorités wallonnes ont adopté différentes mesures en vue de répondre à la loi du 30 mars 2018. Celles-ci peuvent être rangées en trois catégories distinctes : la création d'un incitant financier wallon à la constitution d'un deuxième pilier de pension pour les agents contractuels, l'octroi de prêts à long terme pour les pouvoirs locaux mis en difficulté par le paiement des pensions de leurs agents et, enfin, la création récente d'une *task force* « Finances locales » destinée à nourrir les réflexions gouvernementales en lien avec la problématique du financement des pensions locales.

Le 29 juin 2018, la ministre des Pouvoirs locaux du gouvernement wallon Borsus (MR/CDH), Valérie De Bue (MR), a adressé aux administrations locales wallonnes une circulaire relative à la prime régionale à la constitution et au développement d'un deuxième

pilier de pension pour les agents contractuels. Cette prime octroyée par la Région wallonne est accessible à tous les pouvoirs locaux wallons, à l'exception des zones de police, des zones de secours et des pouvoirs locaux de la région de langue allemande. Elle correspond à 0,5 % de la masse salariale des agents contractuels en 2019, à la condition que le pouvoir local dispose d'un plan de pension de minimum 1,0 % de la masse salariale. En 2020 (puis en 2021), le montant de cette prime correspond à 25,0 % (puis à 15,0 %) du coût d'un plan de pension de 2,0 % (puis de 3,0 %) de la masse salariale, après déduction éventuelle de l'incitant fédéral (calculé sur le coût du plan de pension de l'année précédente)<sup>122</sup>.

La prime octroyée par la Région wallonne présente plusieurs différences avec l'incitant fédéral. *Primo*, il s'agit d'un « vrai incitant »<sup>123</sup> dans la mesure où, à l'inverse de l'Autorité fédérale, la Région wallonne injecte bel et bien de nouvelles ressources financières pour aider les pouvoirs locaux à mettre en place ce deuxième pilier. Le montant total de la prime est toutefois plafonné à 198,71 euros par équivalent temps plein (ETP) contractuel occupé (soit 596,13 euros au cours des trois années en question), ce qui fait dire à l'UVCW que cette « première mesure, qui a ses limites (...), n'est en rien comparable à ce que fait la Flandre »<sup>124</sup>. *Secundo*, son montant ne se base pas sur le coût réel de la pension complémentaire, mais sur un coût théorique calculé sur 1, 2 ou 3 % de la masse salariale. En d'autres termes, les pouvoirs locaux qui mettent en place un plan de pension plus intéressant n'ont pas droit à une prime plus élevée. *Tertio*, la prime est également octroyée aux pouvoirs locaux non responsabilisés. Ces derniers n'ayant pas accès à l'incitant fédéral, ils bénéficient donc d'une prime régionale plus intéressante. La prime régionale vient ainsi corriger une forme de discrimination présente dans la législation fédérale. Pour le calcul de la prime wallonne, le montant de l'incitant fédéral est en outre déduit du coût du régime de pension complémentaire<sup>125</sup>. *Quarto*, la prime régionale est uniquement offerte aux pouvoirs locaux qui octroient une pension complémentaire à l'ensemble de leurs agents contractuels avant le 31 décembre 2019. Les conditions imposées doivent être remplies pendant toute la durée du triennat. *Quinto*, la Région wallonne conditionne son incitant à la mise en place, par les pouvoirs locaux concernés, d'une étude « complète, personnalisée et actualisée, réalisée par un expert externe », sur la nécessité et le bien-fondé de la pension complémentaire. Cette étude devra notamment comprendre une « évaluation actuelle et future de la charge de pension du pouvoir local, sa gestion actuarielle et l'objectif financier s'y rapportant »<sup>126</sup>. Cet appel à projets a été clôturé au 31 octobre 2018. Selon le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du gouvernement wallon Di Rupo III (PS/MR/Écolo), Pierre-Yves Dermagne (PS), successeur de la ministre V. De Bue depuis la mi-septembre 2019, 170 pouvoirs locaux (sur 679 potentiellement éligibles) ont choisi de répondre à cet appel, pour une intervention régionale de 2,8 millions euros<sup>127</sup>.

<sup>122</sup> Tout comme pour l'incitant fédéral, le coût de la pension complémentaire tient compte de la cotisation patronale de 8,86 % sur ce plan de pension. Le montant de la masse salariale des agents contractuels est calculé en appliquant une indexation annuelle de 1,5 %.

<sup>123</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 82, 4 février 2020, p. 4.

<sup>124</sup> *Ibidem*. Sur ce point, cf. *infra*, 4.3.2.3.

<sup>125</sup> Annexe 1 de la circulaire du gouvernement wallon du 29 juin 2018 relative à la prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de pension pour les agents contractuels.

<sup>126</sup> Circulaire du gouvernement wallon du 29 juin 2018 relative à la prime régionale à la constitution et au développement d'un second pilier de pension pour les agents contractuels, p. 5.

<sup>127</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 51, 10 décembre 2019, p. 16.

Dans le même temps, le gouvernement wallon a également rendu possible l'octroi, par l'intermédiaire du Centre régional d'aide aux communes (CRAC), de deux types de prêts à long terme aux pouvoirs locaux confrontés à l'évolution des dépenses de pension de leurs agents<sup>128</sup>. Le premier type de prêt en provenance du CRAC est une aide extraordinaire à dix ans que les communes peuvent solliciter jusqu'en 2023 afin de faire face aux besoins de trésorerie générés par le phasage du versement de la cotisation de responsabilisation entre 2019 et 2023 (cf. *supra*, 2.4.4). Le second type de prêt en provenance du CRAC correspond à une aide extraordinaire à vingt ans qui vise à compenser le déficit à l'exercice global imputable aux dépenses liées à l'acquittement de la cotisation de responsabilisation. L'octroi de cette aide est conditionné à l'adoption et à la mise en œuvre d'un plan de gestion par la commune concernée et ses entités consolidées. Le 18 décembre 2019, le gouvernement wallon a ainsi accordé un crédit d'aide extraordinaire à long terme aux villes de Charleroi et de Liège. Ces prêts, à hauteur de respectivement 20,2 millions d'euros et 34,6 millions d'euros, correspondent aux cotisations de responsabilisation dues par les deux villes, leur CPAS et la zone de police de Liège pour l'exercice 2018, ainsi qu'au rattrapage à prendre en charge jusqu'en 2024. En contrepartie de ce prêt du CRAC, le ministre wallon des Pouvoirs locaux a notamment exigé une actualisation du plan de gestion des deux villes, dans l'optique de « permettre de dégager une solution pérenne pour le financement global des pensions »<sup>129</sup>.

Enfin, la déclaration de politique régionale (DPR) du gouvernement Di Rupo III précise que celui-ci « traitera également de la délicate question du financement des pensions des agents communaux et des zones de police, qui menacent les finances d'un grand nombre de villes et communes wallonnes »<sup>130</sup>. Sans préciser davantage les modalités d'action envisagées, le texte prévoit dans cette optique l'instauration d'une *task force* destinée à éclairer le gouvernement sur les perspectives financières des pouvoirs locaux du sud du pays. Le gouvernement wallon a approuvé la création de cette *task force* « Finances locales » le 30 janvier 2020. Outre le cabinet du ministre des Pouvoirs locaux, qui en détient la présidence, et la direction générale Intérieur et Action sociale du Service public de Wallonie (SPW), qui en assure le secrétariat, cette *task force ad hoc* se compose de représentants du ministre-président wallon (Elio Di Rupo, PS), des vice-présidents (Willy Borsus, MR ; Philippe Henry, Écolo ; Christie Moreale, PS) et du ministre du Budget (Jean-Luc Crucke, MR), ainsi que du CRAC, de l'UVCW, de la Fédération des CPAS (qui est un organe de l'UVCW), de l'Association des provinces wallonnes (APW), de l'Inspection des finances et de la Cellule d'informations financières (CIF).

<sup>128</sup> Une telle décision n'est pas inédite. En 2001, la Région wallonne a ainsi adopté un plan dit « Tonus » en vue de répondre aux difficultés financières des communes. Le volet « pensions » de ce plan recommandait une affiliation à l'ONSS-APL comme solution structurelle au déficit des caisses locales de pensions. Pour compenser les conséquences financières d'une telle affiliation (détaillées au point 2.1), les communes concernées pouvaient bénéficier d'une aide financière de la Région wallonne sous la forme d'un prêt octroyé via le compte CRAC, en contrepartie de la rédaction d'un plan de gestion soumis à l'approbation des autorités régionales. Dix-sept communes ont ainsi bénéficié de cette aide régionale. Sur cette question, cf. J.-F. HUSSON, « La réforme du Fonds des communes en Région wallonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2026-2027, 2009, spécialement p. 60-62.

<sup>129</sup> Cf. le communiqué de presse publié en ce sens par le ministre wallon des Pouvoirs locaux : « Prêt extraordinaire à la Ville de Charleroi », 18 décembre 2019, <https://dermagne.wallonie.be>. Sur le cas de la Ville de Liège, cf. Belga, « Un prêt de 34,6 millions d'euros à Liège pour les pensions », *RTBF Info*, 19 décembre 2019, [www.rtbef.be](http://www.rtbef.be).

<sup>130</sup> Gouvernement wallon, « Déclaration de politique régionale pour la Wallonie (2019-2024) », 9 septembre 2019, p. 106.

Conformément à ce qu'annonce la DPR du gouvernement Di Rupo III, cette *task force* est principalement chargée d'« établir des projections fiables à court, moyen et long terme sur les finances locales et l'impact de la charge des pensions » et de « proposer les actions et mesures à mettre en œuvre pour garantir le financement durable et pérenne des diverses charges, en veillant à préserver la capacité d'investissement des pouvoirs locaux et à optimiser les financements régionaux envers les villes et communes »<sup>131</sup>. Elle est également chargée d'évaluer, au cas par cas, la situation financière des requérants d'une aide régionale pour le paiement des cotisations de pensions de ses agents, en vue de remettre un avis motivé au gouvernement<sup>132</sup>.

Dans sa feuille de route stratégique, le gouvernement wallon s'engage enfin à « examiner au sein du comité de secteur la problématique de la carrière des contractuels afin d'améliorer leurs carrières et leurs pensions »<sup>133</sup>. Aucune précision complémentaire n'est toutefois donnée quant aux moyens humains et financiers qui seront déployés pour ce faire.

#### 4.3.2.2. Les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale

En 2018, la part des dépenses de pension dans les soldes des dépenses ordinaires (hors enseignement) des dix-neuf communes bruxelloises s'élevait en moyenne à 5,34 %. Au cours des dernières années, ce poste budgétaire concentrait environ 12 % des dépenses totales de personnel contractuel et statutaire (hors enseignement). Quatre communes présentent toutefois un ratio supérieur à 15 % : Anderlecht, Bruxelles, Etterbeek et Forest. Le coût global des pensions de l'ensemble des communes, zones de police et CPAS bruxellois atteignait 158,7 millions d'euros en 2017. Selon des estimations réalisées en mai 2019 par l'administration bruxelloise en charge des pouvoirs locaux, Bruxelles Pouvoirs locaux, il devrait augmenter de 43 millions d'euros à l'horizon 2024, pour s'établir à 201,7 millions d'euros (cf. Tableau 14). Cette croissance, de l'ordre de 27,1 %, n'est toutefois pas répartie de manière équivalente entre, d'une part, les seize communes affiliées au FPS et, d'autre part, les communes de Saint-Gilles, de Schaerbeek et de Woluwe-Saint-Pierre, qui ne sont pas affiliées au FPS et assument seules leurs dépenses de pension. En effet, l'augmentation prévue des dépenses de pension des agents locaux bruxellois se situe quasiment exclusivement (c'est-à-dire à près de 97 %) au niveau des pouvoirs locaux affiliés au FPS, qui verront ce poste budgétaire croître de 41,7 millions d'euros (soit environ un tiers du montant de 126,5 millions d'euros en 2017) au cours de la période étudiée. Dans les trois communes non affiliées, cette augmentation se limite à l'inverse à 4 % au cours de la même période (de 32,2 millions d'euros en 2017 à 33,5 millions d'euros en 2024)<sup>134</sup>. Cet important déséquilibre s'explique par le fait que les communes qui connaissent une augmentation importante de leurs dépenses de pensions ont financièrement intérêt à s'affilier au FPS, à l'inverse de celles qui ne se trouvent pas dans une telle situation.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Sur ce point, cf. le communiqué de presse publié par le ministre wallon des Pouvoirs locaux : « Mise en place de la Task Force Finances locales », 30 janvier 2020, <https://dermagne.wallonie.be>.

<sup>133</sup> Gouvernement wallon, « Déclaration de politique régionale pour la Wallonie (2019-2024) », 9 septembre 2019, p. 103.

<sup>134</sup> Réponse du ministre B. Clerfayt à la question écrite n° 3 de C. Dejonghe « concernant les prévisions en matière de pensions des fonctionnaires et d'investissements des communes », 2 octobre 2019 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, <http://www.parlement.brussels>).

**Tableau 14. Estimation de l'évolution des dépenses totales de pension des communes bruxelloises (en millions d'euros), 2017-2024**

	2017	2024	Écart	Écart (en %)
Communes affiliées au FPS	126,5	168,2	+ 41,7	+ 33,0 %
Communes non affiliées au FPS	32,2	33,5	+ 1,3	+ 4,0 %
<b>Total</b>	<b>158,7</b>	<b>201,7</b>	<b>+ 43,0</b>	<b>+ 27,1 %</b>

Source : BPL, calculs propres.

La déclaration de politique générale (DPG) commune au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale Vervoort III (PS/Écolo/Défi/Groen/Open VLD/one.brussels-sp.a) et au collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM) prévoit les mesures suivantes en vue de faire face à cette situation : « Le gouvernement, en collaboration avec les représentants des pouvoirs locaux, proposera un statut harmonisé pour la fonction publique locale. À cet égard, il clarifiera et améliorera le fonctionnement du Comité C<sup>135</sup> et notamment la représentation des pouvoirs locaux au sein de celui-ci afin que les concertations relatives à cet important travail d'harmonisation puissent être menées de la meilleure manière. Le gouvernement soutiendra la statutarisation du personnel local et l'instauration d'un second pilier de pension pour les contractuels »<sup>136</sup>. L'exécutif bruxellois ajoute par ailleurs que, « compte tenu de l'augmentation de la charge des pensions pour les fonctionnaires locaux, le gouvernement plaidera auprès de l'[Autorité fédérale] pour négocier une augmentation du refinancement du [FPS] »<sup>137</sup>. L'effectivité de cette dernière stratégie, également envisagée par les deux autres gouvernements régionaux, est toutefois conditionnée à la mise en place d'un gouvernement fédéral de plein exercice.

Invité à préciser les différents aspects de cette déclaration d'intention, le ministre régional bruxellois chargé des Pouvoirs locaux, Bernard Clerfayt (Défi), décline les axes de la stratégie bruxelloise à l'égard de la politique du personnel des pouvoirs locaux, non sans avoir pris le soin de rappeler que « les communes sont des entités autonomes qui décident seules de leur politique en matière de ressources humaines, de rémunérations ou d'engagements, et qu'elles sont, au départ, responsables de leurs finances »<sup>138</sup>. Il explique tout d'abord que le Comité C est « directement concerné par l'effet de la hausse des charges de pension sur les politiques d'embauche et de nomination »<sup>139</sup>, tout en regrettant la représentation selon lui insuffisante des communes dans ce comité. Le ministre précise ensuite que la proposition de statut harmonisé pour la fonction publique locale est, selon lui, de nature à simplifier les discussions et prises de décision relatives à cette problématique. Sans se montrer plus explicite à l'égard de la forme concrète de ce statut harmonisé, il ajoute que ce dossier devra toutefois faire l'objet d'une concertation

<sup>135</sup> Comité de négociation institué par la loi du 19 décembre 1974 pour la concertation à propos des relations collectives de travail dans le secteur public.

<sup>136</sup> Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune. Législature 2019-2024 », 18 juillet 2019, p. 118.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> 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.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 35.

préalable avec les pouvoirs locaux, étant donné qu'il implique une réduction de l'autonomie communale en matière de gestion du personnel.

B. Clerfayt explique enfin avoir accordé son feu vert au lancement d'un marché public portant sur la réalisation d'une étude prévisionnelle de la charge future des pensions des pouvoirs locaux bruxellois (communes et CPAS, zones de police et grandes intercommunales). Les conclusions de cette étude devront selon lui permettre d'informer les décisions adoptées par les entités concernées, c'est-à-dire « de prévoir et d'encadrer la politique de gestion des ressources humaines et des nominations pour les vingt, voire les trente prochaines années, afin de gérer le coût global de la charge des pensions des pouvoirs locaux »<sup>140</sup>. Dans l'attente de ces résultats et d'une compréhension plus fine des enjeux, il se refuse en revanche à prendre le moindre engagement, notamment budgétaire, sur ce dossier. Cette position est, entre autres, justifiée par les contraintes budgétaires pesant sur le budget régional.

#### 4.3.2.3. Les mesures adoptées par la Communauté flamande

Le gouvernement flamand Jambon (N-VA/CD&V/Open VLD) se présente comme un « gouvernement d'investissement » (« *investeringsregering* »). Dans ce cadre, et compte tenu du rôle des pouvoirs locaux dans l'investissement public en Belgique, cet exécutif s'engage fermement à soulager les pouvoirs locaux flamands d'une partie non négligeable des dépenses relatives au paiement des pensions de leur personnel. Afin de laisser aux administrations locales suffisamment de marge de manœuvre pour continuer à investir, le gouvernement flamand a en effet décidé de reprendre à son compte la moitié de la facture de responsabilisation des communes flamandes<sup>141</sup>. Cette disposition de l'accord de gouvernement flamand confirme une mesure déjà annoncée dans la « note de base » rédigée au mois d'août 2019 par Bart De Wever, président de la N-VA et bourgmestre d'Anvers, au cours de sa mission d'information<sup>142</sup>.

Concrètement, la Flandre a fait le choix d'octroyer un nouveau subside général aux pouvoirs locaux responsabilisés sous sa tutelle (c'est-à-dire ceux situés en région de langue néerlandaise). D'un montant de 131 millions d'euros en 2020, ce subside pourrait atteindre jusqu'à 283 millions d'euros à l'horizon 2025<sup>143</sup>. Les communes flamandes sont dès aujourd'hui autorisées à inscrire ces subsides dans leurs budgets prévisionnels. Il est intéressant de relever les fortes disparités qui existent, une fois encore, entre entités communales au niveau de la consommation de ce subside : alors que certaines entités ne perçoivent que quelques dizaines d'euros à travers ce canal, d'autres reçoivent en revanche un montant supérieur à 1 million d'euros. En 2020, tel est par exemple le cas des villes d'Anvers, de Bruges, de Courtrai, de Gand, de Genk, d'Hasselt, de Malines, d'Ostende, de Roulers et de Turnhout. Parmi celles-ci, Anvers se taille clairement la part du lion : neuf de ses administrations locales jouissent d'un subside cumulé de 53,9 millions d'euros (soit 41,2 % du montant total du subside accordé par la Flandre en 2020), dont 23,5 millions d'euros pour la ville et 14,1 millions d'euros pour le CPAS. Les entités des

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>141</sup> Vlaamse Regering, « Regeerakkoord 2019-2024 », 30 septembre 2019, p. 206.

<sup>142</sup> B. DE WEVER, « Startnota », 12 août 2019, p. 6.

<sup>143</sup> Pour le montant prévisionnel des subsides accordés par entité, cf. « Raming subsidies responsabiliseringsbijdragen 2020-2025 », s.d., <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be>.

villes de Bruges (7,8 millions d'euros) et de Gand (10,4 millions d'euros) complètent ce top 3, à distance respectable de leurs homologues anversoises.

La politique de reprise partielle des charges mise en œuvre par le gouvernement flamand 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 (cf. *supra*). Selon les experts de l'UVCW, il n'est en effet pas exclu que « les pouvoirs locaux flamands, de par le soutien qu'ils ont reçu récemment de leur tutelle flamande, seront d'autant plus enclins au niveau budgétaire à avoir les moyens d'investir massivement dans le second pilier et, par là, de profiter encore davantage de l'incitant fédéral qui, dans la façon dont il a été mis en place, intervient de façon négative dans le système du [FPS] et qui sera de plus en plus, à terme, supporté par les pouvoirs locaux wallons [et bruxellois] »<sup>144</sup>.

#### 4.3.2.4. Les mesures adoptées par la Communauté germanophone

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.

---

<sup>144</sup> Parlement wallon, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, n° 82, 4 février 2020, p. 7.

## CONCLUSION

---

Le système solidarisé de financement des retraites des agents statutaires locaux a été créé en 1933. Dès l'origine, ce mécanisme facultatif présente la particularité d'être autofinancé, c'est-à-dire que son alimentation repose uniquement sur les cotisations calculées à partir du salaire des fonctionnaires (statutaires) locaux, sans bénéficier de la moindre intervention externe. Cette caractéristique fondamentale est généralement justifiée en référence au principe constitutionnel de l'autonomie locale.

Au cours du temps, plusieurs phénomènes ont toutefois progressivement contribué à mettre en crise ce système. Tout d'abord, la part grandissante, et désormais largement majoritaire, tenue par les agents contractuels (qui ressortissent au régime des salariés) au sein des pouvoirs locaux est à l'origine d'une diminution structurelle de la base des cotisants au régime des fonctionnaires. Ensuite, ce problème est renforcé par la pratique dite des nominations tardives, qui permet à des agents contractuels nommés en milieu voire en fin de carrière de jouir d'une pension de fonctionnaire complète, financièrement plus avantageuse, pour laquelle ils n'avaient pourtant que partiellement cotisé. Enfin, au cours de la décennie 1990, plusieurs (grandes) villes ont été incitées à rejoindre ce système à des conditions financières favorables, en réponse à une crise des finances publiques locales. Cet assouplissement des conditions d'accès au régime solidarisé constitue un premier déséquilibre financier du système solidarisé.

À partir du tournant de siècle, les conséquences budgétaires – *a priori* conjoncturelles – du renversement de la pyramide des âges des agents statutaires au service des pouvoirs locaux caractéristique du « papy-boom » agissent à la fois comme un révélateur des limites de ce système solidaire et comme un catalyseur de sa remise en ordre sur des bases individualisées, privatisées et financiarisées. Une première réforme majeure, adoptée en 2011, rompt partiellement avec la logique de solidarité au cœur du système en individualisant partiellement la « facture » de pension payée par les pouvoirs locaux. À côté de la cotisation de base dont sont tenus de s'acquitter l'ensemble des affiliés au système, une cotisation dite de responsabilisation est désormais exigée des pouvoirs locaux en situation de bénéficiaires nets – à savoir ceux dont la contribution au système est inférieure aux dépenses engendrées par le paiement des pensions de retraite de leurs anciens agents statutaires.

Une seconde réforme, avalisée en 2018, prolonge cette tendance de deux manières complémentaires. Un système de « pension mixte » entre le régime de fonctionnaire et celui de salarié est créé en vue de résoudre les difficultés budgétaires engendrées par la pratique des nominations tardives. En contrepartie, les pouvoirs locaux sont financièrement incités à constituer un deuxième pilier de pension à destination de

leurs agents *contractuels*. Cet incitant prend la forme d'une réduction du montant de la cotisation de responsabilisation à verser pour financer les pensions des agents *statutaires*. Il s'agit là d'une imbrication inédite, et par conséquent notable, entre les régimes, *a priori* clairement distincts, des salariés et des fonctionnaires.

Les modalités d'octroi de cet incitant sont à l'origine d'une forme de mise en concurrence des pouvoirs locaux : au vu du caractère fermé du système et en l'absence de nouvelle source de financement, sa mise en œuvre provoque en effet un report de charge budgétaire des pouvoirs locaux ayant instauré un deuxième pilier vers ceux qui n'ont pas fait ce choix, que ce soit pour des raisons idéologiques ou financières. Dans un contexte déjà caractérisé par une augmentation attendue des dépenses totales de pension à destination des agents publics locaux et une forte croissance corrélative de la cotisation de responsabilisation, ce report de charge génère une nouvelle augmentation des dépenses de pension pour ces derniers, qui accélère la dissolution progressive de la solidarité au sein du FPS. En raison des modalités de sa mise en œuvre, l'incitant financier offert aux pouvoirs locaux qui ont fait le choix de constituer un deuxième pilier de pension est logiquement doté d'une durée de vie limitée – bien qu'encore inconnue. À ce stade, aucune mesure n'organise toutefois la situation à l'issue de cette période.

L'ensemble de ces réformes dictées par l'Autorité fédérale comportent en outre une indéniable dimension régionale. Elles induisent tout d'abord un transfert de charges, faible mais croissant, des administrations locales responsabilisées dotées d'un deuxième pilier de pension, très majoritairement localisées en Flandre, vers les pouvoirs locaux responsabilisés qui n'ont pas instauré un tel instrument, principalement situés en Wallonie et en Région bruxelloise. Outre leur impact direct sur les finances publiques locales, elles affectent en outre indirectement la situation budgétaire des trois Régions du pays. Celles-ci ont en effet décidé de réagir face aux réformes fédérales, tantôt pour alléger, peu ou prou, le poids des pensions sur les budgets des pouvoirs locaux sur lesquels elles exercent la tutelle, tantôt pour (tenter de) limiter les transferts interrégionaux qu'implique la réforme de 2018. La Wallonie a ainsi créé son propre incitant à la mise en place d'une pension complémentaire, tandis que la Flandre a pour sa part choisi de reprendre à son compte la moitié de la cotisation de responsabilisation due par les administrations locales sous sa tutelle.

Alors qu'il était théoriquement envisageable de résoudre la crise du système de financement des pensions des agents *statutaires* locaux à travers différents types d'interventions publiques (tels qu'une aide financière ponctuelle ou une vague de nominations d'agents publics locaux), le gouvernement fédéral belge a, au contraire, opté en faveur d'une implication accrue des acteurs financiers privés dans la gestion du système de pension des agents *contractuels* locaux. Cette nouvelle branche privée et financiarisée du circuit de financement des pensions des agents publics locaux demeure encore embryonnaire à l'heure actuelle. Elle obéit toutefois à une logique de fonctionnement qui lui est spécifique et diffère largement de celle du premier pilier (légal) de pension. Elle semble dès lors augurer une bifurcation majeure des systèmes de retraites publics, dont il convient encore de prendre la mesure exacte.

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis plus de 60 ans.

---

**Fondateur :** Jules Gérard-Libois

**Président :** Vincent de Coorebyter

**Équipe de recherche :**

Benjamin Biard, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, Vincent Lefebvre, Caroline Sägesser, David Van Den Abbeel (*coordinateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

**Conseil d'administration :**

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte

## Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2448-2449 La campagne TAM TAM  
Robin Van Leeckwyck
- 2447 La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020)  
Jean Faniel et Caroline Sägger
- 2446 L'État belge face à la pandémie de Covid-19 :  
esquisse d'un régime d'exception  
Frédéric Bouhon, Andy Jousten, Xavier Miny et Emmanuel Slautsky
- 2444-2445 La formation des gouvernements régionaux et communautaires  
après les élections du 26 mai 2019  
Benjamin Biard, Pierre Blaise, Jean Faniel, Serge Govaert  
et Cédric Istasse
- 2442-2443 Le redéploiement économique de la Wallonie face à la diversité  
de ses territoires  
Jean-Marie Halleux, Bruno Bianchet, Hubert Maldague,  
Jean-Marc Lambotte et Pierre-François Wilmotte
- 2440-2441 L'extrême droite en Europe centrale et orientale (2004-2019)  
Benjamin Biard
- 2438-2439 Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019)  
Vincent Lefebvre
- 2436-2437 Le statut pénal des parlementaires  
Marie Solbreux et Marc Verdussen
- 2435 Les évolutions électorales des partis politiques (1944-2019)  
III. Les familles politiques  
Cédric Istasse
- 2433-2434 Les résultats des élections fédérales et européennes  
du 26 mai 2019  
Benjamin Biard, Pierre Blaise, Jean Faniel, Cédric Istasse  
et Caroline Sägger
- 2431-2432 Les résultats des élections européennes de mai 2019  
dans les États membres  
Camille Kelbel

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

L'accès est gratuit pour les numéros parus avant 2018.

---

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur  
[www.crisp.be](http://www.crisp.be).

Pour être informé de nos publications dès leur parution,  
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.