

FOCUS

#06

08 - 2020

LES PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX BRUXELLOIS



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES



LES PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX BRUXELLOIS



Introduction



LES PENSIONS EN BELGIQUE

Les pensions en Belgique reposent sur trois piliers : la pension légale, la pension complémentaire et l'épargne pension individuelle. Quant aux placements et à l'épargne individuels, s'ils peuvent être éventuellement considérés comme un quatrième pilier, ils ne sont pas d'office destinés à assurer un revenu de retraite.

Seul le premier pilier est un système basé sur la solidarité, assuré par le système de sécurité sociale fédérale, sauf pour ce qui est des pensions des fonctionnaires des pouvoirs locaux, qui sont entièrement à charge de ceux-ci. Se pose donc la question des charges de pension que les pouvoirs locaux vont devoir supporter dans les années à venir, au vu de l'allongement de la durée de vie ainsi que des changements de législation réglant les recettes et les dépenses relatives aux retraites¹.

Il était donc nécessaire que la direction des Finances locales (DFL) de Bruxelles Pouvoirs locaux (BPL) fasse le point sur la situation et s'essaie à un premier exercice d'estimation des charges de pension des pouvoirs locaux bruxellois pour les années à venir. Ces estimations vont être revues, corrigées, successivement mises à jour et adaptées à l'évolution de l'environnement législatif, économique, statistique. Une étude plus approfondie et rigoureuse sera livrée fin 2020 : les résultats qui seront publiés concerneront les pouvoirs locaux agrégés par type d'institution, mais les résultats pour chaque administration locale seront disponibles auprès de la DFL².

¹ Le service fédéral des Pensions (SFP) a mis en ligne, sur son site Internet, un recueil de textes de loi assez exhaustif. Dernière mise à jour : https://www.sfpd.fgov.be/files/1567/cdpen_recueil_total_201905.pdf

² Voir les données de contact en fin de document.



Législation

1. LES PENSIONS DES AGENTS STATUTAIRES DES POUVOIRS LOCAUX ET LEUR FINANCEMENT

Dans les années 1920 et 1930, l'idée de protection sociale s'affirme de plus en plus. Les ancêtres des centres publics d'action sociale (CPAS) apparaissent en vertu de la loi du 10 mars 1925, qui crée les commissions d'assistance publique (CAP).

Durant cette même période, se précisent le statut des agents au service de l'État ainsi que les mesures de soutien social, dont la pension.

La loi du 25 avril 1933 relative à la pension des agents des communes reste en vigueur jusqu'à l'arrivée de la nouvelle loi communale, en 1989, mais le financement des pensions évolue rapidement, s'appuyant sur l'idée de répartition des ressources, de solidarité, qui mène à la création de la Caisse de répartition des pensions communales, instituée auprès du ministère de l'Intérieur et dont le fonctionnement est réglé par la loi du 31 décembre 1938.

1.1 Les années 1980, 1990 et début 2000

Quelques étapes fondamentales se dessinent dans les années 1980 à 2000, d'abord avec la création de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL) par la loi du 1^{er} août 1985, qui prend en charge la Caisse de répartition communale, puis avec la promulgation de la nouvelle loi communale, loi du 24 juin 1988, qui reprend toutes les matières relatives aux administrations communales, y compris les pensions (articles 161 à 169).

La loi du 6 août 1993 décrit les quatre situations dans lesquelles les communes se trouvent ou peuvent se trouver selon leur façon de gérer les charges de pension. Dans le langage courant, on fera référence à ces quatre situations comme aux quatre « pools ». L'éventuelle affiliation au régime commun est désormais définie comme irrévocable par l'article 2 de cette loi.

Chaque commune cotise alors différemment selon l'ancienneté de son affiliation au régime commun car les affiliations plus anciennes donnent droit à la jouissance des fonds historiques alimentés depuis les années 1930, *via* des réductions de cotisations.

La loi du 27 avril 1994 crée le Fonds d'égalisation pour harmoniser les taux de cotisations des plus anciens affiliés des pools 1 et 2.

La loi du 6 mai 2002 établit que les zones de police devront payer les pensions de leurs agents; le pool 5 est né. Le Fonds des pensions de la police intégrée (fédérale et locale) est créé.

Parallèlement à la législation qui touche les pensions des statutaires des pouvoirs locaux, la loi du 28 avril 2003 régleme le deuxième pilier de pension des salariés.

1.2 Les années 2010

Les années 2010 marquent un tournant, avec plusieurs textes de loi importants. La loi du 24 octobre 2011, tout d'abord, qui abroge la loi du 6 août 1993, et donc la distinction en pools (mais le caractère d'irrévocabilité de l'affiliation est réaffirmé à l'article 5³) et crée le Fonds de pension solidarisé (FPS), ainsi que le Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisations de pension. La volonté est d'unifier au maximum le système de prise en charge des pensions des pouvoirs locaux et, de ce fait, la loi du 24 octobre 2011 abroge aussi des articles parmi les numéros 161 à 169 de la nouvelle loi communale et les articles 6 à 9 de la loi du 6 mai 2002 relatifs aux zones de police.

La loi du 12 mai 2014 englobe l'ONSSAPL dans l'ORPSS (Office des régimes particuliers de sécurité sociale), qui reprend l'ONSSAPL et les autres offices des régimes particuliers (celui de la sécurité sociale d'outre-mer, par exemple).

Par la loi du 18 mars 2016, l'Office national des pensions devient le service fédéral des Pensions (SFP) et englobe les missions et les fonds relatifs aux pensions des secteurs locaux et provinciaux de l'ORPSS.

La loi du 10 juillet 2016 établit que l'ONSS est chargé de la perception des recettes du FPS et de celles du Fonds d'amortissement (article 6), qu'il doit transférer au service fédéral des Pensions (article 18).

³ L'article 5, § 3, de la loi du 24 octobre 2011 précise que les administrations locales et provinciales pouvaient refuser l'affiliation avant le 15 décembre 2011. On notera que les zones de police ne le pouvaient pas et qu'aucune administration locale créée après le 31 décembre 2011 n'a cette possibilité.

2. ALIMENTATION ET CHARGES DU FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ

Depuis la loi du 24 octobre 2011, le financement des charges de pension solidarisées repose sur le fonds de pension solidarisé, le noyau du système.

Le **Fonds de pension solidarisé** (des administrations provinciales et locales) est géré par le service fédéral des Pensions, sans frais⁴ et sans rendement. Celui-ci⁵ estime chaque année les dépenses et les recettes des trois années suivantes, ainsi qu'à titre indicatif des trois années successives (quatrième, cinquième et sixième).

Ci-dessous est exposée une synthèse des recettes et dépenses du fonds de pension solidarisé, telles que listées dans les articles de loi indiqués.

2.1 Les recettes du Fonds de pension solidarisé (article 10 de la loi du 24 octobre 2011)

Ces recettes sont constituées par :

- les **cotisations personnelles et patronales** sur la rémunération brute de l'agent nommé; la cotisation personnelle est fixée à 7,5 %⁶, tandis que la cotisation patronale est variable, selon les estimations de l'évolution des dépenses de pension et de la masse salariale (voir plus loin le mode de calcul);
- les **quotes-parts et transferts** de cotisations en provenance d'autres régimes de pension (par exemple, lors de la nomination d'un contractuel);
- les cotisations **versées par des agents** pour la validation de périodes d'interruption de la carrière professionnelle se situant après 2011;
- **la retenue de 0,5 %** sur les pensions brutes au profit du service fédéral des Pensions;
- **les sommes récupérées suite à un paiement indu**, ainsi que les pensions des administrations locales supprimées dont le personnel serait repris par un ou plusieurs nouveaux employeurs⁷;
- **jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 30 mars 2018, les contributions de régularisation payées en cas de « nomination tardive »**, c'est-à-dire intervenant après plus de cinq ans de service d'un agent sous régime contractuel: toutes les réserves constituées pour des services contractuels concernant les agents nommés tardivement (par exemple: pension complémentaire, autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, l'agent perdant tout droit sur ces réserves);
- les transferts des droits de pensions déjà constitués auprès d'une institution communautaire européenne ou d'un organe assimilé à celle-ci, ainsi qu'auprès d'un organisme à vocation communautaire⁸.

2.2 Les dépenses à charge du Fonds de pension solidarisé (article 4 de la loi du 24 octobre 2011)

Les dépenses du FPS sont les suivantes:

- les pensions de retraite et de survie des agents des administrations provinciales et locales affiliées au FPS, ainsi que de ceux des zones de police, même en cas de suppression d'une administration locale et de non-reprise du personnel de cette administration par un autre employeur (donc, en cas de tarissement des cotisations);
- les quotes-parts des pensions de retraite et de survie accordées par un régime autre que le Fonds de pension solidarisé, afférentes à des services prestés dans les administrations locales affiliées ou dans la police, même pour les personnes ayant terminé leur carrière avant le 1^{er} janvier 2012 (date d'entrée en vigueur de la loi du 24 octobre 2011). On peut par exemple imaginer le cas du détachement auprès d'une administration locale d'un agent travaillant auprès de la fonction publique régionale ou fédérale ou auprès du cabinet d'un échevin;
- les pensions de retraite et de survie différées (accordées aux fonctionnaires ayant démissionné de leurs fonctions avant l'âge de la retraite et aux membres de leurs familles);
- les pensions transférées par d'autres régimes de pension du secteur public, privé ou de droit international;
- les indemnités pour frais funéraires;
- les frais d'administration de l'ONSS liés à la perception des cotisations et ceux du service fédéral des Pensions liés à la gestion du fonds de pension solidarisé.

⁴ À part pour les frais administratifs, voir le paragraphe « Les dépenses à charge du Fonds de pension solidarisé ». Les frais de gestion sont couverts par une dotation inscrite dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale et par toutes les autres recettes liées à la gestion du service fédéral des Pensions (loi du 18 mars 2016, article 72).

⁵ L'ORPSS était en charge de cette tâche avant le 1^{er} janvier 2017.

⁶ Depuis le 1^{er} octobre 1983.

⁷ Si le personnel nommé d'une administration locale qui disparaît n'est pas entièrement repris, le montant de cotisations venant à manquer va bien entendu se porter en déduction des recettes.

⁸ Loi du 10 février 2003 réglant le transfert des droits à pensions entre des régimes belges de pensions et ceux d'institutions de droit international public.

2.3 Les autres moyens à disposition du Fonds de pension solidarisé (article 9 de la loi du 24 octobre 2011 et mises à jour récentes)

Le FPS dispose aussi de fonds historiques:

- le **Fonds de réserve du régime commun de pension des pouvoirs locaux**. Il s'agit du fonds constitué jusqu'au 31 décembre 2011 par les premières administrations agissant en « solidarité » pour couvrir les pensions: les communes du pool 1. Ce fonds peut venir en diminution des cotisations payées par les administrations « ex-pool 1 »;
- le **Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation de pension**, créé par la loi du 24 octobre 2011 (antérieurement appelé « Fonds d'égalisation du taux des cotisations » défini à l'article 10 de la loi du 6 août 1993) *via* le regroupement de toutes les réserves jusqu'alors existantes, directement ou indirectement affectées au secteur des pensions, à l'exclusion du Fonds de réserve du régime commun de pension des pouvoirs locaux. Si les réserves visées ne sont pas mentionnées *in extenso* dans la loi, leurs recettes annuelles sont citées. Il s'agit notamment:
 - d'un montant provenant de la gestion globalisée des moyens financiers de la sécurité sociale⁹;
 - du produit de la retenue de 13,07 % sur le pécule vacances;
 - du produit de la retenue du pécule de vacances et de la prime Copernic des agents de police nommés;
 - des régularisations versées par les employeurs pour les années antérieures.

Aux recettes susmentionnées, il faut encore ajouter:

- le **boni en matière d'allocations familiales** de l'avant-dernière année et des produits financiers provenant du fonds de réserve relatif aux allocations familiales¹⁰;
- le **Fonds des maladies professionnelles**: la part des cotisations patronales restantes après couverture du besoin en financement du Fonds des maladies professionnelles est versée au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation de pension (article 24, § 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés; mise à jour au 28 avril 2017);
- la **cotisation de modération salariale**: la loi du 30 mars 2018, dont il sera question par la suite, prévoit d'ajouter aussi aux facteurs de correction (donc, au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation de pension) une partie de la cotisation de modération salariale, à établir par arrêté royal.

2.4 Calcul annuel des cotisations de base et de responsabilisation: le noyau du FPS

Le service fédéral des Pensions estime chaque année les recettes et les dépenses énumérées dans les paragraphes précédents sur les trois ans à venir. Sur la base de ces estimations, le SFP émet, avant le 1^{er} septembre, une proposition au ministre des Pensions de **taux de cotisation de base** (TCB) pour la troisième année civile suivante. Ce taux de cotisation de base, exprimé en pourcentage de la masse salariale brute, est identique pour tous les pouvoirs locaux à partir de 2016¹¹. Il est composé d'une part patronale et d'une part payée par l'agent¹². Le SFP émet aussi une proposition quant à la partie du taux de cotisation de pension de base qui pourrait être supportée par le **Fonds de réserve du régime commun** tel qu'enregistré dans les comptes au 31 décembre de l'année précédente et seulement pour les pouvoirs locaux affiliés au 31 décembre 2011.

Le TCB et la partie couverte par le Fonds de réserve du régime commun sont fixés par arrêté royal. À l'heure actuelle, le TCB est de 41,5 %, dont 34 % à charge de l'employeur et 7,5 % à charge du travailleur; le même TCB sera d'application en 2021. Les deux cotisations sont versées directement par l'employeur à l'ONSS. Jusqu'en 2022, le support du Fonds de réserve du régime commun permettra de réduire le TCB pour les « anciens » affiliés au régime commun (affiliés avant le 1^{er} janvier 2012), à concurrence de 3,5 % en 2017 et de 3 % en 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022. Par épuisement du Fonds de réserve du régime commun, les anciens affiliés paieront à partir de 2023 en fonction du même taux de cotisation de base que les autres pools.

Chaque année, le SFP calcule le taux propre de pension pour chaque administration, en faisant le rapport entre pensions effectivement payées pour l'année écoulée et cotisations versées (masse salariale brute x TCB, éventuellement réduit grâce au Fonds de réserve du régime commun): si ce « taux propre » est supérieur au taux de cotisation de base appliqué (41,5 % actuellement), on demande à l'administration en question de payer un supplément. Le supplément en question est calculé en appliquant un taux — dit « coefficient de responsabilisation » — à la différence entre les recettes (masse salariale x TCB) et les dépenses en pensions de l'année précédente.

Cotisation de responsabilisation =

coefficient de responsabilisation	x	(charges de pension réelles – cotisation de base)
-----------------------------------------	---	---------------------------------------------------------

Les pouvoirs locaux affiliés au régime commun doivent donc payer des cotisations de base et éventuellement des cotisations de responsabilisation.

La cotisation de responsabilisation est calculée en fonction des charges de pension réelles et des cotisations de base reçues pour chaque administration locale. Ensuite, au vu du déficit global du Fonds de pension solidarisé, le SFP applique un taux de responsabilisation, le même pour tous, de façon à faire supporter le déficit en partie par les administrations locales et en partie par le FPS.

Le calcul ci-dessus est effectué un an après le versement des cotisations de base et le paiement des pensions aux bénéficiaires.

⁹ Dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, on prévoit (articles 22 à 24) une gestion globale des produits des cotisations à la sécurité sociale dont le produit inclut ces mêmes cotisations, le produit du placement financier des cotisations perçues, le recouvrement d'amendes sur ces cotisations, ainsi que les dons et legs spécifiques à un des régimes de la gestion globale (par exemple: chômage, pensions, maladie, vacances, allocations familiales). Cette loi prévoit une contribution spécifique (qui était de 47 000 000 d'euros en 2015, à indexer les années suivantes) de ces moyens aux pensions nationales des statutaires des administrations locales (article 24, § 2 *bis*).

¹⁰ Article 9 de la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales.

¹¹ Les pouvoirs locaux faisant partie des divers « pools » devaient cotiser jusqu'en 2016 selon des taux de cotisation différents, afin de contribuer de manière « solidaire » à la constitution d'un fonds qui puisse couvrir toutes les dépenses de pension prises en charge.

¹² L'augmentation du taux de cotisation de base est limitée au coût du vieillissement fixé par le Comité d'étude sur le vieillissement.

Selon les estimations du service fédéral des Pensions, le taux de cotisation de base ne devrait pas forcément augmenter dans l'immédiat, mais le taux de responsabilisation a été revu fortement à la hausse pour les années à venir :

Taux de base et taux de responsabilisation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux de base réduit affiliés « ex-pool 1 »*	38,00 %	38,50 %	38,50 %	38,50 %	38,50 %	40,00 %	43,00 %	43,00 %	43,00 %
Taux de base réduit des autres pouvoirs locaux affiliés	41,50 %	41,50 %	41,50 %	41,50 %	41,50 %	43,00 %	43,00 %	43,00 %	43,00 %
Taux de responsabilisation	50,00 %	50,00 %	50,00 %	50,00 %	50,00 %	56,00 %	73,00 %	75,00 %	77,00 %

* Ex-pool 1 — Intercommunales: Brulabo, Société coopérative intercommunale de crémation, École régionale et intercommunale de police, Brutélé (VOO) — Communes et CPAS: Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, Ganshoren — Autres: Mont de Piété.

Source: service fédéral des Pensions – Estimations juin 2020

On constatera que le taux de responsabilisation, actuellement de 50 %, tendra dans les années à venir vers les 80 %, ce qui signifie que les cotisations versées par les pouvoirs locaux belges dans leur ensemble tendent vers la couverture totale de leurs charges de pension et que le principe de la solidarité jouera de moins en moins.

RÉCAPITULATIF DES MOYENS DU FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ

Fonds de réserve du régime commun – Fonds auxiliaire	Noyau central	Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation des pensions
<p>Héritage du passé, ce fonds n'est plus alimenté.</p> <p>Fonds auxiliaire permettant de réduire le taux de cotisation de base des anciens affiliés (ex-pool 1). Son intervention sera épuisée à partir de 2022. Les arrêtés royaux du 7 février 2019 et du 11 juin 2020 ont réduit les taux des anciens affiliés de 3 % pour 2020, 2021 et 2022.</p>	<p>Cotisations selon le taux de base et le coefficient de responsabilisation fixés par arrêté royal.</p> <p>Retenues sur les pensions.</p> <p>Transferts: par d'autres régimes de pension (du régime des salariés en cas de nomination, par exemple). Recettes de la modération salariale en provenance de l'ONSS (d'après la loi du 30 mars 2018).</p>	<p>Alimenté par 13,07 % du pécule de vacances et par toutes les autres réserves autres que le Fonds de réserve du régime commun ainsi que par l'éventuel surplus du fonds des maladies professionnelles (article 31 de la loi du 10 juillet 2016).</p>

On notera que le coefficient de responsabilisation est **identique pour toutes les administrations**, qu'il est calculé sur les recettes et dépenses effectives globales ayant eu lieu pendant l'exercice de l'année écoulée et qu'il est fixé au minimum à 50 %.

Au final, les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé et leurs agents nommés contribuent chaque année au paiement des pensions, directement *via* les cotisations de base au Fonds de pension solidarisé et indirectement par le biais d'une retenue sur le pécule vacances au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux.

Il en est de même pour ceux qui sont affiliés au Fonds de pension solidarisé *via* un organisme de pension (OP). Dans ce dernier cas, les cotisations versées à l'OP peuvent être différentes des cotisations de base et de responsabilisation: c'est l'OP qui effectue les calculs en fonction du TCB, du coefficient de responsabilisation et selon le rendement du fonds géré, et ajuste les cotisations en conséquence.

Le fonds géré par un OP constitue un placement qui rapporte différemment et expose à des risques différents: dans le cas des assureurs, certains fonctionneraient surtout avec l'«assurance vie» (branche 21), garantissant un capital et un rendement dont la variabilité est limitée; d'autres proposeraient une gestion «assurance placement» (branche 23), plus risquée mais avec un rendement potentiellement plus élevé, surtout sur une longue durée.

2.5. La loi du 30 mars 2018

Lorsque le service fédéral des Pensions a été chargé en 2016 de gérer le paiement des pensions, il a établi une estimation des recettes et des dépenses et lancé l'alerte à propos de l'augmentation du déficit. On a parlé de déficit à concurrence de toute une année de cotisations de responsabilisation, en raison du décalage du paiement découlant du fait que le montant de la responsabilisation est calculé un an après le paiement des pensions et de son financement par les cotisations de base. À cette problématique s'ajoute celle du vieillissement de la population, de l'allongement de l'espérance de vie et donc de la hausse des charges de pension des pouvoirs locaux.

La loi du 30 mars 2018 a voulu répondre à ces problématiques, notamment en :

- introduisant la **pension mixte** pour réduire la pension à charge des pouvoirs locaux pour tout fonctionnaire nommé en milieu ou en fin de carrière : la pension sera calculée seulement en fonction des années prestées en tant que statutaire¹³;
- augmentant les cotisations de responsabilisation des affiliés au Fonds de pension solidarisé par un montant supplémentaire;
- introduisant des dispositions telles qu'un deuxième pilier de pension pour les contractuels des affiliés au FPS deviendrait pratiquement obligatoire.

L'impact le plus direct de la loi du 30 mars 2018 sur les finances des pouvoirs locaux se produit par les cotisations de responsabilisation, *via* :

- un paiement **mensuel** des cotisations de responsabilisation (en remplacement du paiement annuel);
- une double mensualité pendant un laps de temps limité pour rattraper le retard des recettes de trésorerie du Fonds de pension solidarisé: on envisage de répartir sur cinq ans un montant de responsabilisation supplémentaire à faire payer aux pouvoirs locaux;
- une réduction des cotisations au Fonds de pension solidarisé pour ceux qui instaureraient un deuxième pilier de pension pour les contractuels.

D'autres changements importants sont introduits par cette loi, notamment le fait que les cotisations de responsabilisation sont désormais assimilées à des cotisations de sécurité sociale, ce qui introduit des contraintes légales: majorations de cotisation et intérêts de retard pour les cotisations de responsabilisation impayées, comme s'il s'agissait de cotisations de sécurité sociale.

En contrepartie, la loi modifie aussi les sources de recettes du Fonds de pension solidarisé, en éliminant les transferts des autres régimes de pension pour la carrière mixte et en proposant d'ajouter une recette provenant des cotisations de modération salariale: cette dernière a été assurée à concurrence de 121 millions d'euros par an par arrêté royal pour les années 2018, 2019 et 2020.

Enfin, précisons que la Communauté française a présenté, en novembre 2018, un recours en annulation à la Cour constitutionnelle contre la loi du 30 mars 2018. À la mi-juin 2020, la Cour constitutionnelle ne s'était toujours pas prononcée.

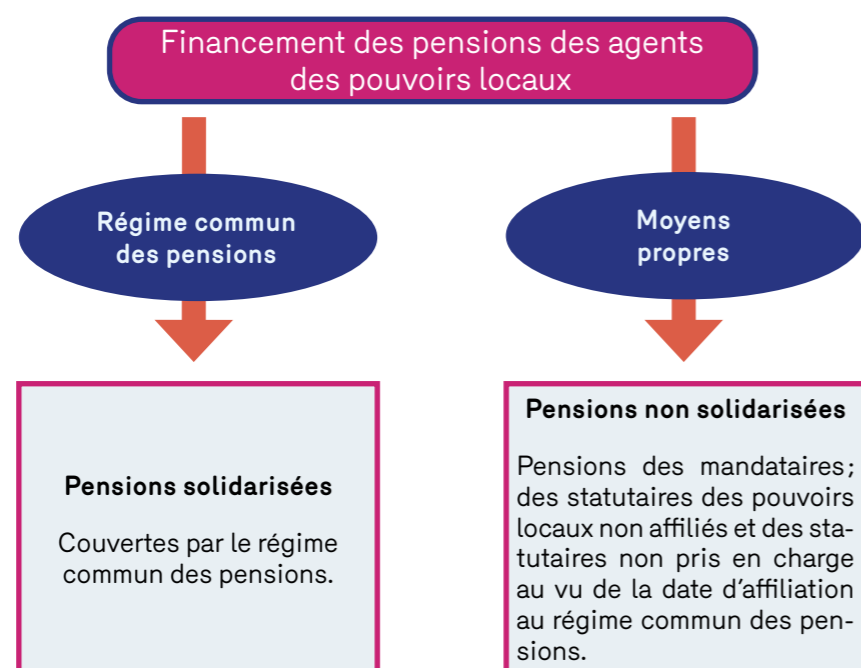
¹³ Le bénéficiaire recevra une pension complétée par ce qui lui est dû pour les années prestées en tant que contractuel/indépendant/fonctionnaire international, ce qui sera à charge de la sécurité sociale ou de tout autre régime de pension concerné.



Pensions solidarisées et non solidarisées

3. PENSIONS SOLIDARISÉES ET NON SOLIDARISÉES

Les charges de pension des pouvoirs locaux sont soit solidarisées, couvertes par le régime commun des pensions, soit non solidarisées, que les pouvoirs locaux doivent assumer avec leurs propres moyens. Ces dernières sont les pensions des mandataires et, pour certains pouvoirs locaux, les pensions des statutaires antérieures à la date d'affiliation au régime commun.



3.1 Recours aux organismes de pension

Les pouvoirs locaux peuvent choisir de recourir à un organisme de pension, c'est-à-dire à une entreprise d'assurances ou institution de prévoyance¹⁴.

Les organismes assureurs comme Ethias, Belfius ou Axa proposent aux pouvoirs locaux de couvrir la totalité des pensions («assurance pension»), si celles-ci sont totalement à charge des pouvoirs locaux, ou bien de couvrir les cotisations que les pouvoirs locaux doivent verser exclusivement au régime commun («assurance cotisations»).

Si l'avantage d'un fonds géré par un organisme assureur est que celui-ci peut avoir une rentabilité, il y a risque de désavantage en cas de perte ou, pire, en cas de faillite de ce même organisme assureur. Le service fédéral des Pensions ne couvre pas les pouvoirs locaux en cas de faillite de l'organisme assureur, donc en cas de défaut de paiement de la part de celui-ci.

3.2 Les pouvoirs locaux affiliés en Région de Bruxelles-Capitale

La situation des administrations locales bruxelloises est très variée, car toutes n'adhèrent pas au Fonds de pension solidarisé et, d'ailleurs, qu'elles adhèrent ou pas au régime commun, les différences se marquent aussi dans le degré d'implication des assureurs, ou organismes de pension, qui peuvent couvrir le risque sur toutes les pensions, ou bien seulement sur celles déjà couvertes par le FPS, ou encore l'inverse.

Les hôpitaux et les zones de police sont tous affiliés au Fonds de pension solidarisé.

Les cotisations de base des zones de police sont d'environ 96 millions d'euros en 2019, ce qui couvre plus que les charges de pension, estimées à environ 81 millions d'euros. Les zones de police bruxelloises sont donc des contributrices nettes à la solidarité du régime commun des pensions, car leurs cotisations de base excèdent de 15 millions d'euros les charges de pension estimées par le service fédéral des Pensions. Toutefois, une des zones de police doit quand même payer des cotisations de responsabilisation, en vertu de cotisations de base moins importantes que les charges de pension : il s'agit de la zone de police de Bruxelles Capitale Ixelles, qui aurait payé 55 600 euros en 2019 et dont la facture pour les cotisations de responsabilisation augmentera jusqu'à 8,3 millions d'euros en 2025, selon les estimations du SFP. En 2025, elle restera la seule à devoir payer des cotisations de responsabilisation.

Les hôpitaux ont dû payer environ 27 millions d'euros de cotisations de base en 2019, face à des charges de pension d'environ 42 millions d'euros. Ils ont donc dû payer des cotisations de responsabilisation qui valaient en 2019 environ 7 millions d'euros (sans la «double mensualité» entrée en vigueur en 2019; voir plus loin).

Parmi les intercommunales et associations «Chapitre XII – Secteur non hospitalier», 40 % d'entre elles environ sont affiliées au régime commun de pension :

Intercommunales	Affiliation au régime commun de pension
Hydrobru Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie en Sanering	NON
Vivaqua	NON
Interfin	NON
Association intercommunale des régions de distribution d'énergie (RDE)	NON
Académie des arts de la parole, de la danse et de la musique de Saint-Josse-ten-Noode/Schaerbeek	OUI
École régionale et intercommunale de police (Erip)	OUI
Brulabo	OUI
Intercommunale d'inhumation	OUI
Intercommunale Coöperatieve Vennootschap voor Crematie (ICVC)	OUI
Sibelga	NON
Brussels Network Operations (Sibelga)	NON

¹⁴ L'article 11 de la loi du 30 mars 2018 modifie l'article 3 de la loi du 24 octobre 2011 et établit que «l'organisme de pension» est tout organisme tel que défini par la loi du 13 mars 2016 (entreprises d'assurance) ou par la loi du 27 octobre 2006 (institutions de retraite professionnelle).

Associations chapitre XII (loi organique des CPAS)	Affiliation au régime commun de pension
Buurthuis - Centrum voor Maatschappelijke Buurtanimatie	OUI
Renobru (Project X)	NON
Association Les Cuisines bruxelloises	OUI
Wolu Facilities	NON
Atelier des Tanneurs	NON

Les charges de pension des entités affiliées parmi les intercommunales et les associations « Chapitre XII » sont d'environ 5 millions d'euros en 2019, couvertes pour 3,8 millions de cotisations de base et 0,7 million de cotisations de responsabilisation. Les cotisations de responsabilisation vont peser de plus en plus lourd dans le budget de ces entités: le SFP prévoit des cotisations de responsabilisation de 2 millions d'euros en 2025, face à une charge de pension qui pourtant ne devrait augmenter que d'un million d'euros.

Il faudrait mener une enquête auprès de ces administrations pour savoir si elles demandent à un organisme de pension de gérer leurs cotisations et les versements aux retraités. À ce propos, nous connaissons un peu mieux la situation des communes et des CPAS à qui Bruxelles Pouvoirs locaux demande de remplir des « annexes pension » à l'occasion de la remise de leurs comptes annuels, et dont nous allons exposer brièvement la situation dans ce qui suit.

Précisons d'abord qu'on regroupera pour plus de facilité, dans le paragraphe suivant, les communes et CPAS en « pools », en reprenant la distinction introduite par les lois du 6 août 1993 et du 6 mai 2002, qui ont clarifié la situation en définissant cinq régimes de pension résumant toutes les situations des administrations locales : les pools 1 à 5. Cette distinction est devenue progressivement obsolète, certaines administrations effectuant de nouveaux choix, mélangeant le système d'affiliation commun avec le système privé d'assurance : c'est notamment le cas d'affiliés récents et cotisant déjà avant leur affiliation au régime commun auprès d'organismes privés pour la gestion des sommes destinées à payer les pensions. On a vu dès lors l'apparition de variantes de pools, comme le « pool 2 ter » (pool affilié mais introduisant l'intermédiation d'une institution de prévoyance).

3.3 L'affiliation au régime commun des communes et CPAS bruxellois

Seize communes sont affiliées au régime commun de pension et parmi elles, neuf sont affiliées au fonds de pension solidarisé **sans l'intermédiation d'un organisme de pension**. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs abandonné la collaboration avec un organisme de pension au moment de leur affiliation au régime commun, comme le montre le tableau ci-dessous :

Derniers pools	Communes	Dates d'affiliation au FPS
Pool 1	Watermael-Boitsfort	Antérieure aux années 1990
	Woluwe-Saint-Lambert	
	Ganshoren	
Pool 2	Jette	Depuis 2007 ; avant 2007 : pool 4 *
	Uccle	Depuis 2010 ; avant 2010 : pool 4 *
	Bruxelles	Depuis 1997 ; avant 1997 : pool 4 *
	Molenbeek-Saint-Jean	Depuis 2010 ; avant 2010 : pool 3 *
	Ixelles	Depuis 2010 ; avant 2010 : pool 3 *
	Berchem-Sainte-Agathe	Depuis 2010 ; avant 2010 : pool 3 *

* Pool 4 : administrations gérant leur propre fonds de pension et leurs propres paiements ;
pool 3 : cotisant individuellement auprès d'un organisme de pension (assureur).

Pour rappel, la notion de « pool » devient obsolète après 2011, mais on mentionne dans la colonne de gauche le pool avant 2011: les communes appartenant au pool 1 sont finalement les communes qui ont fondé le régime commun de pension et qui d'ailleurs bénéficient encore en 2020 et en 2021 de la réduction des taux de cotisations, grâce à leurs anciennes réserves; les communes de pool 2 sont par contre des communes ayant rejoint le FPS plus tard et venant de situations individualisées, car elles géraient leur propre fonds de pension (ex-pool 4) ou payaient un organisme de pension pour ce faire (ex-pool 3).

À ces neuf communes s'ajoutent celles qui ont décidé de s'affilier au régime commun, tout en n'abandonnant pas leur organisme de pension et trois communes non affiliées mais couvertes pour les pensions, en tout ou en partie, par des assureurs :

La situation des CPAS est tout aussi compliquée que celle des communes. Dans la plupart des cas, les CPAS ont fait le même choix que leur commune, mais les situations varient. Par exemple, trois CPAS ne sont pas affiliés au régime commun de pension, dont deux sont effectivement dans la même situation que leur commune : Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre ; par contre, le CPAS de Schaerbeek est bien affilié au FPS tandis que celui de Molenbeek-Saint-Jean n'est pas affilié et paie ses pensions sur fonds propres, *a priori* sans l'intermédiaire d'un assureur.

Une autre particularité concernant les CPAS a trait à l'affiliation «groupée» au régime commun des pensions : trois CPAS sont affiliés de façon groupée avec leur commune, ce qui signifie que les communes d'Evere, de Koekelberg et de Saint-Josse-ten-Noode gèrent le paiement des cotisations de leur CPAS et que les estimations du service fédéral des Pensions quant aux cotisations à payer, à la masse salariale et aux charges de pension, regroupent les chiffres relatifs à ces communes et ceux relatifs à leurs CPAS.

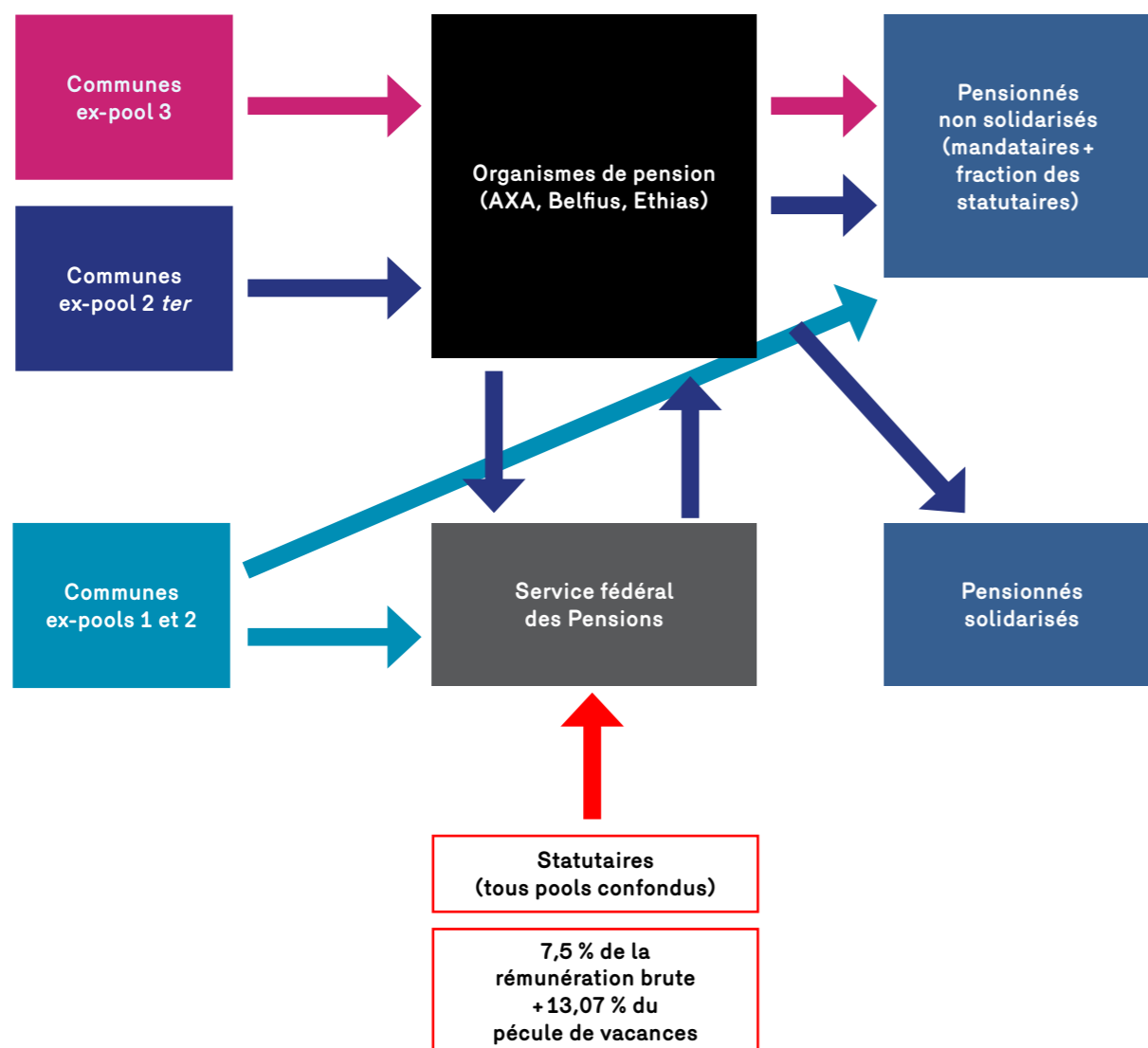
Pools	Communes	Dates d'affiliation au FPS	Organismes de pension	Dates d'affiliation à l'OP
Pool 2 ter ex-pool 3 Affiliés à l'ONSS	Anderlecht	2010	Ethias	30 décembre 1997
	Auderghem	2012	Ethias	1 ^{er} décembre 1993
	Etterbeek	2010	Ethias	3 février 1994
	Evere	2010	Ethias	29 juin 1994
	Forest	2010	Ethias	1 ^{er} mars 1994
	Koekelberg	2012	Ethias	24 juin 1993
	Saint-Josse-ten-Noode	2012	Ethias	29 décembre 2008
	Pool 3 Non affiliés à l'ONSS	Saint-Gilles		Ethias
Schaerbeek			Ethias	10 mars 1994 1 ^{er} décembre 2005
			AXA	1 ^{er} décembre 2005
Woluwe-Saint-Pierre			Belfius Assurance	20 décembre 2007 Nouvelle convention le 2 novembre 2011

CPAS	Organismes de pension	Affiliation groupée avec la commune
CPAS affiliés au régime commun de pension et cotisant auprès d'une institution de prévoyance (organisme de pension)		
Anderlecht	Ethias	NON
Auderghem	Ethias	NON
Etterbeek	Ethias	NON
Evere	Ethias	OUI
Forest	Ethias	NON
Koekelberg	Ethias	OUI
Saint-Josse-ten-Noode	Ethias	OUI
CPAS affiliés au régime commun de pension et cotisant directement auprès de l'ONSS		
Watermael-Boitsfort		
Woluwe-Saint-Lambert		
Ganshoren		
Jette		
Uccle	PAS D'OBJET	NON
Bruxelles		
Molenbeek-Saint-Jean		
Ixelles		
Berchem-Sainte-Agathe		
Schaerbeek		
CPAS non affiliés au régime commun de pension		
Molenbeek-Saint-Jean	Aucun OP	
Saint-Gilles	Ethias	PAS D'OBJET
Woluwe-Saint-Pierre	Belfius	

3.4 Le paiement des pensions par les communes bruxelloises : schéma récapitulatif

Le schéma ci-après reprend la situation des communes bruxelloises :

- les communes non affiliées au régime commun (ex-pool 3) versent le montant facturé par leur organisme de pension qui paie les pensions de ces communes ;
- les communes qui cotisent au régime commun de pension mais passent par un organisme de pension, ex-pool 2 *ter*, paient les factures émises par l'organisme de pension pour couvrir tant les cotisations demandées par le Fonds de pension solidarisé que les pensions des mandataires et autres non couverts. Dans ce cas, l'organisme verse les pensions aux bénéficiaires et récupère auprès du SFP les recettes autres que les cotisations patronales de pension, donc cotisations des travailleurs et autres contributions aux recettes du FPS, et qui sont relatives aux pensions payées ;
- les communes affiliées au régime commun ne passant pas par un organisme de pension, ex-pools 1 et 2, versent les pensions non solidarisées aux bénéficiaires et les cotisations pour les pensions solidarisées au SFP. Celui-ci passe d'ailleurs souvent un contrat avec elles pour gérer aussi les pensions non solidarisées en dehors du Fonds de pension solidarisé.

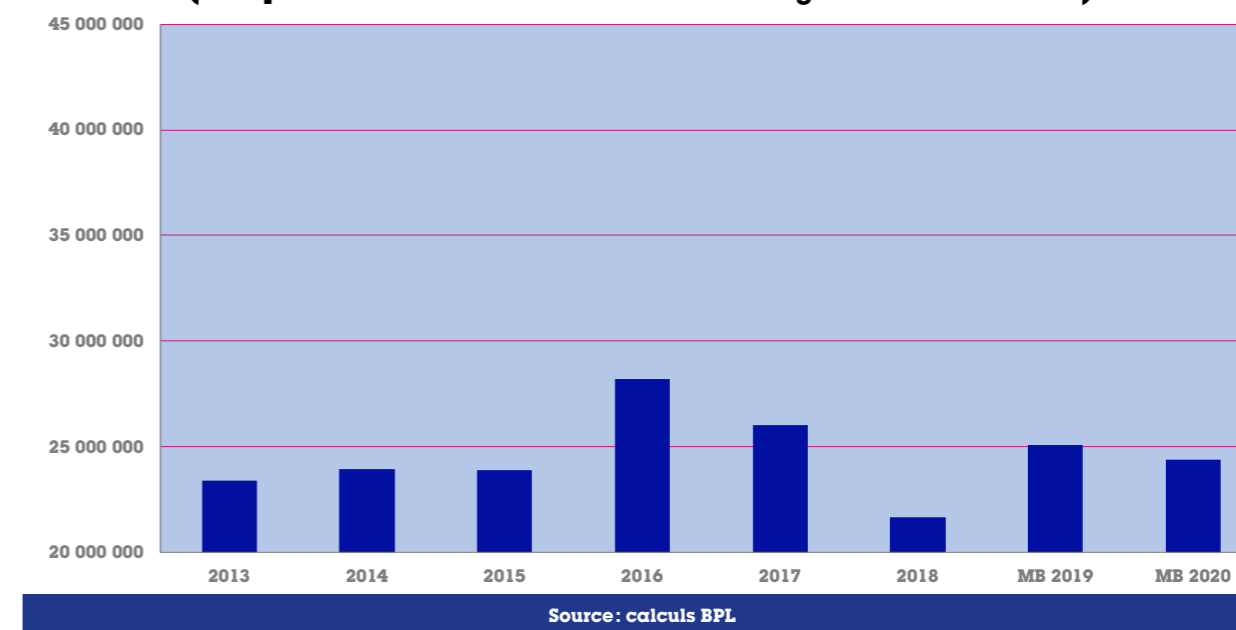


3.5 Quelques chiffres : le coût des pensions des communes bruxelloises jusqu'en 2020

Pour avoir une idée de l'évolution des coûts de pension ces dernières années, nous avons utilisé les données disponibles, c'est-à-dire les coûts annuels supportés par les dix-neuf communes bruxelloises, tels que consignés dans leurs comptes 2013 à 2018 et les deux derniers chiffres disponibles aux budgets 2019 et 2020. Il s'agit bien ici des coûts supportés par les communes (cotisations) et non pas des charges réelles de pension, qui elles sont couvertes par le Fonds de pension solidarisé et/ou par les assureurs. Il faut en outre préciser que les chiffres pour 2019 et 2020 sont des estimations budgétaires et que, en tant que telles, elles sont probablement surestimées par rapport à la réalité, qui sera consignée en son temps dans les comptes 2019 et 2020.

Les communes bruxelloises peuvent donc se regrouper en trois grands groupes : les trois communes non affiliées au régime commun des pensions ; les sept affiliées et cotisant auprès d'un organisme de pension ; les neuf communes affiliées et cotisant directement auprès du Fonds de pension solidarisé.

Cotisations de pension des communes non affiliées au régime commun des pensions (Comptes communaux et modifications budgétaires 2019 et 2020)



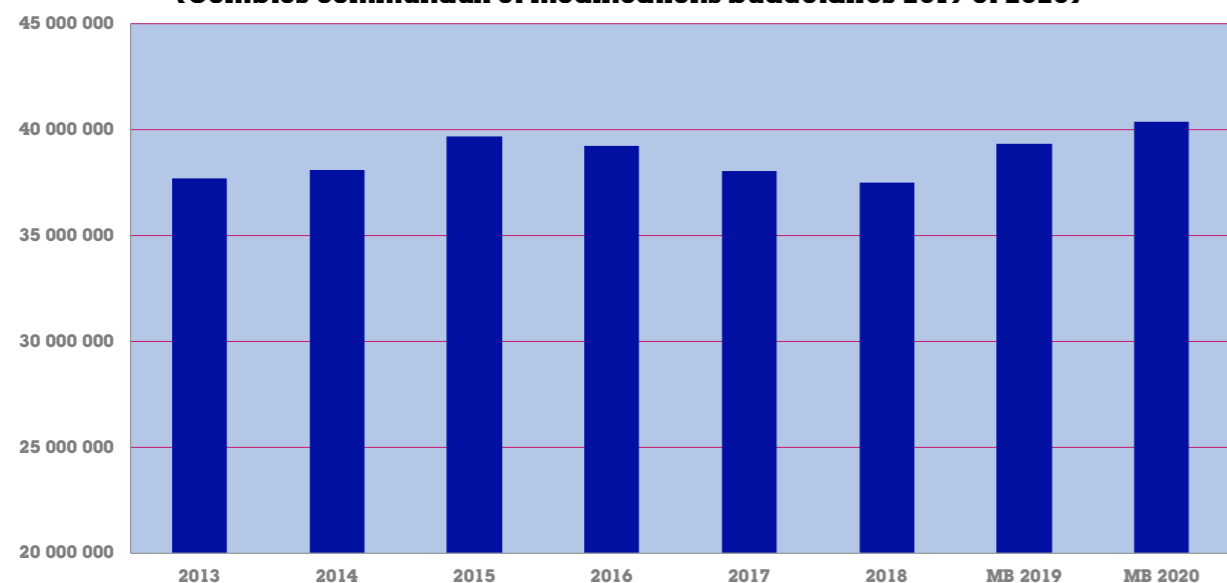
Les trois communes non affiliées (Schaerbeek, Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre) ont supporté des factures plus élevées en 2016 et en 2017. Leurs perspectives dépendent uniquement des fonds gérés par leurs assureurs.

Les communes reprises au graphique ci-dessous sont toutes affiliées chez Ethias et ont supporté des factures plus élevées en 2015 et en 2016, selon le rendement des fonds gérés par Ethias. Ces communes devront supporter les hausses instaurées par la loi du 30 mars 2018, et rester attentives à la manière dont Ethias va répercuter ces hausses dans ses factures (dans l'intervalle, ces communes ont consigné dans leurs budgets 2019 et 2020 des estimations en hausse).

Les cotisations de pension des communes affiliées cotisant directement auprès du SFP ont eu tendance à augmenter modérément dans le temps. Mais à partir de 2019, ces charges augmenteront considérablement à cause des effets de la loi du 30 mars 2018.

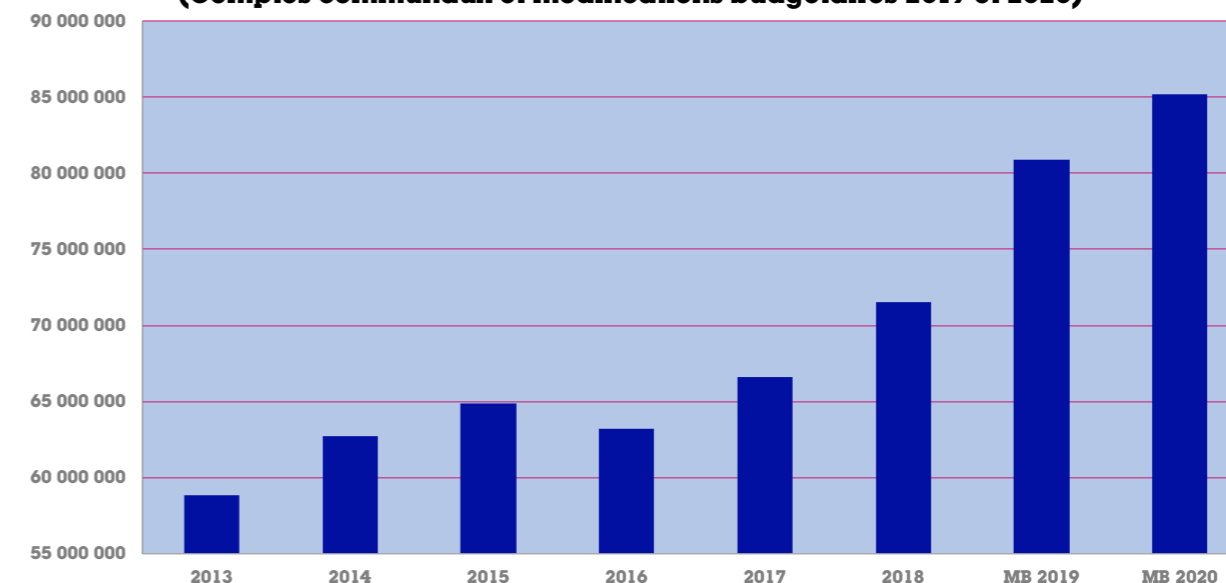
Afin de situer l'effort des pouvoirs locaux quant à leurs charges de pension, rappelons que, les taux de base et les taux de responsabilisation étant calculés sur la masse salariale brute, ces cotisations sont des **cotisations patronales** et vont s'ajouter aux autres. Les pouvoirs locaux versent presque 50 % de plus en rémunération brute à cause des cotisations de pension. On remarque aussi que les pouvoirs publics, n'ayant pas bénéficié des mesures de réduction des cotisations patronales (incluses dans le « tax shift »), risquent de payer en moyenne plus de cotisations patronales que le secteur privé pour leurs agents contractuels: cela dépendra de la part des contrats les dispensant du paiement d'une bonne partie des cotisations patronales (agents contractuels subventionnés, Maribel social et autres) dans le total des contrats.

Cotisations de pension des communes affiliées cotisant auprès d'un organisme de pension (Comptes communaux et modifications budgétaires 2019 et 2020)



Source : calculs BPL

Cotisations de pension des communes affiliées cotisant directement auprès du SFP (Comptes communaux et modifications budgétaires 2019 et 2020)



Source : calculs BPL

**Les cotisations
de responsabi-
lisation :
la clé de voûte**

4. LES COTISATIONS DE RESPONSABILISATION: LA CLÉ DE VOÛTE

Les cotisations de responsabilisation constitueront l'élément déterminant dans la hausse des charges de pension des pouvoirs locaux ces prochaines années, en vertu de deux éléments essentiellement: un ajustement du taux de responsabilisation fortement à la hausse à partir de 2022 (voir le tableau dans le sous-paragraphe « Calcul annuel des cotisations de base et de responsabilisation: le noyau du FPS») et la majoration dite « double mensualité ».

4.1 Hausse des taux de cotisations de responsabilisation: pourquoi?

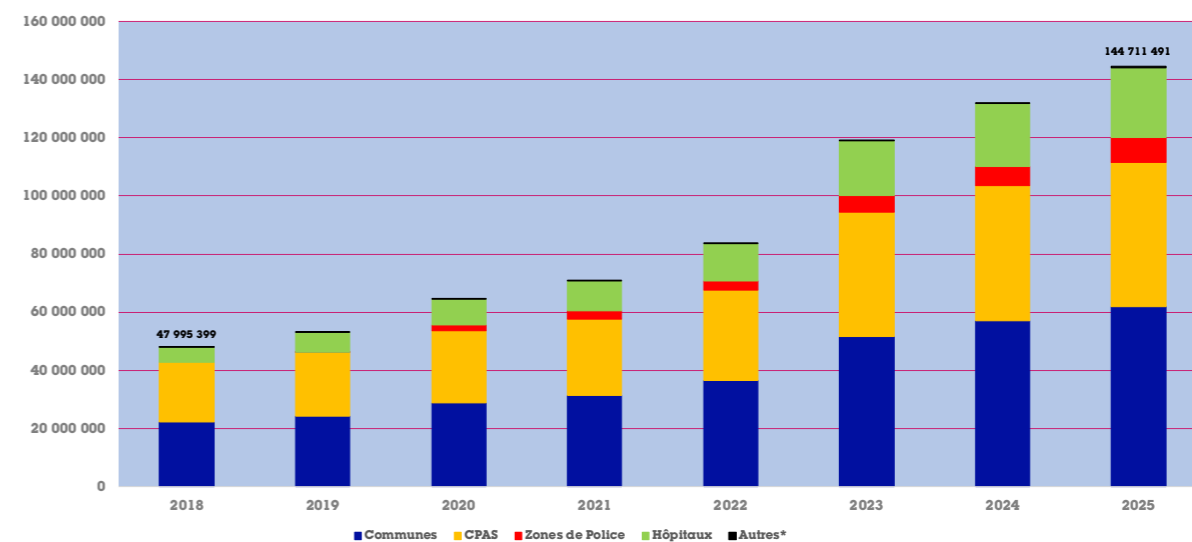
La hausse des taux de cotisations de responsabilisation a été estimée par le SFP pour couvrir les charges de pension; le SFP a fait ces hypothèses sur l'évolution estimée de la masse salariale des statutaires et des charges de pension, sans doute en la sous-estimant, en tout cas à en croire les comptes annuels des communes bruxelloises. La masse salariale des statutaires estimée par le SFP présente une très légère progression dans les années à venir, étant même parfois stagnante pour certains pouvoirs locaux. Comme les cotisations de base sont calculées en pourcentage de la masse salariale, elles risquent par conséquent de ne pas augmenter suffisamment pour couvrir les charges de pension qui, elles, devraient par contre augmenter de 3 % à 4 % annuellement, selon le SFP.

Le SFP ne voulant pas toucher au taux de base, donc aux cotisations payées par tous les pouvoirs locaux, il a préféré répercuter sur les coefficients de responsabilisation¹⁵ la hausse des recettes nécessaire pour éviter un trop grand déficit.

4.2 La hausse des cotisations de responsabilisation: une hausse de 172 % de fin 2019 à 2025

Les cotisations de responsabilisation, avec un taux à la hausse modérée par les nouvelles recettes de modération salariale, porteront la dépense des pouvoirs locaux bruxellois de 53 millions d'euros en 2019 à 145 millions d'euros en 2025.

Cotisations de responsabilisation (évolution 2018-2025)



*Autres: intercommunales, Mont-de-Piété et Chapitre XII. Exclus: Brutélé et Vlaamse Gemeenschapscommissie

Source: service fédéral des Pensions – Estimations juin 2020

¹⁵ Tous les pouvoirs locaux ne sont pas tenus de payer des cotisations de responsabilisation.

La hausse pour certains pouvoirs locaux sera particulièrement marquée (voir le tableau ci-dessous) et, de manière générale, les pouvoirs locaux bruxellois vont devoir payer en 2025 91,5 millions d'euros de plus qu'en 2019 et ce pour

les seules cotisations de responsabilisation: dans ce montant ne sont comprises ni les cotisations de base ni la double mensualité qui sera payée entre 2019 et 2023.

Cotisations de responsabilisation des pouvoirs locaux bruxellois : estimations (EUR) du SFP (juin 2020)

Pouvoirs locaux	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Taux de croissance 2019-2025
Communes	22 147 040	24 033 245	28 648 263	31 250 742	36 502 941	51 556 935	56 967 502	61 902 742	157,57 %
CPAS	20 611 721	22 165 606	24 981 126	26 404 097	31 126 429	42 952 922	46 601 662	49 805 540	124,70 %
Zones de police	-	55 601	1 840 138	2 902 378	3 206 888	5 648 126	6 655 098	8 339 313	14 898,49 %
Hôpitaux	5 147 533	6 776 118	8 853 043	10 247 322	12 758 040	18 822 037	21 551 841	24 179 601	256,84 %
Autres¹⁶	89 105	107 783	155 608	187 805	235 870	362 058	429 534	484 295	349,32 %
Totaux	47 995 399	53 138 353	64 478 178	70 992 344	83 830 168	119 342 078	132 205 637	144 711 491	172,33 %

¹⁶ Autres : Brulabo; Société coopérative intercommunale de crémation (SCIC); École régionale et intercommunale de police (Erip); Intercommunale d'inhumation; Académie des arts de la parole, de la danse et de la musique de Saint-Josse-ten-Noode/Schaerbeek; Mont-de-Piété; association Les Cuisines bruxelloises; Maison de quartier - Centre d'animation sociale de quartier. Exclues : Brutele; Vlaamse Gemeenschapscommissie.

À cela, il faut ajouter la double mensualité, qui est un montant qui sera vraisemblablement réparti sur cinq ans. Cette pratique a commencé en 2019, avec l'arrêté royal du 3 décembre 2018, fixant la double mensualité de 2019 à 23,4 % du montant 2017 (ou 114,3 % du montant 2018). La double mensualité pour 2020 a été fixée par l'arrêté royal du 20 décembre 2019 à **53,6 %** du montant 2018.

Ci-dessous, un tableau récapitulatif pour l'ensemble des pouvoirs locaux bruxellois :

Montants (EUR) des cotisations de responsabilisation facturés par année selon le système de la double mensualité					
	2018	2019	2020	2021-2023	2024
Estimations du service fédéral des Pensions pour l'année en cours	47 995 399	53 138 353	64 478 178	2021 : 70 992 344 2022 : 83 830 168 2023 : 119 342 078	132 205 637
Base légale	Arrêté royal du 4 mai 2018 fixant le montant de l'assiette des cotisations de responsabilisation 2018 à 118 % de l'assiette 2016	Arrêté royal du 3 décembre 2018 fixant le montant de l'assiette des cotisations de responsabilisation 2019 à 108 % de l'assiette 2017 et l'assiette des mensualités complémentaires à 23,40 % de l'assiette 2017	Arrêté royal du 20 décembre 2019 fixant le montant de l'assiette de cotisations de responsabilisation 2020 à 94,4 % des cotisations 2018 et les mensualités complémentaires à 53,6 % de l'assiette 2018	Futurs arrêtés royaux (2021-2023)	Futur arrêté royal
Cotisations de responsabilisation « simples » effectives : calcul sur l'avant-dernière année (ancien système toujours partiellement en cours)	49 261 323	48 524 966	45 307 657	<i>Montant tendant vers 0</i>	<i>0</i>
Montants à payer pour l'année en cours en « double mensualité » de 2019 à 2023	0	10 513 743	25 725 534	<i>Montant tendant vers l'estimation pour l'année même</i>	<i>132 205 637</i>
Totaux demandés aux pouvoirs locaux	49 261 323	59 038 709	71 033 191	<i>Jusqu'à plus de 100 millions d'euros en 2023 (estimations)</i>	<i>132 205 637</i>
Payé en plus par rapport à l'ancien système	0 %	22 %	57 %	<i>Environ 20 % par an de plus par rapport aux montants prévus par l'ancien système</i>	

Au cas où l'on se poserait la question, il y a **discordance entre l'arrêté royal** du 20 décembre 2019, qui fixe les cotisations de responsabilisation 2020 à 94,4 % de l'assiette de 2018, **et les estimations du service fédéral des Pensions reprises ci-dessus**, qui ont établi pour 2020 un montant de 64 478 178 euros, soit 134 % du montant 2018. Cette discordance est due au fait que le SFP a délivré ses

estimations avant la publication de l'arrêté royal. De plus, il s'agit bien d'estimations, sujettes à ajustement deux à trois fois chaque année. À remarquer qu'avec la double mensualité, les pouvoirs locaux vont payer en 2020 tout de même 148 % des cotisations de responsabilisation de 2018 (94,4 % + 53,6 %).

4.3 Le deuxième pilier de pension dans le cas des pouvoirs locaux bruxellois

La loi qui régit les régimes complémentaires de pension est celle du 28 avril 2003, qui a été modifiée par la loi du 30 mars 2018 sur quelques points, afin de l'adapter aux employeurs du secteur public.

Certaines contraintes supplémentaires pour les pouvoirs locaux ont été introduites à cette occasion, comme celle de passer obligatoirement par un organisme de pension/assureur/institution de retraite professionnelle (la possibilité de gestion interne serait donc désormais exclue), ainsi que l'obligation de déclarer les régimes complémentaires auprès de la Sigedis¹⁷ avant la fin de l'année 2018.

La loi du 30 mars 2018 a introduit la possibilité de déduire des cotisations de responsabilisation la moitié du coût du deuxième pilier, **sous certaines conditions** :

- le deuxième pilier ne doit concerner que les agents contractuels mais doit **tous** les concerner, indépendamment du fait que la charge de leur rémunération est entièrement soutenue par la commune ou est subsidiée en partie (travailleurs sous contrat régi par l'article 60, § 7, de la loi organique des CPAS, ou agents contractuels subventionnés, par exemple). La loi du 30 mars 2018 lie donc le régime de pension des agents contractuels avec celui des statutaires, puisque la réduction des cotisations de responsabilisation, qui ne concerne que les statutaires, est déterminée par l'assurance épargne pension faite en faveur des contractuels ;
- les formules d'épargne pension doivent être conformes à la loi du 28 avril 2003 qui régit les régimes complémentaires de pension ;
- les cotisations minimums donnant droit à la réduction en question sont de 2 % en 2020 et de 3 % en 2021 pour les plans épargne « contributions définies » et « cash balance » ; 4 % en 2020 et 6 % en 2021 pour le plan « cash balance ». Le maximum déductible est fixé à 6 % dans les deux premiers cas et à 12 % dans le troisième.

Cette mesure revient à instaurer une contrainte de solidarité qui fait que les pouvoirs locaux qui n'instaurent pas de deuxième pilier doivent indirectement payer ce que les autres ne paient pas, toujours à concurrence du plafond maximum que sont leurs charges de pension. Or, il faut savoir qu'en Région de Bruxelles-Capitale, sept administrations locales avaient un deuxième pilier de pension au début de 2020, selon les dernières données en possession de BPL, dont une ne couvre que partiellement ses agents et deux autres ne cotisent pas suffisamment pour rencontrer les conditions de la réduction. En Wallonie, environ quatre-vingts pouvoirs locaux se sont dotés d'un deuxième pilier avant la loi du 30 mars 2018 et, selon l'Union des Villes et Communes de Wallonie, cent septante autres pouvoirs locaux ont adopté un deuxième pilier en répondant à l'appel de la Région wallonne, qui a mis en place un incitatif. Mais il faut savoir qu'au total, six cent septante-neuf pouvoirs locaux wallons auraient pu adopter un deuxième pilier.

En Flandre, bien qu'environ cinq cent quatre-vingt-sept pouvoirs locaux aient déjà un deuxième pilier, selon la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, la plupart d'entre eux paient un deuxième pilier pour un pourcentage minime de la masse salariale, insuffisant pour remplir les conditions de déduction fixées par la loi du 30 mars 2018.

De plus, en 2018, seulement 43 % des communes et 38 % des CPAS belges, par exemple, devaient payer des cotisations de responsabilisation. Par conséquent, on ne connaît pas l'ampleur des réductions de cotisations de responsabilisation qui retomberaient éventuellement sur les finances des pouvoirs locaux des diverses régions.

4.3.1 Compatibilité avec le cadre réglementaire des pouvoirs publics locaux

Les pouvoirs locaux vont devoir gérer le deuxième pilier de pension en accord avec une série de textes de loi qui régissent explicitement leur activité et auxquels le secteur privé n'est pas forcément soumis.

La législation en matière de marchés publics pour le choix de l'organisme de pension doit être respectée.

Un deuxième point d'attention pourrait être la concertation avec les travailleurs, obligatoire selon la loi du 28 avril 2003 fixant les obligations pour les pensions complémentaires. Les communes et les CPAS étant exclus du système de relations collectives institué par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail (même en ce qui concerne leur personnel contractuel), ils devront avoir recours aux « comités particuliers » prévus par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents.

Les pouvoirs locaux doivent respecter les « plafonds Wijninckx », c'est-à-dire les plafonds maximums appliqués à la pension des agents de la fonction publique par la loi du 5 août 1978. Celle-ci définit tant le plafond relatif (75 % du traitement impliqué dans le calcul de la pension) qu'absolu (en chiffres, au 1^{er} mars 2020, il s'agit de 81 622,85 euros bruts par an). Un deuxième pilier de pension pourrait provoquer le dépassement de ces limites.

Pour ce qui est des mandataires, ceux-ci semblent exclus de la possibilité d'un avantage de deuxième pilier. L'ordonnance du 14 décembre 2017 conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune, sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, interdit l'octroi d'une assurance groupe et détermine un plafond maximum (150 % de l'indemnité des députés) pour la somme des rémunérations et avantages de toute nature perçus. L'ordonnance du 25 janvier 2018, article 4, § 4, établit qu'« En dehors des traitements attachés à l'exercice de leurs mandats originaires, et sauf les avantages de toute nature et frais de représentation attachés à l'exercice de leurs fonctions, les bourgmestres et échevins ne pourront jouir d'aucune rétribution à charge de la commune ».

D'autre part, si un deuxième pilier de pension peut être un atout pour attirer du personnel compétent, il faut aussi se poser la question de l'impact réel que cette contribution complémentaire aurait sur la pension effectivement touchée par les agents contractuels. Un tel dispositif doit pouvoir, en principe et selon l'intention exprimée par le législateur lors de la présentation de la loi du 30 mars 2018, compenser la différence entre la pension d'un statuaire et la pension d'un contractuel, qui peut être très importante. La différence de calcul entre les deux régimes de pension est due à divers éléments, dont les plus importants sont la prise en compte d'une assiette moyenne plus élevée dans le cas des statutaires — d'autant plus élevée que l'agent a fait une carrière importante —, tandis que l'assiette est plafonnée dans le cas des contractuels. Ces derniers peuvent de plus voir leur pension écourtée par l'application du taux « isolé » (60 % de l'assiette au lieu de 75 %), alors que les statutaires bénéficient toujours de 75 % de l'assiette de calcul.

Il s'agit donc de calculer si une pension complémentaire telle que définie par la loi du 30 mars 2018 peut assurer une compensation entre la pension du contractuel (sur toute ou partie de sa carrière) et la pension du statuaire. Le calcul est complexe, car il dépend de la situation personnelle de chaque agent (situation familiale, carrière accomplie) mais on peut déjà avancer que dans l'environnement actuel offrant des taux d'intérêt très bas, il sera difficile de trouver des plans de pension qui pourront sans trop de risques assurer une rente complémentaire suffisante pour combler la différence entre les pensions des contractuels et celles des statutaires.

Pour conclure ce paragraphe, il faut souligner le caractère discriminatoire de l'adoption d'un deuxième pilier de pension entre les agents contractuels entrés à des moments différents avant la date de la prise de cours de cet engagement.

¹⁷ Sigedis est une association publique sans but lucratif fondée en 2006 par les institutions de sécurité sociale. Elle propose des données complètes dans les domaines de l'identification personnelle, de la carrière et de la pension.



**Quelques
estimations
sur l'évolution
des coûts de
pension**

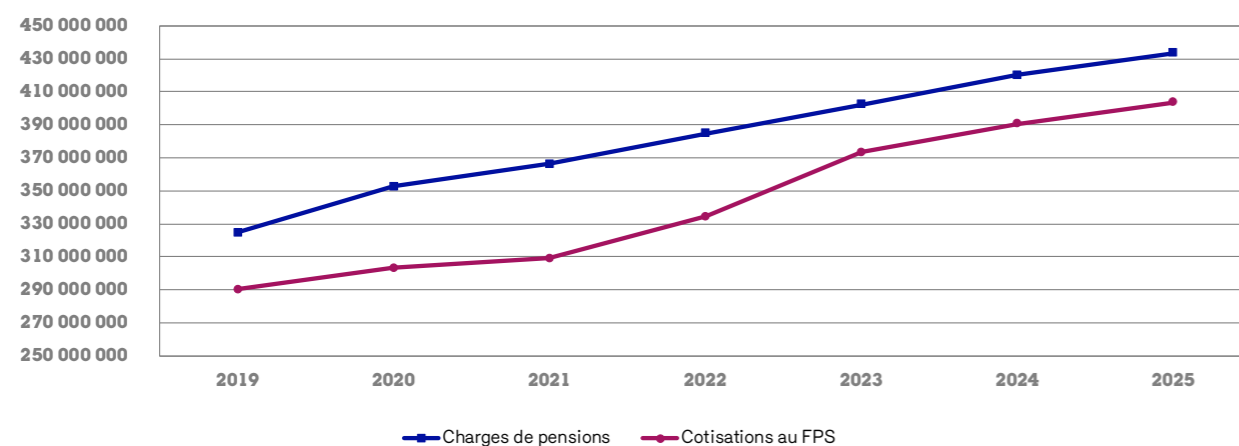
5. QUELQUES ESTIMATIONS SUR L'ÉVOLUTION DES COÛTS DE PENSION

Il faut tout d'abord rappeler que les charges de pension réelles, donc les prestations de pension perçues par les bénéficiaires, sont plus importantes que ce qui est payé par les administrations locales : le Fonds de pension solidarisé, avec l'aide des fonds auxiliaires, couvre une partie des pensions (un peu plus ou un peu moins selon les administrations).

Il est donc intéressant de comparer l'évolution attendue des charges de pension et celle des cotisations de base et de responsabilisation demandées aux affiliés. Les dernières estimations du service fédéral des Pensions datent de décembre 2019 et sont à l'horizon 2025.

Le graphique ci-dessous montre bien que les cotisations versées par les administrations locales bruxelloises se rapprocheront de plus en plus des charges de pension payées par le Fonds de pension solidarisé : le taux moyen de croissance annuel est de 4,94 % pour les charges de pension et de 5,71 % pour les cotisations (de base et de responsabilisation), selon les calculs du SFP pour la période 2019-2025.

Progression estimée des charges de pension et des cotisations des pouvoirs locaux bruxellois



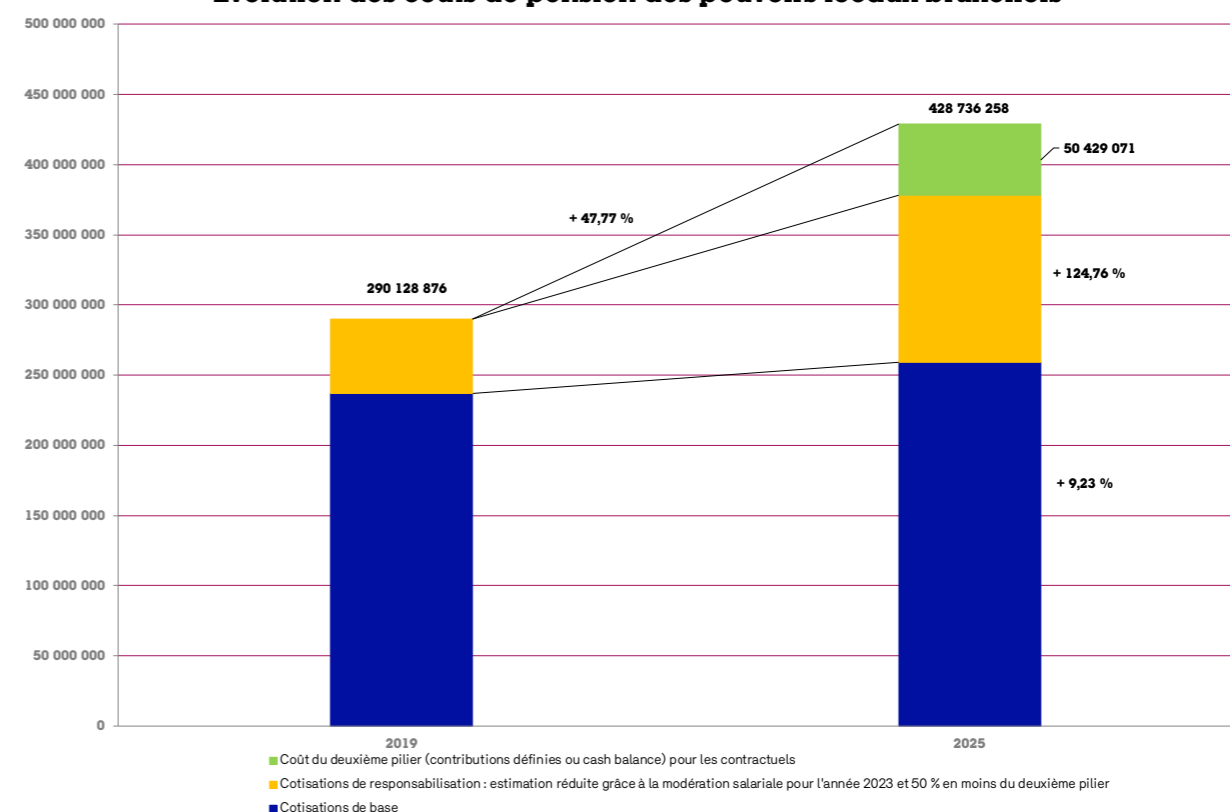
Source : service fédéral des Pensions (juin 2020)

La loi du 30 mars 2018 impose cependant un autre mode de calcul : les administrations locales qui n'adoptent pas de second pilier pour leurs contractuels, devront payer une partie des cotisations de responsabilisation pour ceux qui le font. Il faut donc estimer le coût d'un second pilier pour les pouvoirs locaux et faire l'hypothèse qu'ils adopteront tous cette mesure¹⁸.

Sur le graphique ci-dessous, on remarque bien que la hausse des coûts de pension est déterminée par les cotisations de responsabilisation, pourtant diminuées de la moitié du coût du deuxième pilier, qui a été estimé à 50 429 071 euros pour l'année 2025, sur base de 6 % de la masse salariale brute (plafond fixé par la loi pour les réductions).

Ce calcul a globalement été fait pour l'ensemble des pouvoirs locaux, sans examiner la situation particulière de chaque administration qui pourrait aussi aboutir à une situation où la moitié du coût d'un deuxième pilier finirait par réduire à zéro les cotisations de responsabilisation : l'administration locale paierait donc la totalité de ses charges de pension, mais devrait tout de même payer une pension complémentaire à ses contractuels.

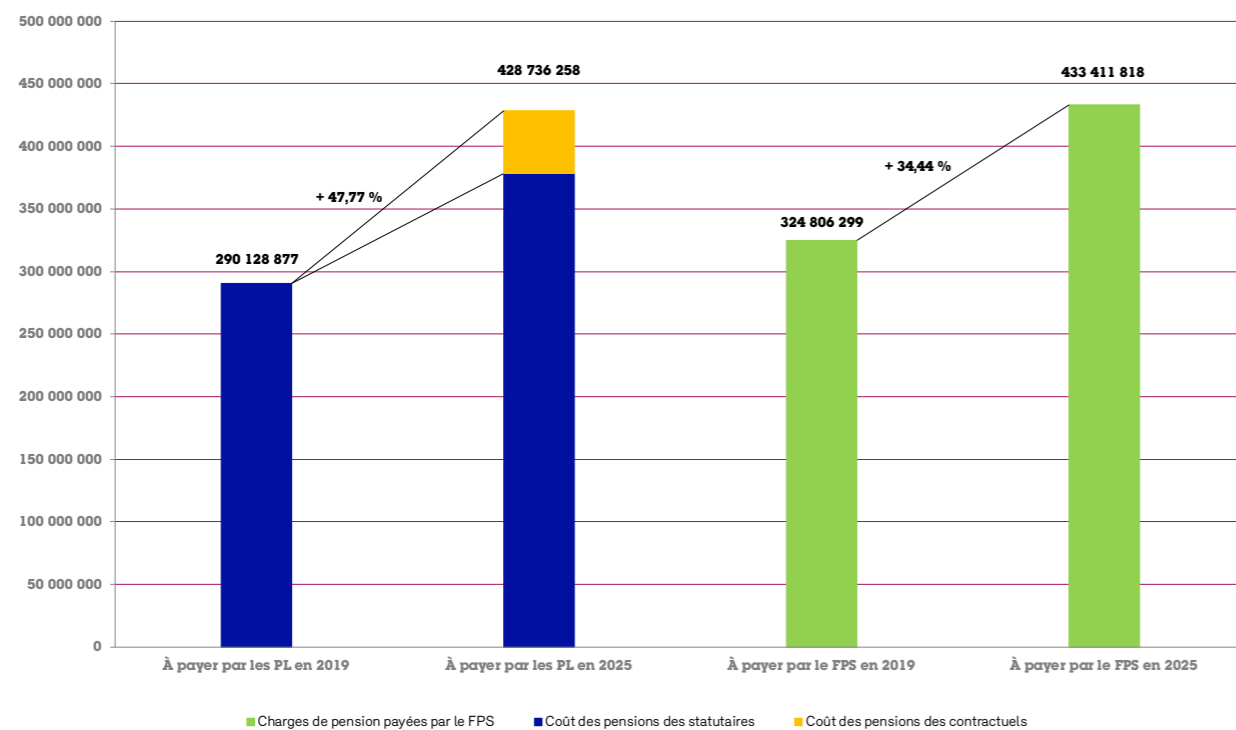
Évolution des coûts de pension des pouvoirs locaux bruxellois



¹⁸ Les estimations de la masse salariale des contractuels et donc du coût du deuxième pilier ont été faites avec les données disponibles : pour les communes, les données très précises des comptes, auxquelles on a appliqué le taux de croissance moyen annuel des années précédentes ; pour les autres pouvoirs locaux, on a procédé avec d'autres méthodes, selon les cas.

En faisant un calcul global pour les administrations locales bruxelloises, on constate que l'avantage de l'affiliation au FPS est effectivement amené à disparaître:

Évolution des coûts de pension des pouvoirs locaux bruxellois et des charges payées par le FPS



Source: calculs BPL



Conclusion

QUELLE POLITIQUE DE NOMINATION DANS LES ANNÉES À VENIR ?

Les pouvoirs locaux se retrouvent actuellement dans une impasse : leurs coûts de pension vont augmenter fortement et grever leurs budgets, alors qu'en tant qu'employeurs, ils paient les cotisations patronales les plus élevées. Ils ne peuvent pas compter sur la solidarité de la sécurité sociale pour payer les pensions de leurs fonctionnaires et leur propre système solidarisé est mis à mal.

De plus, les charges de pension vont augmenter aussi en fonction des évolutions démographiques.

Sachant que la nomination de nouveaux fonctionnaires va se répercuter sur les charges futures, la réponse la plus logique serait de ralentir, voire d'arrêter, les nominations. Mais arrêter de nommer reviendrait à déplacer le montant payé des cotisations de base (calculées sur la masse salariale des statutaires) vers les cotisations de responsabilisation (différence entre les charges de pension et les cotisations de base), dont le pourcentage est plus élevé.

Les pouvoirs locaux vont donc devoir composer avec les évolutions démographique et socio-économique, qui vont déterminer leurs moyens financiers et le type de service rendu aux citoyens, ainsi qu'avec les développements introduits par la loi du 30 mars 2018, dont notamment :

- la pension mixte, désormais d'application, ce qui rendra les charges de pension moins lourdes pour tout fonctionnaire nommé en milieu ou en fin de carrière (incitant aux nominations tardives) ;
- les cotisations de responsabilisation des affiliés au Fonds de pension solidarisé qui vont augmenter très fortement (incitant à la nomination) ;
- un deuxième pilier de pension pour les contractuels des affiliés au FPS, pratiquement obligatoire de par les dispositions introduites par la loi (augmentation du coût des contractuels).

Dans ce contexte, les pouvoirs locaux se demandent quelle politique de nomination ils devront suivre les prochaines années pour minimiser leurs charges financières tout en restant un employeur attractif (à défaut de gros salaires, le statut de fonctionnaire est un des incitants à travailler pour la fonction publique locale) et en continuant d'assurer un service de qualité au citoyen.

La direction des Finances locales de BPL a confié une étude prévisionnelle à une société de consultance spécialisée en risques, finance, actuariat et sciences des données, *spinoff* de l'UCLouvain, afin de prendre en compte diverses hypothèses quant aux nominations futures et à leur impact sur les charges de pension. Les résultats de cette étude seront disponibles à la fin de l'année 2020 et serviront de base pour des réflexions et des conseils quant aux stratégies à suivre par les pouvoirs locaux dans la gestion de leur personnel.

LÉGISLATION (SÉLECTION DE TEXTES)

Lois

21 décembre 1927	Loi relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement à tous les préposés des communes et des administrations subordonnées
25 avril 1933	Loi relative à la pension du personnel communal
5 décembre 1968	Loi sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires
5 août 1978	Loi de réformes économiques et budgétaires
29 juin 1981	Loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés
1 ^{er} août 1985	Loi portant des dispositions sociales
24 juin 1988	Nouvelle Loi communale
30 décembre 1992	Loi portant des dispositions diverses en matière sociale — Chapitre v
6 août 1993	Loi relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales
7 décembre 1998	Loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux
2 avril 2001	Loi modifiant la Loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police
6 mai 2002	Loi relative au fonds des pensions de la police fédérale et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale
28 avril 2003	Loi relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale
4 mars 2004	Loi accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public
27 octobre 2006	Loi relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle
24 octobre 2011	Loi 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
12 mai 2014	Loi portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale
13 mars 2016	Loi relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance
18 mars 2016	Loi portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale
10 juillet 2016	Loi portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office National de Sécurité Sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service Fédéral des Pensions
30 mars 2018	Loi 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
21 décembre 2018	Loi portant des dispositions diverses en matière sociale
13 avril 2019	Loi portant des dispositions diverses en matière de pension

Arrêtés royaux

12 mai 1927	Arrêté royal relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État
26 décembre 1938	Arrêté royal relatif au régime des pensions du personnel communal
24 octobre 1967	Arrêté royal n° 50 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés
28 novembre 1969	Arrêté royal pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs
28 septembre 1984	Arrêté royal portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités
31 décembre 1986	Arrêté royal n° 491 modifiant la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal
19 décembre 2014	Arrêté royal pris pour les années 2015, 2016 et 2017 en exécution des articles 16, alinéa 1 ^{er} et 22, § 3, de la loi du 24 octobre 2011
26 octobre 2015	Arrêté royal pris pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019 en exécution des articles 16, alinéa 1 ^{er} , 2) de la loi du 24 octobre 2011
23 avril 2018	Arrêté royal pris en exécution de l'article 24, § 2 <i>ter</i> de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés
4 mai 2018	Arrêté royal pris en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 2 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, 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
3 décembre 2018	Arrêté royal pris pour l'année 2019 en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 1 ^{er} et § 4 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, 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
7 février 2019	Arrêté royal pris pour les années 2020 et 2021 en exécution de l'article 16, alinéa 1 ^{er} , 2), de la 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
8 septembre 2019	Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux
29 novembre 2019	Arrêté royal pris pour l'année 2022 en exécution de l'article 16, alinéa 1 ^{er} , 1), de la 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
20 décembre 2019	Arrêté royal pris pour l'année 2020 en exécution de l'article 21, § 3, alinéa 1 ^{er} et § 4 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, 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

Ordonnances

14 décembre 2017	Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois
25 janvier 2018	Ordonnance relative à la limitation du nombre de mandataires communaux et à l'institution de nouvelles mesures de gouvernance en Région de Bruxelles-Capitale

Décrets

22 novembre 2013	Décret relatif à la bonne gouvernance au sein du secteur public flamand
23 novembre 2018	Décret relatif au « Vlaams Pensioenfond » (Fonds de pension flamand) et au régime de pension public pour les travailleurs des services de l'Autorité flamande et d'autres administrations

POUR EN SAVOIR PLUS

- BAYENET B., FONTAINE M., LÉONARD D., PIRAUX A. (dir.), « La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ? », in *Pyramides*, n°s 31-32, Centre d'Études et de Recherches en Administration publique, 2019.

- LEROY J., *Waarom hebben lokale besturen een pensioenprobleem ?*, VVSG, 2019.

- MENDOLA L., VAN OVERMEIRE K., « État des lieux du financement des pensions des agents locaux », in *Mouvement communal*, n° 946, UVCW, mars 2020, p. 28-47.

- VAN REETH C., « L'"effet boomerang" des pensions va frapper les communes de plein fouet », in *Trait d'Union*, n° 115, Brulocalis, septembre-octobre 2019, p. 12-14.

ABRÉVIATIONS

ACS	Agent contractuel subventionné
BPL	Bruxelles Pouvoirs locaux
CAP	Commission d'assistance publique
CPAS	Centre public d'action sociale
DFL	Direction des Finances locales
Ibsa	Institut bruxellois de statistique et d'analyse
FPS	Fonds de pension solidarisé
MB	Modification budgétaire
ONSSAPL	Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales
OP	Organisme de pension
ORPSS	Office des régimes particuliers de sécurité sociale
PL	Pouvoir(s) local(aux)
SFP	Service fédéral des Pensions
TCB	Taux de cotisation de base
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5	4. LES COTISATIONS DE RESPONSABILISATION: LA CLÉ DE VOÛTE	34
LES PENSIONS EN BELGIQUE	7	4.1 Hausse des taux de cotisations de responsabilisation: pourquoi?	34
LÉGISLATION	9	4.2 La hausse des cotisations de responsabilisation: une hausse de 172 % de fin 2019 à 2025.....	35
1. LES PENSIONS DES AGENTS STATUTAIRES DES POUVOIRS LOCAUX ET LEUR FINANCEMENT	10	4.3 Le deuxième pilier de pension dans le cas des pouvoirs locaux bruxellois	38
1.1 Les années 1980, 1990 et début 2000.....	10	4.3.1 Compatibilité avec le cadre réglementaire des pouvoirs publics locaux	39
1.2 Les années 2010.....	11	5. QUELQUES ESTIMATIONS SUR L'ÉVOLUTION DES COÛTS DE PENSION	42
2. ALIMENTATION ET CHARGES DU FONDS DE PENSION SOLIDARISÉ	12	CONCLUSION	47
2.1 Les recettes du Fonds de pension solidarisé (article 10 de la loi du 24 octobre 2011).....	12	QUELLE POLITIQUE DE NOMINATION DANS LES ANNÉES À VENIR?	48
2.2 Les dépenses à charge du Fonds de pension solidarisé (article 4 de la loi du 24 octobre 2011).....	13	LÉGISLATION (SÉLECTION DE TEXTES)	50
2.3 Les autres moyens à disposition du Fonds de pension solidarisé (article 9 de la loi du 24 octobre 2011 et mises à jour récentes).....	14	POUR EN SAVOIR PLUS	52
2.4 Calcul annuel des cotisations de base et de responsabilisation: le noyau du FPS	15	ABRÉVIATIONS	53
2.5. La loi du 30 mars 2018.....	18		
3. PENSIONS SOLIDARISÉES ET NON SOLIDARISÉES	22		
3.1 Recours aux organismes de pension.....	22		
3.2 Les pouvoirs locaux affiliés en Région de Bruxelles-Capitale.....	23		
3.3 L'affiliation au régime commun des communes et CPAS bruxellois.....	25		
3.4 Le paiement des pensions par les communes bruxelloises: schéma récapitulatif.....	28		
3.5 Quelques chiffres: le coût des pensions des communes bruxelloises jusqu'en 2020.....	29		

Titre de l'ouvrage

Focus BPL n°6 – Bruxelles Pouvoirs locaux

Coordination et mise en page

Bruxelles Pouvoirs locaux - Cellule de support à l'administration
Bruxelles Synergie - Direction de la Communication

Rédaction

Leopoldina Caccia Dominioni, Attachée
lcacciadominioni@sprb.brussels

Couverture

Bruxelles Synergie - Direction de la Communication

Éditeur responsable

Rochdi Khabazi, Directeur général de Bruxelles Pouvoirs locaux
Boulevard du Jardin Botanique 20 • 1035 Bruxelles

Contact

Bruxelles Pouvoirs locaux
Boulevard du Jardin Botanique 20
1035 Bruxelles
pouvoirs-locaux@sprb.brussels
www.pouvoirs-locaux.brussels

Dépôt légal: 2020/11.404/6

© 2020 SPRB – Bruxelles Pouvoirs locaux - Tous droits réservés

06
08 - 2020

FOCUS



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

Boulevard du Jardin Botanique 20 • 1035 Bruxelles
T +32 (0)2 204 21 11 • F +32 (0)2 800 38 00

pouvoirs-locaux@sprb.brussels
www.pouvoirs-locaux.brussels