

FOCUS

#13

02 - 2025

LES PENSIONS DES POUVOIRS LOCAUX BRUXELLOIS



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1. Les pensions des agents statutaires des communes, CPAS et Zones de police bruxellois.....	6
2. Les modes de paiement des charges de pension des pouvoirs locaux	8
3. Charges de pension solidarisées et non solidarisées.....	11
4. Les coûts de pension effectivement soutenus par les pouvoirs locaux bruxellois.....	15
5. Cinq manières de couvrir les coûts de pension par les pouvoirs locaux bruxellois	20
5.1 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts tant par une assurance pension que par une assurance cotisations	20
5.2 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts par une assurance pension pour leurs pensions non solidarisées	21
5.3 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé sans aucune assurance	22
5.4 Les non affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec assurance pension	23
5.5 Le CPAS non affilié au Fonds de Pension Solidarisé et non couvert par les assurances.....	23
6. Les prochains défis: les recettes du Fonds de Pension Solidarisé.....	24
6.1 Double mensualité: le cas des communes bruxelloises.....	25
6.2 La réduction grâce à l'assurance pension pour les contractuels.....	26
7. Changements récents dans la législation sur les pensions des pouvoirs locaux.....	27
7.1 Loi du 18 mai 2022 - modifiant le chapitre 7 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011	27
7.2 Loi du 25 avril 2024 portant la réforme des pensions.	27
7.3 Arrêtés Royaux	29
Conclusions.....	31
Bibliographie	34
Annexes.....	36



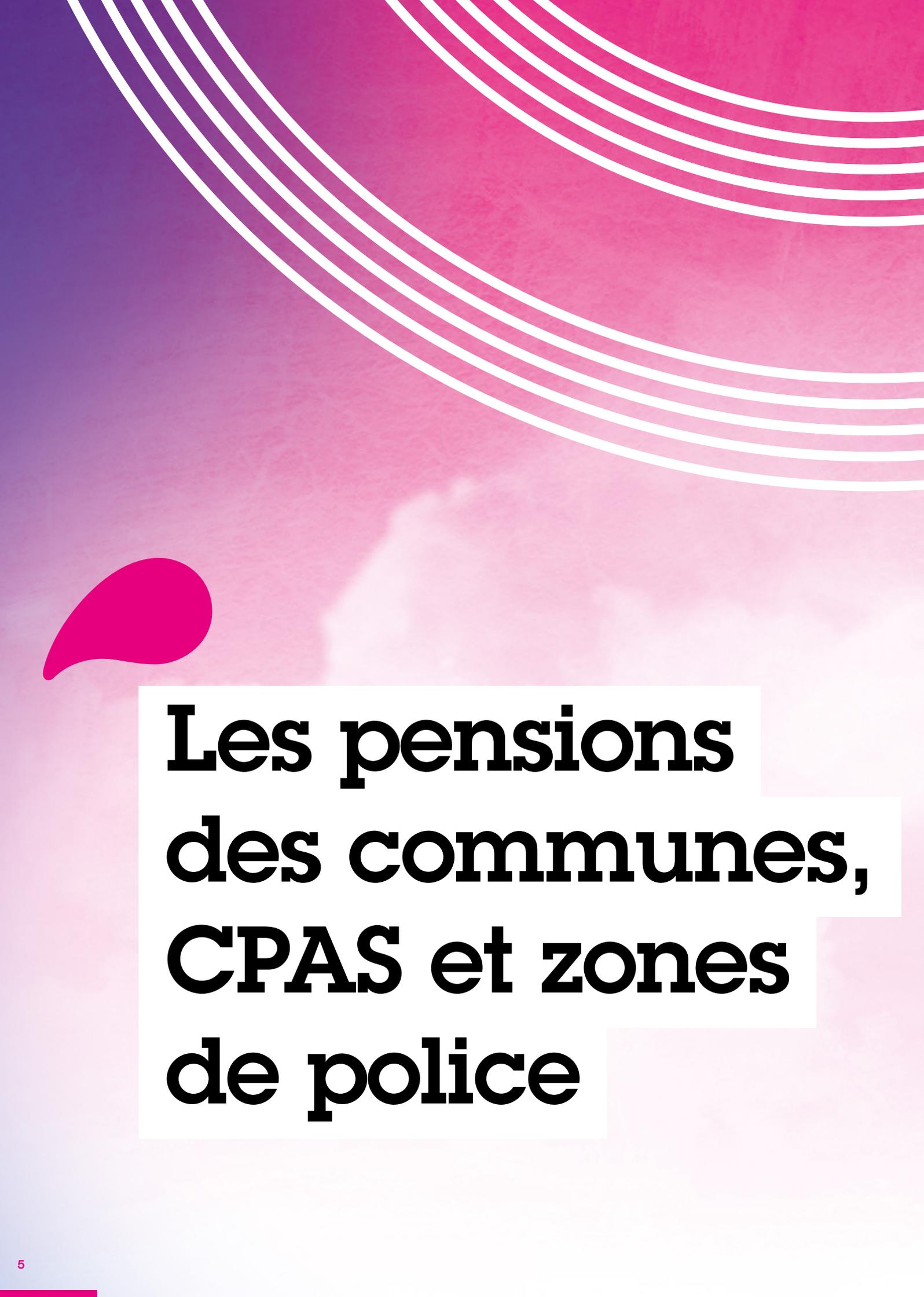
Introduction



INTRODUCTION

Les pensions des pouvoirs locaux bruxellois ont déjà fait l'objet d'un premier Focus de la part de la direction des Finances locales (DFL) en 2020, voir [Focus n°6 – Les pensions des pouvoirs locaux bruxellois](#). Dans ce nouvel opus, on ne reviendra pas sur l'historique de la mise en place du système du Fonds de Pension Solidarisé (FPS), pour lequel on renvoie à la première version, mais nous nous efforcerons de considérer tous les développements intervenus ces quatre dernières années à propos de l'évolution des charges de pension des principales administrations bruxelloises, communes, CPAS et zones de police, et des mesures prises par celles-ci pour pouvoir les payer, ainsi que des principales actions législatives affectant de près leurs budgets de pension.

Les éléments fondamentaux seront toutefois repris pour une bonne compréhension du texte, à commencer par les systèmes de paiement des pensions, incluant bien entendu le Fonds de Pension Solidarisé (FPS).



Les pensions des communes, CPAS et zones de police

1. Les pensions des agents statutaires des communes, CPAS et zones de police bruxellois

Les charges de pension des pouvoirs locaux sont celles du personnel statutaire parti à la retraite et les éventuelles pensions de survie en cas de décès du/de la retraité(e).

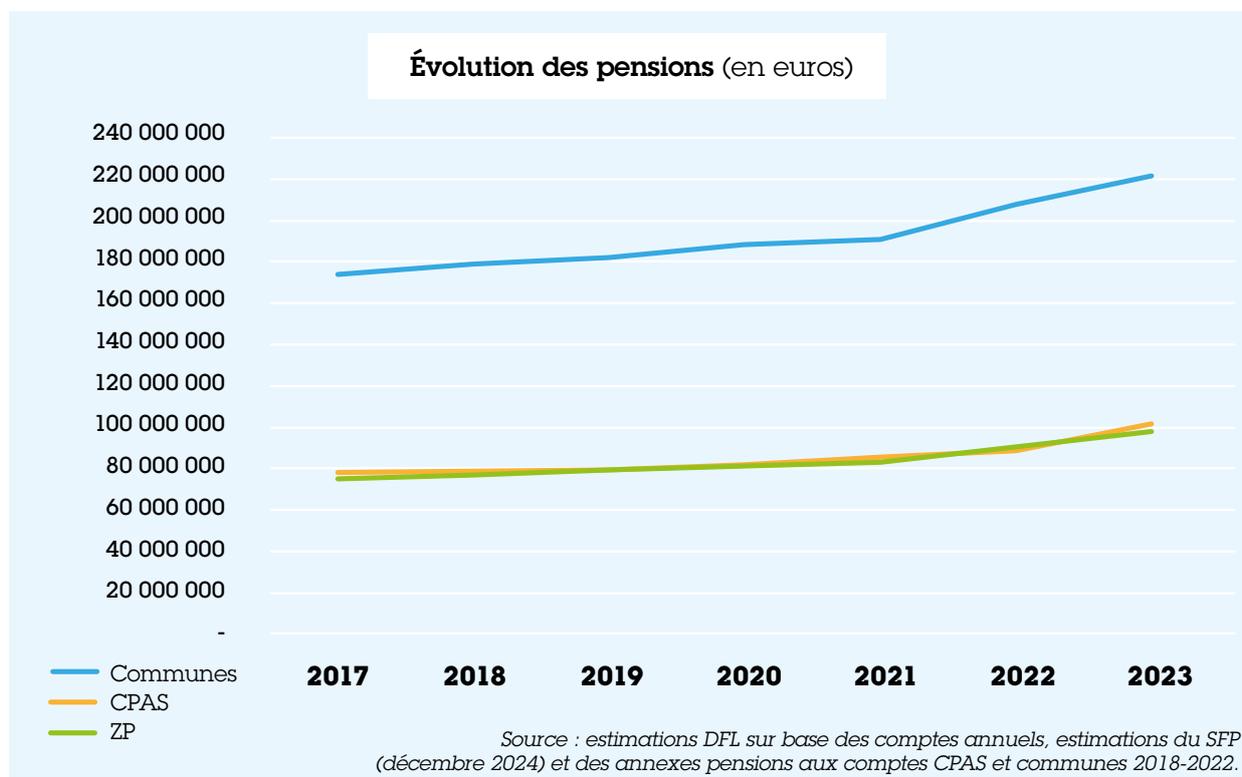
Le financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux est à charge des pouvoirs locaux eux-mêmes et ce coût absorbe une partie des budgets des pouvoirs locaux.

Les budgets les plus importants sont ceux des communes, dont les dépenses ordinaires (tout ce qui n'est pas investissements), hors enseignement subventionné, ont atteint en 2023 les 3 milliards d'euros, suivies par les CPAS, 1,6 milliards et par les zones de police, 700 millions.

Combien pèsent donc les pensions des pouvoirs locaux sur leurs budgets? Il faut tout d'abord **séparer les charges de pension à proprement parler, donc ce qui est payé aux ayants droit, et les coûts de pension effectivement supportés par les budgets des communes, CPAS et zones de police.**

Cette distinction étant fondamentale, dans la suite de ce document, on parlera simplement de « pensions » pour les montants dus aux ayants droit, d'une part, et de « coût des pensions » (des pouvoirs locaux), d'autre part, les deux montants ne coïncidant pas nécessairement.

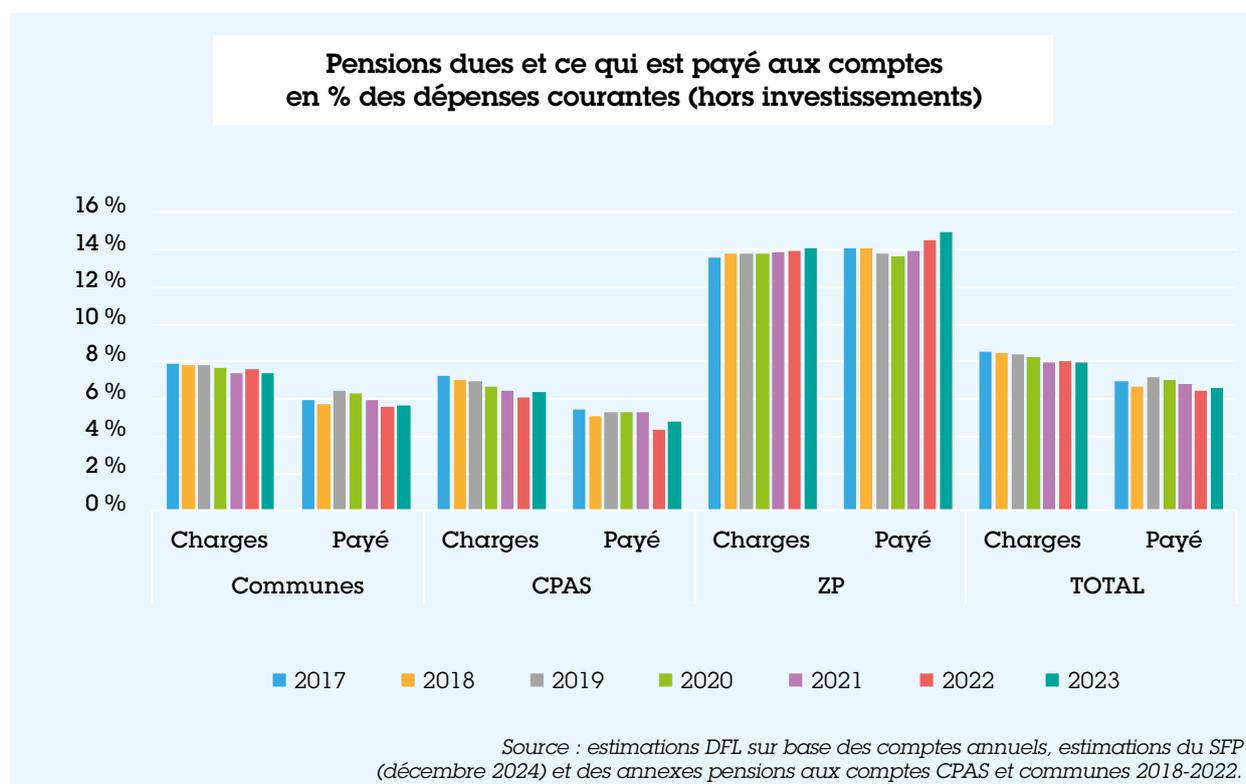
Actuellement on peut estimer la charge totale des pensions des communes, CPAS et zones de police à **400 millions d'euros**, dont plus de la moitié à charges des communes.



Le rythme de croissance moyen des pensions des communes, CPAS et zones de police, entre 2018 et 2023 a été d'environ 4,31%, avec deux hausses conséquentes en 2022 et 2023 suite aux nombreuses indexations intervenues ces deux années-là.

Le montant des pensions des zones de police en 2023 représente 14% des dépenses courantes (personnel, fonctionnement, transferts et dette), mais ce qui est effectivement payé par les zones de police est supérieur et représente en 2023 selon nos estimations environ 15% des dépenses ordinaires. Les zones de police paient en effet plus de 100% des pensions (en 2023, 107%) en raison du mécanisme de calcul des cotisations à verser au Fonds de Pension Solidarisé (voir le paragraphe suivant, sur les modes de paiement des pensions).

En revanche, les communes et les CPAS ne doivent pas couvrir l'entièreté de leurs pensions (sauf pour ce qui est du CPAS de Molenbeek-Saint-Jean, voir plus loin) : le coût effectif représente 5,66% des dépenses ordinaires hors enseignement des communes et 4,79% des dépenses d'exploitation des CPAS en 2023.



Les communes et les CPAS ne doivent pas déboursier chaque année 100% de leurs pensions car ces administrations cotisent au Fonds de Pensions Solidarisé et/ou auprès d'assureurs tels que Axa, Belfius et Ethias.

Les zones de police cotisent auprès du FPS, et, à notre connaissance, elles ne cotisent auprès d'aucun assureur privé, mais, dans leur cas, le mode de calcul des cotisations à verser au FPS les pénalise. Celui-ci se base en effet sur la masse salariale des statutaires actifs, nombreux dans les zones de police. Le pourcentage de la masse salariale brute faisant l'objet des cotisations à payer étant le même pour chaque administration locale belge, celles dont les effectifs statutaires sont plus importants finissent par « payer pour les autres ».

La façon dont les administrations locales couvrent leurs pensions produit de multiples solutions : le paragraphe suivant éclaire la situation des communes, CPAS et zones de police bruxellois.

2. Les modes de paiement des pensions des pouvoirs locaux

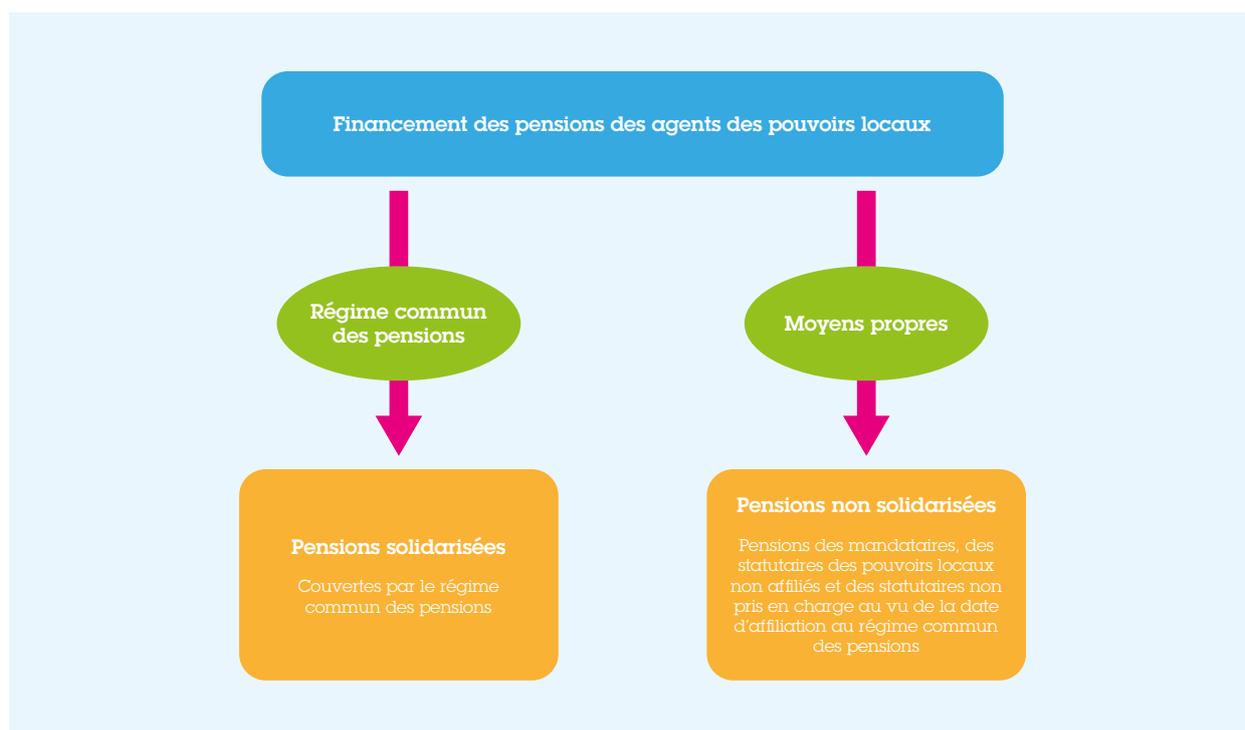
Le paiement des pensions des statutaires des pouvoirs locaux n'est pas forcément financé de la même façon, la situation de chaque administration étant particulière quant aux décisions prises dans le temps, lesquelles sont le produit de visions différentes selon la période historique et l'orientation politique des organes décisionnels.

Ci-dessous un diagramme résume les divers cas de figure qui peuvent se présenter.

À un premier niveau, on doit distinguer les charges de pension des pouvoirs locaux en charges solidarisées, c'est-à-dire couvertes par le régime commun des pensions, et charges non solidarisées, dans ce cas, les pouvoirs locaux doivent les assumer par leurs propres moyens.

Par «pensions solidarisées», on entend les charges de pension qui sont couvertes par le régime commun des pensions. Le Fonds de Pension Solidarisé (FPS) est le fonds chargé (par la Loi du 24 octobre 2011) de payer les pensions pour lesquelles les pouvoirs locaux se sont affiliés au régime commun¹.

Les «pensions non solidarisées» sont d'office les pensions des mandataires, ainsi que des agents des pouvoirs locaux qui ne se sont pas affiliés au régime commun des pensions et de certains agents des pouvoirs locaux qui se sont affiliés plus tardivement au régime commun (c'est-à-dire après 2011, voir entre autres article 7 de la Loi du 24 octobre 2011).



1 Ancêtre du FPS, la Caisse de répartition des pensions communales est instituée auprès du ministère de l'Intérieur par l'arrêté royal du 26 décembre 1938.

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 prévoyance².

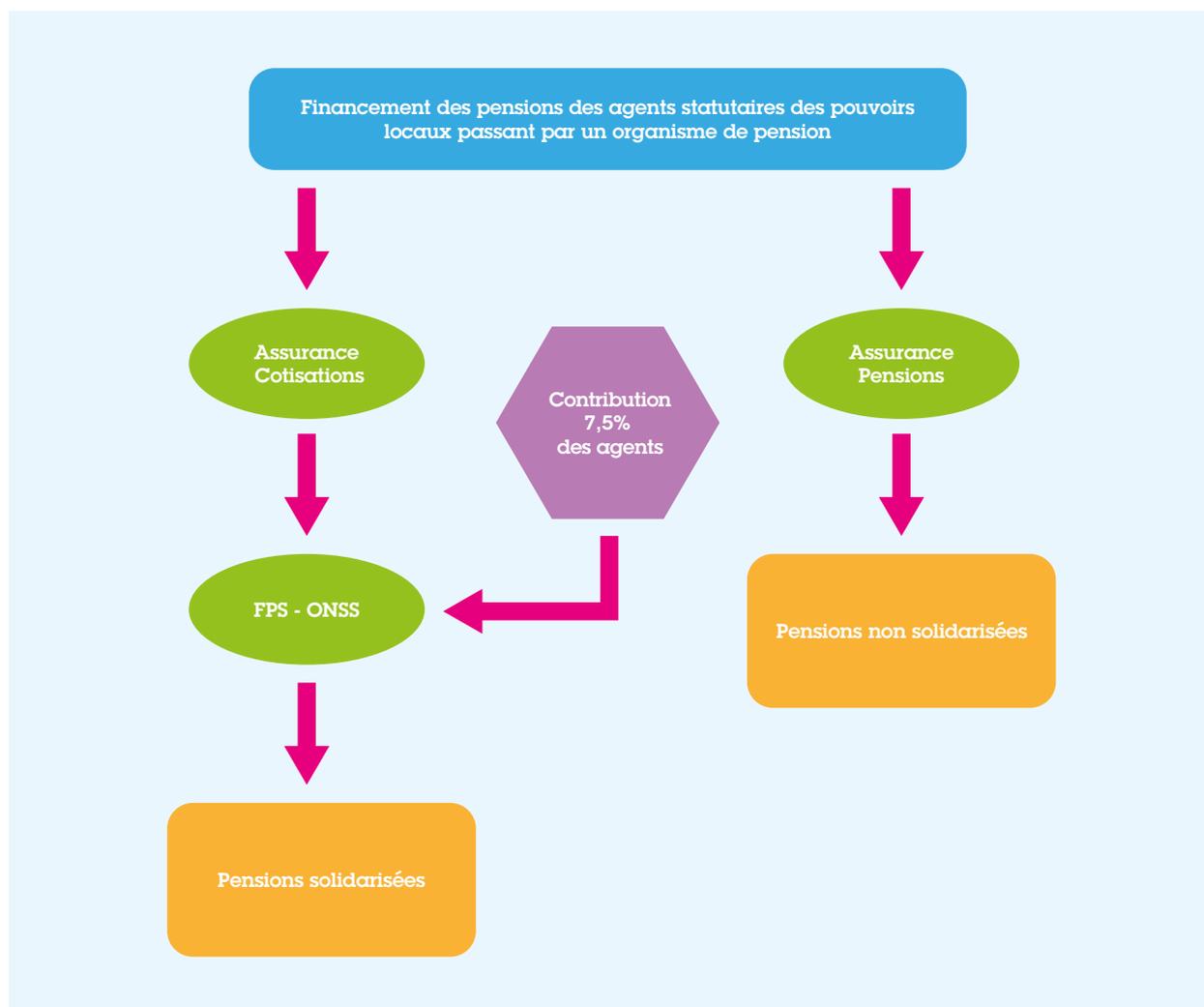
Les organismes assureurs comme Ethias, Belfius ou Axa proposent aux pouvoirs locaux de couvrir la totalité des pensions («assurance pension»), si celles-ci sont totalement à charge des pouvoirs locaux, ou bien de couvrir les cotisations que les pouvoirs locaux doivent verser exclusivement au régime commun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

Contribution des agents

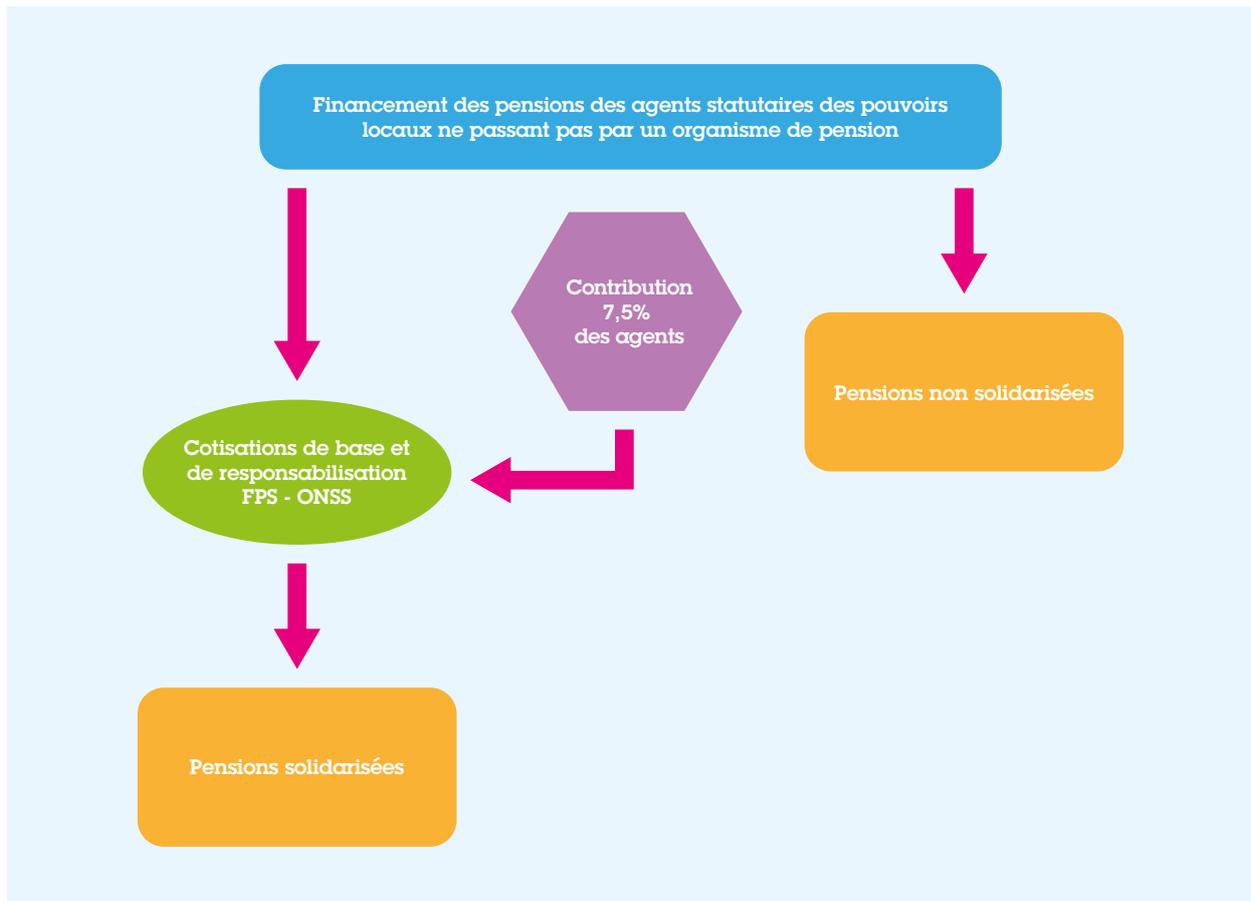
Les agents (statutaires actifs) contribuent à hauteur de 7,5%. Ce pourcentage fait partie du taux de cotisation de base qui en 2024 était de globalement 45% (42% pour quelques affiliés «historiques»³), avec une contribution de l'employeur donc de 37,5% sur la masse salariale brute des statutaires.

Le graphique précédent peut alors être décliné en deux versions plus précises:



² 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).

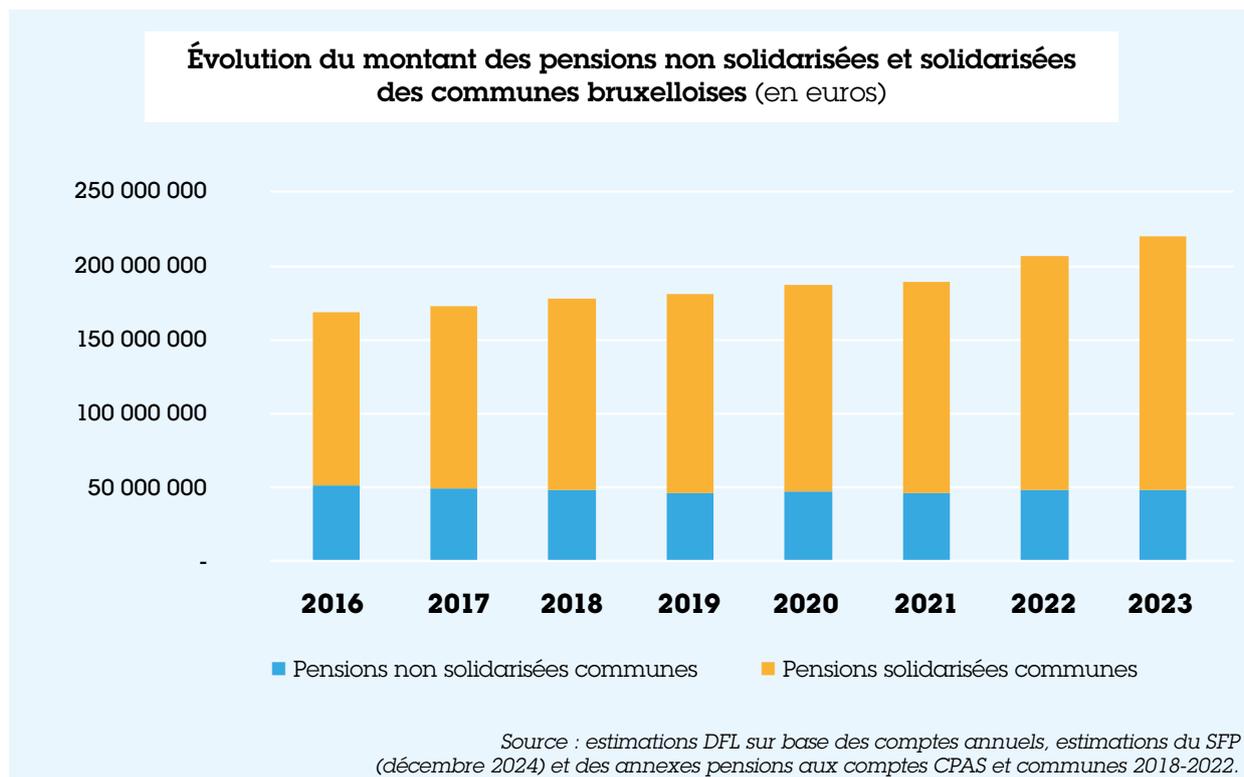
³ Il s'agit des affiliés de longue date, qui bénéficient de la contribution des réserves anciennement constituées. En 2026 ces réserves seront probablement épuisées et ces affiliés paieront alors 45% de taux de cotisation de base, comme les autres.



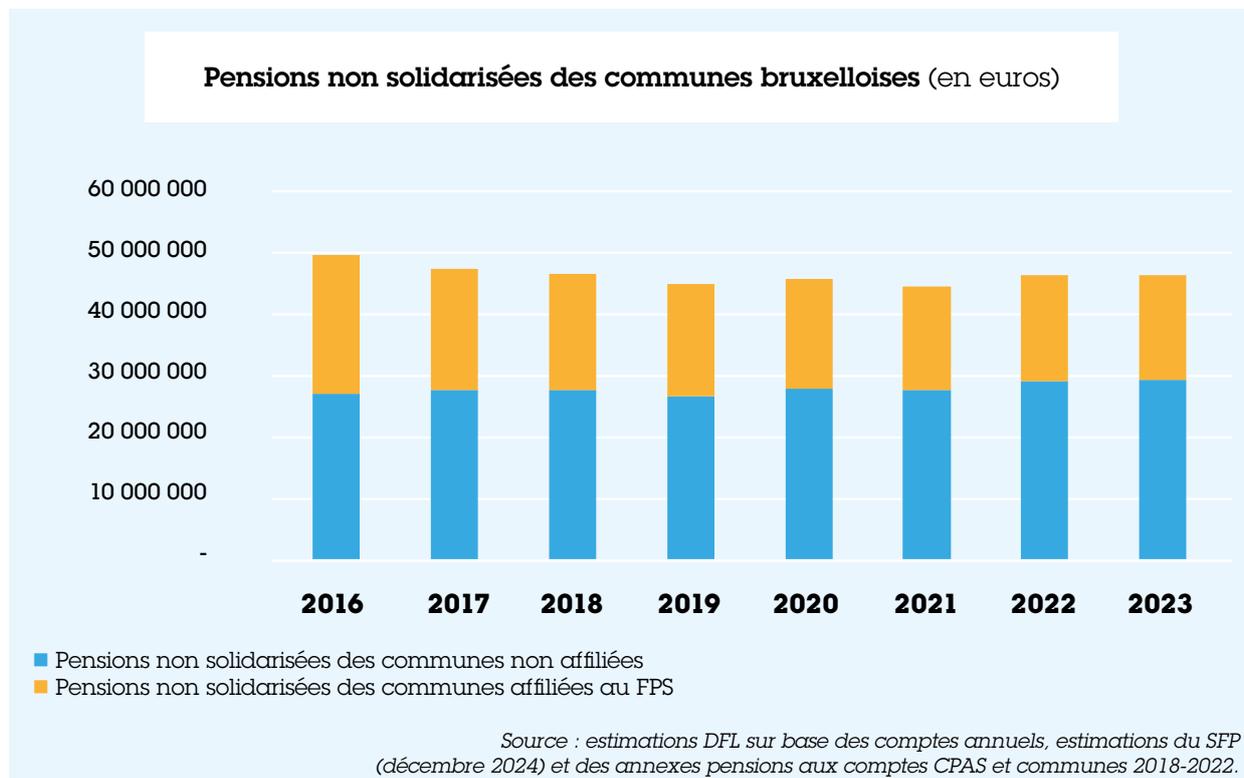
Le schéma est simplifié : même pour les pensions non solidarisées, l'administration locale pourra demander au Service Fédéral des Pensions de s'en occuper, moyennant contrat entre celui-ci et l'administration en question, mais alors il s'agira d'une gestion menée en dehors du Fonds de Pension Solidarisé.

3. Pensions solidarisées et non solidarisées

La part des pensions non solidarisées sur le total des pensions des **communes** bruxelloises passe de 42,5% en 2016 à 27% en 2023. Les pensions solidarisées ont augmenté de 42,5% de 2016 à 2023, les pensions non solidarisées ont diminué de 6,8%.



Les pensions des communes non affiliées au FPS ont connu une évolution disparate, sans doute conforme à leur politique de nomination passée. Les charges de pension des communes non affiliées au FPS pèsent désormais 63 % dans le total des pensions non solidarisées. Cette part a augmenté dans le temps, mais surtout à cause de la diminution des charges non solidarisées des communes affiliées au FPS.



Il faut souligner que les données sur les **pensions non affiliées** reposent sur deux sources : les annexes aux comptes 2018-2022 et l'extraction des données des comptes consignées dans les codes économiques qui auraient dû accueillir les montants des pensions payées directement par les pouvoirs locaux aux pensionnés (éventuellement *via* un assureur comme Ethias, Belfius ou Axa). Ces deux sources ont été comparées et sont concordantes. On peut donc estimer, au vu d'une certaine cohérence des montants d'une année à l'autre, que les données de la direction des Finances locales sur les pensions des non affiliés donnent une idée assez correcte de l'évolution de ces pensions.

Récapitulatif de l'évolution 2016-2023 des pensions des communes bruxelloises

Communes	Évolution 2016-2023
Pensions non solidarisées des communes affiliées au FPS	-25,00%
Pensions solidarisées des communes, celles du CPAS de Saint-Josse-ten-Noode incluses	46,66%
Pensions des trois communes non affiliées	Schaerbeek: -1,23%
	Saint-Gilles: +0,61%
	Woluwe-Saint-Pierre: +41,03%
Part des pensions non solidarisées sur le total des pensions	2016: 42,46%
	2023: 27,10%

Les données sur les **pensions affiliées** reposent aussi sur deux sources: les annexes pensions et les données fournies par le Service Fédéral des Pensions⁴. Les pensions affiliées présentent une particularité: trois CPAS sur les seize affiliés au FPS ont une affiliation groupée avec leur commune. Si Evere et Koekelberg fournissent bien les chiffres relatifs au seul CPAS, celui de Saint-Josse-ten-Noode fournit la même estimation groupée que celle du Service Fédéral des Pensions. **Les chiffres des pensions affiliées des CPAS bruxellois n'incluent donc pas ceux du CPAS de Saint-Josse-ten-Noode qui restent inclus dans les pensions solidarisées de la commune.**

Les tendances des pensions des CPAS vont dans la même direction que pour les communes mais en plus accentué: les pensions non solidarisées ont diminué à un rythme plus important et les pensions solidarisées ont aussi augmenté à un rythme plus important.

Évolution du montant des pensions non solidarisées et solidarisées CPAS bruxellois (en euros)



Source : estimations DFL sur base des comptes annuels, estimations du SFP (décembre 2024) et des annexes pensions aux comptes CPAS et communes 2018-2022.

4 Dernière mise à jour au 27 novembre 2024.

Les pensions non solidarisées des CPAS non affiliés au FPS (Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre) ont progressé de façon modérée entre 2016 et 2023 avec +19% mais avec de fortes variations d'un CPAS à l'autre, comme pour les communes, tandis que les pensions non solidarisées des CPAS affiliés au FPS ont diminué de 42%.

Récapitulatif de l'évolution 2016-2023 des pensions des CPAS bruxellois

CPAS	Évolution 2016-2023
Pensions non solidarisées des CPAS affiliés au FPS	-42,02%
Pensions solidarisées sans Saint-Josse-ten-Noode	56,29%
Pensions des trois CPAS non affiliés	Molenbeek-Saint-Jean: +41,08 % Saint Gilles: +2,74 % Woluwe-Saint-Pierre: -3,14 %
Part des pensions non solidarisées sur le total des pensions	2016: 37,11 % 2023: 17,45 %

La diminution des pensions non solidarisées des communes et CPAS affiliés peut être due à différentes causes.

Tout d'abord, il faut souligner que la tendance n'est pas la même pour chaque entité: certaines communes et CPAS voient leurs pensions non solidarisées augmenter.

Ensuite, ces pensions concernent en partie les pensions des mandataires pour lesquelles les dispositions ont changé au cours du temps. D'après une analyse de l'Union des Villes et Communes Wallonnes⁵, la Loi du 28 décembre 2011 a durci les conditions d'octroi à la pension anticipée et depuis le 1^{er} janvier 2013 impose un échange d'informations entre organismes de pension et institutions locales afin de déterminer si les conditions de carrière sont bien remplies.

De plus, les dispositions portées par le titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement s'appliquent aux pensions locales: la pension d'ancien mandataire pourrait donc devoir être réduite en cas de dépassement par l'intéressé des plafonds d'activité autorisée.

Une autre partie des pensions non solidarisées des communes et CPAS affiliés concerne des pensions non couvertes par le FPS: la Loi du 6 août 1993 (abrogée par la Loi du 24 octobre 2011) établissait déjà que seules les pensions prenant cours à la date d'affiliation étaient couvertes, ainsi qu'une partie des pensions déjà en cours. La Loi du 24 octobre 2011 a imposé aussi des restrictions sur les pensions des nouveaux affiliés. En tout cas, si on regarde à quelle date se sont affiliées la plupart des communes, on peut constater qu'il s'agit de dates postérieures à 1993. Logiquement les quelques pensions encore non couvertes par le FPS arrivent désormais à extinction.

Quant aux pensions à charge des zones de police, celles-ci sont solidarisées pratiquement dans leur totalité: d'après les comptes des zones de police, les codes portant les cotisations à la caisse commune de pension du personnel et les pensions directement à charge totaliseraient des montants inférieurs à 10 000 euros, sauf pour la zone de police 5343 – Montgomery qui en 2022 et 2023 a inscrit aux comptes respectifs 13 691 euros et 15 578 euros.

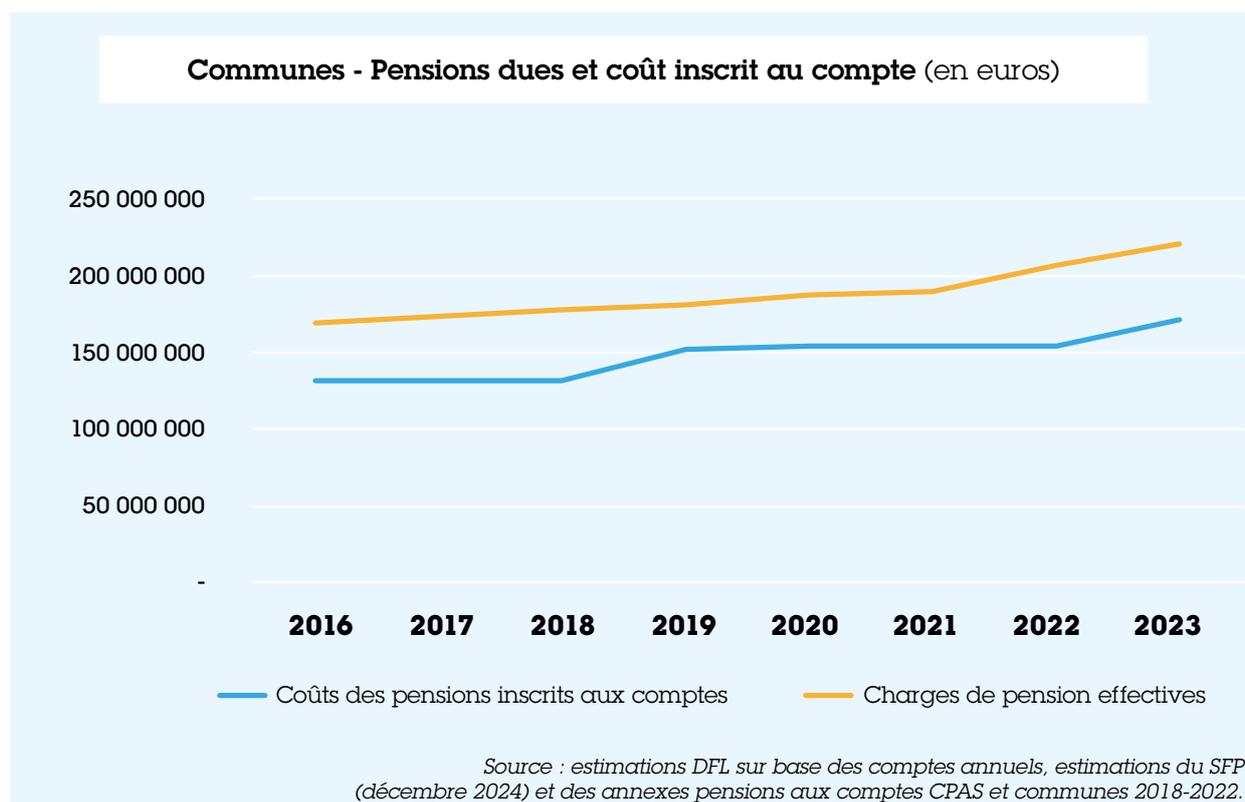
⁵ La pension des bourgmestres et échevins par L. Mendola - <https://www.uvcw.be/mandataires/focus/art-2425>, mis en ligne le 3 mars 2008 - Dernière mise à jour le 1^{er} novembre 2023.

4. Les coûts de pension effectivement soutenus par les pouvoirs locaux bruxellois

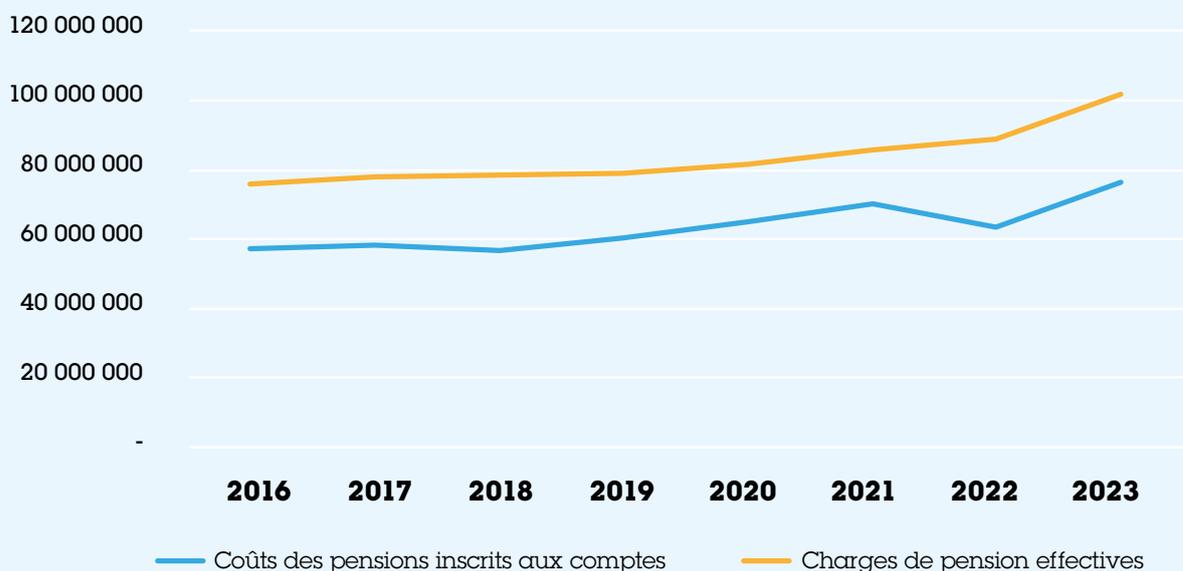
Comme analysé au paragraphe relatif aux modes de paiement des pensions des pouvoirs locaux (plus haut), les pensions ne correspondent pas nécessairement à ce qui est déboursé chaque année par les communes, CPAS et zones de police. C'est le principe du « pot commun » du Fonds de Pension Solidarisé, mais aussi des assureurs privés qui permettent de rentabiliser les fonds versés par les communes.

Dans le meilleur des cas, les pouvoirs locaux vont payer moins que leurs pensions, le FPS permettant de couvrir une partie des pensions solidarisées et les assureurs permettant de couvrir, grâce à la rentabilité de leurs placements, ce qui reste à payer des cotisations demandées par le FPS et/ou ce qui reste à payer des pensions non solidarisées directement à charge. Mais le principe du FPS fait que certaines administrations payent plus que leurs pensions, c'est le cas des zones de police bruxelloises.

Voir ci-dessous les courbes relatives aux pensions pour chacune des trois catégories d'administrations locales considérées dans cette note, et des coûts réellement supportés par celles-ci.

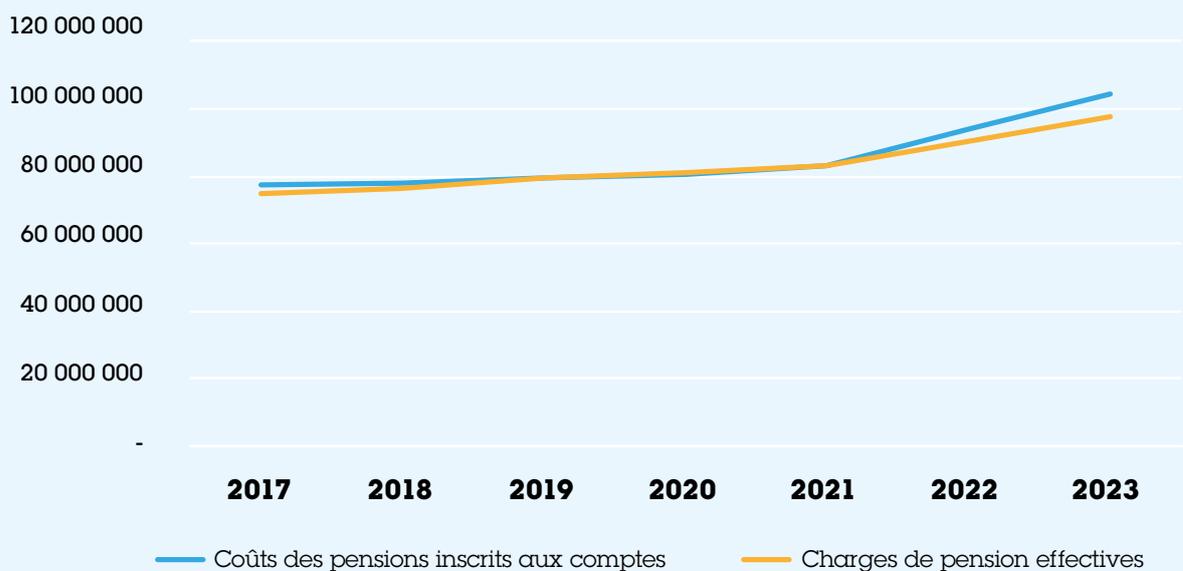


CPAS - Pensions dues et coût inscrit aux comptes (en euros)



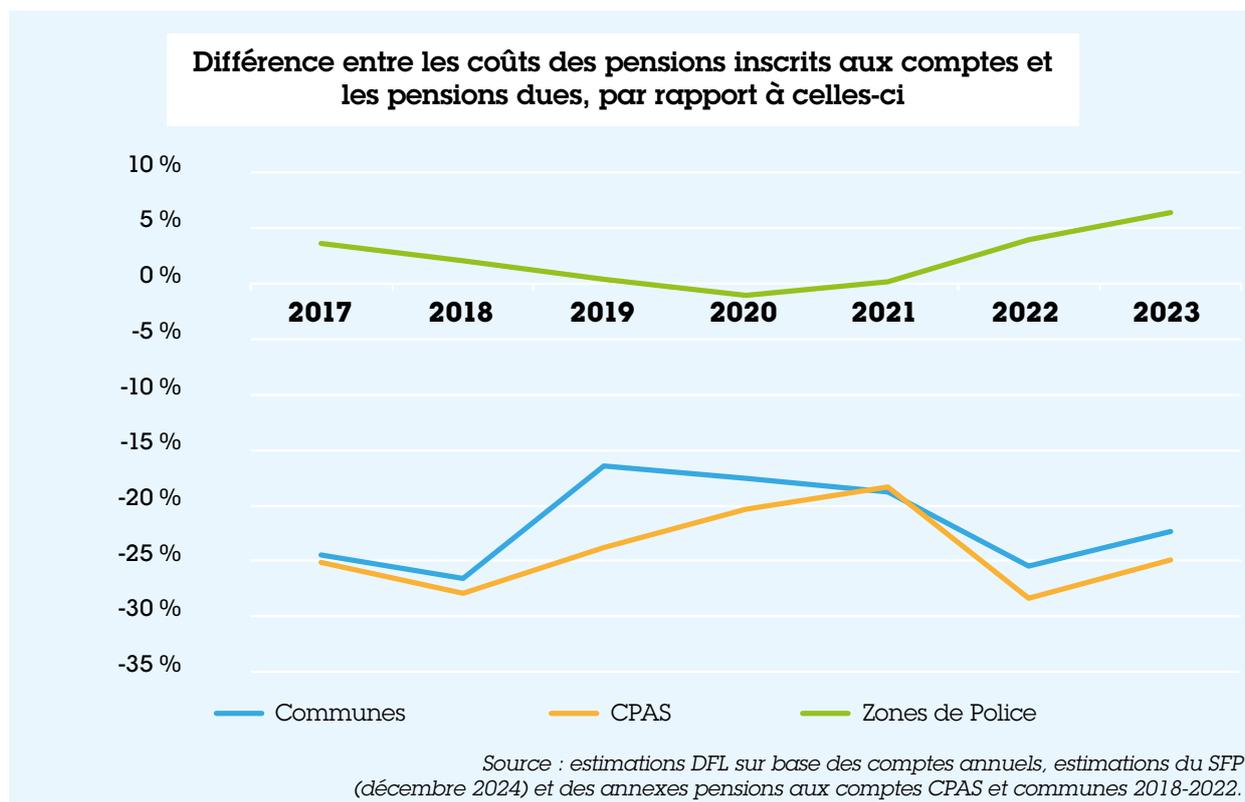
Source : estimations DFL sur base des comptes annuels, estimations du SFP (décembre 2024) et des annexes pensions aux comptes CPAS et communes 2018-2022.

Zones de police - Pensions dues et coût inscrit aux comptes (en euros)



Source : estimations DFL sur base des comptes annuels, estimations du SFP (décembre 2024) et des annexes pensions aux comptes CPAS et communes 2018-2022.

L'ensemble des communes finit par payer entre 17% et 27% en moins, selon les années, de ses charges effectives de pension, grâce aux fonds constitués auprès des assureurs et/ou à la couverture du Fonds de Pension Solidarisé, cela représente un montant de 40 à 50 millions « d'épargné » par an. Pour les CPAS, les économies sont un peu plus importantes en pourcentage de l'ordre de 18% à 28%, soit pas loin des 20 à 25 millions selon les années. Enfin, les zones de police paient selon leurs comptes environ 4% de plus que leurs pensions, soit 3 à 4 millions de plus.



Des communes, CPAS et zones de police, une seule de ces administrations n'est pas couverte par le FPS ni par un assureur: le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean. Ses pensions s'élevaient à près de 3 millions d'euros en 2023, couvertes à 100% par le CPAS même. Toutes les autres administrations bénéficient de la couverture du FPS et/ou de celle d'un assureur, ce qui leur permet d'amortir le coût des pensions directement à leur charge et/ou des cotisations demandées par le FPS, qui sont elles-mêmes généralement inférieures aux pensions (sauf pour les zones de police).

Ci-dessous, la situation des communes et CPAS bruxellois en 2023 quant à la couverture de leurs pensions. Les données sont tirées des annexes pensions au compte 2022, dernière année de remise de l'annexe⁶, ainsi que des données du Service Fédéral des Pensions et des comptes annuels.

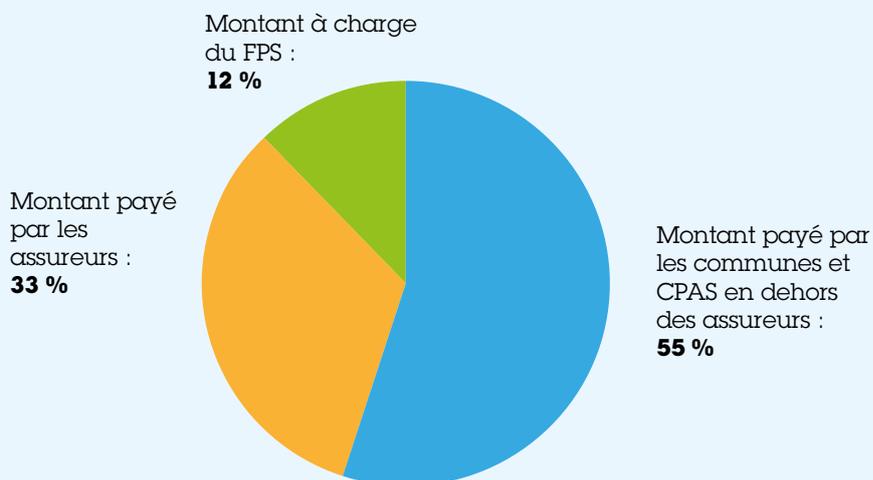
À noter que les réserves des assureurs tant en assurances-pensions (pensions non solidarisées) qu'en assurances-cotisations (pensions solidarisées) sont globalement importantes et suffiraient pour couvrir l'ensemble des pensions des assurés pendant plusieurs années, mais la situation est différente d'une administration à l'autre.

Communes et CPAS	2023 (en euros)			
	Montant payé aux pensionnés	Montant payé par les communes et CPAS en dehors des assureurs	Montant payé par les assureurs	Montant à charge du FPS
Pensions non solidarisées	58.966.529,55	12.851.660,21	46.114.869,34	
Pension solidarisées	260.381.911,86	164.280.597,57	59.394.819,34	36.706.494,95
TOTAL	319.348.441,41	177.132.257,78	105.509.688,68	36.706.494,95

Sources : SFP, comptes des communes et CPAS.

Le tableau ci-dessus synthétise les pensions dans la première colonne, les montants versés directement aux pensionnés ou au FPS dans la deuxième colonne, et dans la troisième colonne, les montants et les montants couverts par des fonds d'assurance au 31 décembre 2022 (assurances cotisations et assurances pension). Dans la quatrième colonne, on a estimé ce qui a été couvert par le FPS, donc déduction faite de ce qui a été payé en cotisations par les administrations et les assureurs.

Couverture des pensions dues par les communes et CPAS bruxellois



Le graphique ci-dessus peut faire croire que les communes et CPAS bruxellois ont finalement payé seulement 55% de leurs pensions, mais, à ces coûts, il faut ajouter le coût des cotisations payées aux assureurs, afin d'alimenter les fonds, et qui en 2022 a été de 77 764 973,95 euros, répartis à 40% - 60% entre pensions non solidarisées d'une part (assurance-pensions) et pensions solidarisées d'autre part (assurance-cotisations). Au final, les communes et CPAS bruxellois auront payé 254 897 231,73 euros en cotisations au FPS et en cotisations auprès des assureurs, à savoir 79,82% de leurs pensions.

En 2023, l'ensemble des CPAS et communes bruxellois a payé 80% de ses pensions.

Mais la situation de chaque administration est différente selon la façon d'affronter les coûts de pension. On peut regrouper les communes et CPAS en quatre groupes et un « cavalier seul », le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean, qui n'est pas affilié au FPS et qui ne cotise pas auprès d'un assureur.

5. Cinq manières de couvrir les coûts de pension par les pouvoirs locaux bruxellois

À l'annexe I, on trouvera la liste synthétique regroupant les communes d'une part, les CPAS de l'autre, selon leur choix de gestion des pensions. Dans les tableaux ci-dessous, on regroupe les communes et CPAS selon leur mode de gestion, en indiquant pour chacun des quatre groupes qui en résultent (cinq en comptant le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean) le montant des charges et leur mode de couverture de façon plus détaillée que dans le tableau synthétique repris au paragraphe précédent.

Pour ne pas exposer la situation particulière à chaque administration quant à ses fonds d'assurance, nous n'allons pas détailler les montants relatifs à chacune, mais on se contentera d'indiquer le total des fonds d'assurance au 31 décembre 2022 pour chaque groupe.

5.1 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts tant par une assurance pension que par une assurance cotisations

Ce premier groupe cotise au FPS (via l'ONSS) pour ses pensions solidarisées via une assurance cotisations, qui couvre donc les cotisations demandées par le Service Fédéral des Pensions, et couvre aussi ses pensions non solidarisées par une assurance pension.

Dans ce groupe, on retrouve les trois communes affiliées au FPS conjointement avec leur CPAS, Evere, Koekelberg et Saint-Josse-ten-Noode, ainsi que la commune et le CPAS de Forest, qui sont affiliés séparément au FPS mais qui sont assurés ensemble pour les deux assurances. À ceux-ci s'ajoutent les communes d'Anderlecht, Auderghem et Etterbeek, ainsi que leurs CPAS qui, cependant, restent « indépendants » de la commune, et avec l'exception du CPAS d'Etterbeek qui n'a pas d'assurance couvrant ses pensions non solidarisées (cf. annexe III.1).

Ci-dessous, le tableau agrégé pour les communes et CPAS reprenant aussi le montant réglé aux assureurs pour renflouer les fonds.

Pour ce groupe, les fonds des assureurs au 31 décembre 2022 (environ 184 millions) couvraient abondamment toutes les pensions à venir en 2023 (80 millions environ).

Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec les deux assurances (en euros)

Communes et CPAS	2023				
	Montant payé aux pensionnés	Montant payé par les communes et CPAS en dehors des assureurs	Coût cotisations assureurs en 2022	Montant payé par les assureurs	Montant à charge du FPS
Pensions non solidarisées	9.872.877,93	-	4.442.081,36	9.872.877,93	
Pension solidarisées	67.581.927,39	-	46.895.483,35	59.394.819,34	8.187.108,05
TOTAL	77.454.805,32	-	51.337.564,71	69.267.697,27	8.187.108,05

Au final donc les communes et CPAS de ce groupe auront payé en 2022 un peu plus de 51 millions d'euros aux assureurs et la différence entre ce montant et la charge de pension totale, à savoir 26,1 millions d'euros, a été fournie par les assureurs à concurrence de 68,6% et pour le restant, par le FPS. Dans ce cas, les sept communes et CPAS ont économisé 26 millions sur leurs pensions, grâce à l'intervention des fonds des assurances et au FPS.

Le montant payé aux assureurs en 2022 a été relevé des annexes pensions fournies avec le compte 2022, en 2023 cette annexe a été supprimée, mais l'extraction des données des comptes indique que la tendance reste la même en 2023 : 54,4 millions d'euros (43,4 millions les communes et les CPAS, 11 millions environ) consignés dans les codes budgétaires relatifs aux pensions.

Ce groupe est le groupe appelé précédemment « Pool 2 TER ou ex-Pool 3 ». Ces administrations locales se sont affiliées tardivement au FPS, entre 2010 et 2012, et sont assurées auprès d'Ethias.

Ce groupe a supporté, en 2023, 66,28 % de ses pensions, 23,15 % ont été couverts par les fonds d'assurance au net des cotisations et 10,57 % par le FPS.

5.2 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts par une assurance pension pour leurs pensions non solidarisiées

Dans ce groupe, on trouve deux communes, Berchem-Sainte-Agathe et Molenbeek-Saint-Jean, et trois CPAS, Bruxelles-Ville, Schaerbeek et Woluwe-Saint-Lambert. Leurs cotisations au FPS pèsent donc entièrement sur leur budget chaque année, tandis que leurs pensions non solidarisiées sont couvertes par un fonds d'assurance, alimenté en principe chaque année.

Dans ce groupe, le poids des pensions solidarisiées, non couvertes par une assurance, du CPAS de la Ville de Bruxelles est prépondérant, avec 50 164 437,75 euros en 2023. Ses cotisations de base, calculées sur la masse salariale de ses statutaires actifs, étaient de 12 millions en 2023 mais les cotisations de responsabilisation de presque 27 millions, ce qui représente 10,4% des dépenses d'exploitation de ce CPAS.

Les pensions non solidarisiées de ce groupe par contre sont relativement faibles et on remarque que tous, sauf le CPAS de Woluwe-Saint-Lambert, n'ont pas versé de cotisations en 2022, ni les années précédentes, et que les fonds des assureurs pour les prochaines années sont logiquement prévus à la baisse. On se base ici sur les inscriptions faites dans les annexes de pension: si elles correspondent à la réalité, c'est que **quatre administrations sur cinq dans ce groupe ont renoncé à alimenter leur fonds de pension.**

Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec une assurance pensions non solidarisiées (en euros)

Communes et CPAS	2023				
	Montant payé aux pensionnés	Montant payé par les communes et CPAS en dehors des assureurs	Coût cotisations assureurs en 2022*	Montant payé par les assureurs	Montant à charge du FPS
Pensions non solidarisiées	4.158.986,33	-	384.370,32	4.158.986,33	
Pension solidarisiées	67.244.589,03	54.276.618,79		-	12.967.970,24
TOTAL	71.403.575,36	54.276.618,79	384.370,32	4.158.986,33	12.967.970,24

* Seul le CPAS de Woluwe-Saint-Lambert semble avoir alimenté son fonds de pension en 2022.

Ce groupe a supporté, en 2023, 76,55% de ses pensions, 5,29% ont été couverts par les fonds d'assurance au net des cotisations et 18,16% par le FPS.

5.3 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé sans aucune assurance

Il s'agit du groupe le plus important, tant en termes de nombre d'administrations, qu'en termes de montants de pension à payer, surtout du côté des communes (cf. annexe III.3).

Les communes et CPAS de ce groupe paient l'entièreté des pensions non solidarisées, chaque année, ainsi que les cotisations de base et les cotisations de responsabilisation pour les pensions solidarisées.

Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé sans aucune assurance (en euros)				
2023 (en euros)				
Communes et CPAS	Montant payé aux pensionnés	Montant payé par les communes et CPAS en dehors des assureurs	Montant payé par les assureurs	Montant à charge du FPS
Pensions non solidarisées	9.914.660,21	9.914.660,21	-	
Pension solidarisées	125.555.395,44	110.003.978,78	-	15.551.416,66
TOTAL	135.470.055,65	119.918.638,99	-	15.551.416,66

Comme on le voit au tableau ci-dessus, ce groupe paie, en pensions non solidarisées et solidarisées 88,52 % de sa charge totale et le FPS intervient pour 11,48 %. En termes de charges solidarisées seulement, les communes et CPAS paient 87,61 % de celles-ci et le FPS 12,39 %.

Les zones de police font aussi partie de ce groupe.

5.4 Les non affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec assurance pension

Des trois CPAS et trois communes en Région bruxelloise qui ne sont pas affiliés au Fonds de Pension Solidarisé, cinq cotisent auprès d'un assureur privé pour une «assurance pension», dont le fonds couvre les charges annuelles.

Il s'agit des CPAS de Saint-Gilles et Woluwe-Saint-Pierre, et des communes de Saint-Gilles, Schaerbeek et Woluwe-Saint-Pierre.

Selon leurs déclarations dans les annexes pensions (qui coïncident avec les données consignées dans les comptes en matière de coûts soutenus), les communes et CPAS non affiliés au FPS ont payé 26 millions d'euros aux assureurs, soit 81,17 % de leurs pensions, qui étaient de 32 083 005,08 euros en 2023.

Communes et CPAS	2023 (en euros)			
	Montant payé aux pensionnés	Montant payé par les communes et CPAS en dehors des assureurs	Coût cotisations assureurs en 2022	Montant payé par les assureurs
Pensions non solidarisées	32.083.005,08	-	26.043.038,92	32.083.005,08
Pension solidarisées	-	-	-	-
TOTAL	32.083.005,08	-	26.043.038,92	32.083.005,08

Ce groupe paie en pensions non solidarisées 81,17 % de sa charge totale.

5.5 Le CPAS non affilié au Fonds de Pension Solidarisé et non couvert par les assurances

Le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean n'est ni affilié au FPS, ni couvert par une assurance. Il supporte seul les pensions, donc à 100%. Celles-ci s'élevaient d'après la dernière annexe pension à 2 937 000 euros en 2023 (estimation du CPAS lui-même faite en 2022).

Non affilié sans assurance (couvre à 100 % ses pensions)	CPAS de Molenbeek-Saint-Jean
Pensions en 2023	2.937.000,00 euros

6. Les prochains défis: les recettes du Fonds de Pension Solidarisé

Les pensions solidarisées représentent de loin la plus grande part des pensions, comme on l'a vu plus haut (en 2023: 73% pour les communes, 82% pour les CPAS et pratiquement 100% pour les zones de police). Le Fonds de Pension Solidarisé couvre une partie de ces charges pour l'ensemble des communes et CPAS bruxellois (en 2023: 14%), tandis qu'il est débiteur envers les zones de police pour un pourcentage qui en 2023 était d'environ 7% des pensions des zones de police.

L'intervention du FPS dans les pensions est finalement assez limitée mais il s'agit quand même de quelques dizaines de millions. Le déficit du Fonds de Pension Solidarisé est une crainte souvent mise en avant, mais comme on va le voir, cette crainte repose plus sur les recettes que sur les dépenses futures.

Du côté des **dépenses**, les pensions d'ici trente ans sont facilement prévisibles, sur base des statutaires actifs et des actuels retraités, de plus la Loi du 30 mars 2018 en a limité la croissance en introduisant le calcul de la pension mixte. La progression des pensions ne changera pas dans les quinze ans à venir, quelle que soit la politique de nomination mise en place (à moins de nommer massivement des agents de plus de cinquante ans, et encore, la mixité de la carrière limitera fortement la part de pension à payer par l'employeur); et sur trente ans, cette progression ne sera que faiblement accentuée ou infléchi selon la politique de nomination choisie, surtout si celle-ci table sur des carrières mixtes contractuel/statutaire.

Les **recettes** du FPS sont par contre **incertaines**. En effet, celles-ci se basent principalement (à plus de 85%) sur les cotisations de ses affiliés qui sont elles-mêmes basées sur la masse salariale brute des agents actifs statutaires (voir [Focus n° 6, 2020](#)). Le FPS est donc menacé de déficit croissant au fur et à mesure que les pouvoirs locaux renoncent à la statutarisation.

L'incertitude n'est donc pas vraiment liée à l'évolution des pensions, mais plutôt à la masse salariale globale des statutaires.

Au fil des ans, le déficit du FPS a été affronté en assignant des montants complémentaires, pérennes ou non, provenant souvent des recettes de la Sécurité Sociale ou inscrits dans les dépenses du budget fédéral. Ainsi, 60 millions supplémentaires ont été prévus en 2023 et 81,4 en 2024 pour que le FPS puisse respecter son engagement à propos des réductions sur les cotisations de responsabilisation. Voir ci-dessous le paragraphe sur les dernières modifications de la législation sur les pensions.

À côté des prélèvements sur les recettes du fédéral, les affiliés ont été mis de plus en plus à contribution, généralement par une hausse des cotisations, voir la progression des taux de cotisation à l'annexe II.

Le taux de cotisation de base reste pour le moment au niveau de 45%, mais le taux de responsabilisation est prévue à la hausse d'ici 2030. L'assiette de calcul de la cotisation de base étant la masse salariale brute des agents actifs statutaires, les pouvoirs locaux s'interrogent sur qui va encore réduire la masse salariale des statutaires et s'il y a lieu d'en prendre l'initiative avant les autres, car combler le déficit par plus de cotisations de responsabilisation pourrait encore être avantageux par rapport aux cotisations de base sur une masse salariale importante.

Enfin, le FPS a aussi apporté des modifications temporaires dans le système d'encaissement auprès des affiliés: on pense à la «double mensualité» de 2019 à 2023, ainsi qu'à la réduction des cotisations de responsabilisation de la moitié du coût du 2^e pilier. Ci-dessous, quelques chiffres pour faire le point sur les retombées de ces mesures sur les communes et les CPAS bruxellois.

6.1 Double mensualité: l'exemple des communes bruxelloises

Le système de la double mensualité a été introduit en 2018 (Loi du 30 mars 2018 modifiant par son article 25, l'article 21 de la Loi du 24 octobre 2011) et est entré en vigueur avec un premier arrêté royal du 4 mai 2018. Chaque année, un arrêté royal a défini deux taux à appliquer aux cotisations de responsabilisation dues pour la deuxième année précédant celle en cours: le premier pour les cotisations de responsabilisation dues et le deuxième pour celles en sus, appelées communément « doubles mensualités ».

La question se pose de savoir si ce système, qui avait été conçu pour être potentiellement neutre et visait surtout le rattrapage de la trésorerie du FPS, n'a pas engendré des coûts supplémentaires pour les pouvoirs locaux bruxellois. L'exercice a été fait pour les communes, les zones de police ne payant pas de cotisations de responsabilisation et les CPAS ayant des charges moins importantes.

En nous basant sur les pourcentages indiqués dans les divers arrêtés royaux pour les cotisations de responsabilisation et pour la double mensualité, et en les appliquant sur les montants estimés par le Service Fédéral des Pensions quant aux cotisations de responsabilisation dues, il apparaît que les communes bruxelloises auraient payé environ 17 millions d'euros de plus que si la double mensualité n'avait pas été appliquée.

Estimation des montants payés sur la période d'application de la double mensualité par les communes bruxelloises (en euros)

	2018 (AR 4/5/2018)	2019 (AR 3/12/2018)	2020 (AR 20/12/2019)	2021 (AR 20/01/2021)	2022 (AR du 1 ^{er} Mai 2022)	2023 (AR 4/5/2023)	TOTAL 2018 - 2023
Cotisations de responsabilisation estimées par le SFP pour l'année en cours	22.147.040,31	23.629.669,00	25.437.407,89	26.393.701,02	29.056.401,91	42.370.455,52	169.034.675,65
Cotisations de responsabilisation réclamées pour l'année en cours	8.733.053,45	17.870.465,49	17.422.338,38	14.532.246,44	9.581.423,64	5.278.740,20	73.418.267,59
Double mensualité	-	4.646.321,03	11.870.813,60	19.423.587,92	25.030.409,36	51.995.591,01	112.966.722,92
Différence entre le payé et le prévu	-13.413.986,86	-1.112.882,48	3.855.744,09	7.562.133,33	5.555.431,09	14.903.875,69	17.350.314,87

Source : calcul DFL sur base des estimations SFP des cotisations de responsabilisation et des pourcentages mentionnés dans les arrêtés royaux.

Toutefois, les factures du Service Fédéral des Pensions sont souvent ajustées à la baisse par rapport aux estimations et le calcul devrait donc être fait sur base des factures finales reçues par les communes. Au final, le résultat a été probablement sans débours supplémentaire, car ce système avait été conçu pour être neutre. C'est dans cet esprit que les cotisations pour 2018 avaient été inférieures aux montants dus, afin de compenser la progression des montants les années suivantes.

6.2 La réduction grâce à l'assurance pension pour les contractuels

Quant à la réduction accordée sur les cotisations de responsabilisation grâce à la mise en place d'un deuxième pilier pour les contractuels, elle s'est soldée pour les communes bruxelloises à quelques 16 millions en moins sur la période 2021-2023 et à un peu plus de 8 millions « d'épargné » pour les CPAS. Mais il ne faut pas oublier que ces montants représentent la moitié du coût du deuxième pilier et que donc communes et CPAS ont dû déboursier près de 32 millions les unes et 16,6 millions environ les autres, pour en récupérer ensuite la moitié.

Les réductions obtenues représentent entre 3,5% et 5,5% du total des cotisations, de base et de responsabilisation, payées.

Incidence des réductions obtenues pour le « 2^e pilier de pension » des contractuels (en euros)

	2021	2022	2023
Communes	-4.371.435,26	-5.233.278,62	-6.259.993,39
CPAS	-2.393.566,50	-2.758.767,41	-3.168.052,57
TOTAL	-6.765.001,76	-7.992.046,03	-9.428.045,96
	Pourcentage de la réduction sur les cotisations totales payées (de base et de responsabilisation)		
Communes	-3,67 %	-3,86 %	-3,99 %
CPAS	-5,14 %	-5,46 %	-4,60 %
TOTAL	-4,08 %	-4,29 %	-4,18 %

7. Changements récents dans la législation sur les pensions des pouvoirs locaux

La législation sur les pensions des pouvoirs locaux s'inscrit dans la période de ces cent dernières années. Un bref historique se trouve dans le [Focus n°6 – Les pensions des pouvoirs locaux bruxellois](#), mais la bibliographie en annexe fournit le titre de plusieurs documents pouvant renseigner plus en profondeur.

L'alimentation du fonds est réglée par la législation avec des changements plus ou moins importants au fil des ans. Les derniers changements ont été introduits par les initiatives de la ministre des Pensions en fonction lors de la 55^e législature. Celle-ci a fait promulguer quelques textes de loi.

7.1 Loi du 18 mai 2022 - modifiant le chapitre 7 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011

Cette loi vise à fixer dans la loi du 24 octobre 2011 des règles d'attribution pour les pensions que le Fonds de Pension Solidarisé supporte pour les anciens membres du personnel de l'administration provinciale ou locale dissoute ou transformée et pour leurs ayants droit (par exemple, en cas de fusion de communes, ou d'une commune avec son CPAS). En outre, il prévoit également la possibilité qu'une administration provinciale ou locale prenne en charge elle-même les dépenses de pension avant sa dissolution ou transformation, par le paiement d'une contribution unique au Service Fédéral des Pensions.

7.2 Loi du 25 avril 2024 portant la réforme des pensions

Cette loi a apporté des modifications à l'ensemble du système des pensions en Belgique.

Nous nous intéressons particulièrement à son Titre 4 – Le financement du Fonds de Pension Solidarisé des administrations provinciales et locales, où elle apporte comme le titre l'indique, des modifications aux recettes du FPS.

Modification des recettes du FPS – la réduction des cotisations de responsabilisation n'est plus acquise (article 51 modifiant l'article 20 de la Loi du 24 octobre 2011)

L'article 51 au Titre 4 modifie l'article 20 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 modifications successives.

L'article 20 de la Loi du 24 octobre 2011 établit que l'administration locale doit contribuer avec une cotisation dite «de responsabilisation» lorsque la cotisation de base versée ne couvre pas la totalité des pensions payées aux ayants droit. Un pourcentage inférieur à 100% est appliqué à la différence entre la cotisation de base et les pensions versées, ce pourcentage étant fixé régulièrement par arrêté.

La modification apportée par la Loi du 30 mars 2018 permet de réduire ce montant à concurrence de **minimum** 50% du coût d'une assurance-pension souscrite en faveur des contractuels. Cette réduction est cependant mise à charge des pouvoirs locaux qui n'ont pas droit à cette réduction, proportionnellement à la cotisation de responsabilisation payée et sans que le montant total payé in fine ne soit supérieur aux pensions effectivement versées.

La modification apportée par la Loi du 25 avril 2024 établit à présent que la réduction pour l'assurance pension sera de **maximum** 50% du coût de l'assurance et sera fixée «de telle sorte que le montant total des déductions soit égal au montant maximal total des majorations de la cotisation» à charge des employeurs sans assurance. Ceci signifie que le Fonds de Pension Solidarisé ne fixera pas d'office un pourcentage de réduction des cotisations de responsabilisation et ne garantira pas non plus l'application d'une réduction, quelle qu'elle soit. En effet, les pouvoirs locaux sont de plus en plus nombreux à adopter une assurance-pension pour leurs contractuels : les majorations à charge des employeurs qui n'en ont pas vont se heurter au plafond maximum qui est celui de leurs pensions. Le calcul peut donc aboutir sur un montant de réductions très supérieur aux récupérations possibles *via* la majoration à ceux qui n'ont pas encore d'assurance pension.

Modification des recettes du FPS – suppression de la «double mensualité» (article 52 modifiant l'article 21 de la Loi du 24 octobre 2011)

La «double mensualité» avait été introduite par la Loi du 30 mars 2018 pendant un laps de temps limité pour rattraper le retard des recettes de trésorerie du Fonds de Pension Solidarisé. Les pouvoirs locaux ont donc payé de 2019 à 2023 des cotisations de responsabilisation en sus de celles qu'ils devaient payer.

Le but était celui de «mettre à jour» la trésorerie du FPS : comme les cotisations de responsabilisation sont calculées avec deux ans de retard (sur le déficit de l'avant-dernière année par rapport à l'année de la facture), la trésorerie du FPS ne suivait pas. Donc, pendant cinq ans, on a ajouté un certain pourcentage à la facture de responsabilisation.

Ce système visait surtout le rattrapage de la trésorerie.

Modification des recettes du FPS – financement supplémentaire pour 2024 (article 54 modifiant l'article 71 de la Loi du 18 mars 2016)

L'article 71 de la Loi du 18 mars 2016 qui crée et définit le Service Fédéral des Pensions, porte sur le financement des missions du Service Fédéral des Pensions (conception et études ; gestion financière des recettes et dépenses ; missions d'exécution (paiement des pensions)). Il définit les dotations à inscrire au budget de l'autorité fédérale en financement de certains aspects précis de ses missions.

Pour le financement du Fonds de Pension Solidarisé des administrations locales et provinciales le Service avait reçu en 2023 une dotation inscrite dans le budget général des dépenses de l'Autorité fédérale couvrant la différence (positive) entre le montant total des réductions appliquées aux cotisations de responsabilisation pour l'assurance-pension en faveur des contractuels et les majorations des cotisations de responsabilisation qu'on a pu appliquer aux autres pouvoirs locaux⁷.

En pratique, en sachant que le déficit du FPS allait se creuser avec les réductions faites aux employeurs qui adoptaient une assurance-pension, sans doute parce que les majorations appliquées aux autres employeurs n'étaient pas suffisantes pour les compenser, le Conseil des Ministres a accordé au FPS une dotation supplémentaire en 2023 de 60 millions, qui a été reconduite en 2024 par la Loi portant la réforme des pensions, pour un montant de 81,4 millions d'euros.

Néanmoins, si nous nous intéressons à l'équilibre financier du FPS, il ne faut pas négliger les articles de la Loi qui traitent de l'assiette de calcul de la pension de tous les fonctionnaires, notamment au Titre 5 – Modification des dispositions relatives à la péréquation des pensions de retraite et de survie des membres du personnel du secteur public.

⁷ Les majorations sont plafonnées par les pensions payées moins les cotisations de base et de responsabilisation.

Modification des dépenses du FPS – Modification de la péréquation⁸ (article 56 à 67 modifiant la Loi du 9 juillet 1969)

Cette modification à la Loi du 9 juillet 1969 - loi modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public – introduit certaines limitations à la hausse des pensions dérivant du mécanisme de péréquation. Auparavant, il n’y avait pas de limitation à cette hausse, qui était celle de la rémunération globale sur les deux dernières années. Par «rémunération globale», on entend la somme des rémunérations maximales, c’est-à-dire du maximum de l’échelle barémique (du pensionné en fin de carrière) et de tous les suppléments au traitement (inclus le pécule vacances). Une rémunération globale est fixée pour chacune des seize corbeilles (par autorité publique de tous niveaux, fédéral, régional, communautaire, local).

Au 1^{er} janvier 2025, cette hausse sera ainsi limitée à 0,6% sur deux ans et 0,3% par an, de la charge globale (toutes corbeilles confondues) des pensions (retraite et survie) de la dernière année de la période de référence.

La hausse appliquée à chaque corbeille sera la hausse spécifiquement calculée mais éventuellement limitée de façon à ce que la hausse globale ne dépasse pas les 0,60% de plus sur l’ensemble des pensions de la dernière année de la période de référence (article 61 modifiant l’article 12 de la Loi du 09 juillet 1969).

7.3 Arrêtés royaux

Chaque année, le taux de cotisation de base et celui de la responsabilisation sont définis par arrêté royal. Il en va de même pour la dotation assignée au FPS sur les recettes de la Sécurité Sociale. Entre 2020 et 2024 ont été publiés un peu plus d’une quinzaine d’arrêtés.

Signalons l’arrêté royal du 5 octobre 2023 pris en exécution de l’article 24, § 2^{ter}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés pour 2022 et les années suivantes: cet arrêté royal détermine le mode de calcul des montants provisoires et définitifs des moyens de la Sécurité Sociale assignés au FPS. Il définit le mode de calcul de l’indexation, de l’établissement de montants provisoires et définitifs.

Pour une liste non exhaustive des arrêtés royaux, voir la bibliographie.

⁸ La péréquation des pensions des fonctionnaires est un mécanisme qui fait augmenter les pensions conformément à la hausse des traitements, de par la hausse du maximum des échelles barémiques et des hausses des autres suppléments (prime de fin d’année, pécule vacances, autres). Chaque administration publique a son propre calcul pour cette hausse, on parle alors de «corbeille». Il y a seize corbeilles, celle des pouvoirs locaux est la corbeille numéro 11. Après chaque période de référence de deux ans, les pensions d’une même corbeille sont majorées d’un pourcentage précis. Voir <https://www.sfpd.fgov.be/fr/centre-de-connaissances/perequation>



Conclusions



CONCLUSIONS

Les pensions solidarisées représentent de loin la plus grande part des montants payés aux pensionnés, en 2023 : 73 % pour les communes, 82 % pour les CPAS et pratiquement 100 % pour les zones de police.

Les pensions non solidarisées des communes et CPAS affiliés au FPS tendent à diminuer globalement dans le temps, avec cependant des différences marquées d'une situation à l'autre.

Si les zones de police paient plus que 100 % de leurs pensions, les communes et CPAS sont couverts par le Fonds de Pension Solidarisé et/ou par des assurances qui leur ont permis d'épargner, en 2023, environ 20 % de leurs charges de pension. La situation est bien entendu très variée selon les administrations.

Les communes, CPAS et zones de police peuvent être rassemblés en quatre (voire cinq) grands groupes selon leur gestion des modes de paiement des charges de pension. Le groupe qui en 2023 a payé le pourcentage inférieur sur ses charges de pension est celui qui est affilié au FPS et a couvert par des assurances tant les cotisations demandées par celui-ci, que ses pensions non solidarisées. Il n'est cependant pas certain que la meilleure solution soit forcément de couvrir le paiement des pensions par des assurances, car il faut tenir compte que les fonds des assureurs des pouvoirs locaux existent depuis une, deux, voire trois décennies avec constat d'une bonne rentabilité sur le long terme. Par ailleurs, on constate qu'un autre groupe d'affiliés au FPS, qui assure uniquement ses pensions non solidarisées, a tendance à ne plus alimenter ses fonds. Les primes sont en effet importantes et les fonds ne sont pas rentables chaque année.

Le Fonds de Pension Solidarisé couvre une partie des pensions de l'ensemble des communes et CPAS bruxellois (en 2023 : 14 %), tandis qu'il est débiteur envers les zones de police pour un pourcentage qui en 2023 était d'environ 7 % des charges de pension des zones de police.

Le déficit du Fonds de Pension Solidarisé est une crainte souvent mise en avant : il est vrai que le montant à payer aux ayants droit va augmenter, mais son évolution est facilement prévisible d'ici trente ans, sur base des statutaires actifs et des actuels retraités. De plus, la Loi du 30 mars 2018 en a limité la croissance en introduisant le calcul de la pension mixte. Enfin, les questions de l'harmonisation des régimes différents de pensions et de l'assiette de calcul des statutaires occupent l'actualité et déboucheront, éventuellement, sur une reconsidération du FPS et de son déficit. Par contre, les recettes du FPS, en particulier les cotisations de base et de responsabilisation, suscitent les craintes des pouvoirs locaux en raison des variations liées aux politiques de nomination des pouvoirs locaux affiliés des trois régions. Le FPS est donc menacé d'un accroissement du déficit en fonction du comportement des pouvoirs locaux face à la statutarisation, ce qui peut se traduire par une hausse des taux des cotisations (de base, de responsabilisation).

Diverses solutions, pérennes ou temporaires, sont appliquées depuis des années pour pallier le déficit du FPS, comme la ponction sur certaines recettes de la Sécurité Sociale ou des dotations temporaires sur le budget du fédéral, ainsi que ces cinq dernières années le mécanisme dit de la « double mensualité », qui a mis à contribution les administrations locales.

Mais ce qui met à mal les prévisions budgétaires des pouvoirs locaux, ce sont les taux de base et surtout les taux de responsabilisation, qui sont revus à la hausse chaque année (ces derniers tendent clairement de plus en plus vers les 100 %).

L'examen de ce qui a été déboursé pour les pensions dans la Région de Bruxelles-Capitale par les communes et les CPAS depuis quelques années montre que de toutes façons ceux-ci couvrent désormais 80 % de ce qui est payé aux pensionnés par leur propres moyens. Il faut bien souligner que ce ne sont pas forcément les pouvoirs locaux avec le plus de charges de pension qui contribuent majoritairement aux recettes du FPS, même avec le système de la responsabilisation, mais bien ceux qui ont le plus d'actifs statutaires.

Il est donc légitime de s'interroger, au regard de ce qui précède, sur un éventuel changement de l'assiette de calcul des cotisations de base, afin d'éliminer au minimum l'incertitude qui pèse sur les budgets des pouvoirs locaux affiliés et leur assurer la prévisibilité nécessaire pour maîtriser leur trajectoire budgétaire.



Bibliographie



BIBLIOGRAPHIE

📌 Ouvrages et articles

PRON, D., VANDERCLAUSEN, B., **Le financement des pensions des agents publics locaux**, CRISP, 202/5, n° 2450-2451.

MENDOLA, L., **La pension des bourgmestres et échevins**, site de l'UVCW.

SERVICE FÉDÉRAL DES PENSIONS, **La réforme des pensions**, mars 2024.

COMITÉ DE GESTION DES PENSIONS DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET PROVINCIALES, **Mémoire**, Brulocalis, juin 2024.

📌 Textes législatifs et réglementaires

Arrêtés royaux

A.R. du 25 février 2024 relatif à la cotisation de responsabilisation pour 2024.

A.R. du 7 mars 2024 modifiant les articles 23 et 25 de la loi du 24 octobre 2011, sources de financement du FPS.

A.R. du 30 novembre 2023 relatif aux cotisations de base pour 2025 et 2026.

A.R. du 5 octobre 2023 fixant le taux de base 2024 avec réduction ex-pool 1.

A.R. du 5 octobre 2023 modifiant l'article 24, §2ter, de la loi du 29 juin 1981 relatif à la recette de modération salariale.

A.R. du 5 octobre 2023 relatif aux cotisations de base 2024.

A.R. du 4 mai 2023 fixant le pourcentage des cotisations de responsabilisation à payer en 2023.

A.R. du 22 décembre 2022 modifiant l'article 24, §2ter, de la loi du 29 juin 1981 relatif à la recette de modération salariale pour 2021 et 2023.

Lois

Loi du 25 avril 2024 portant réforme des pensions.

Loi du 18 mai 2022 modifiant le chapitre 7 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011

The background features a vibrant pink-to-purple gradient. A large, multi-lined white rainbow arches across the lower half. To the left, a single red teardrop shape is positioned above the main text. In the top left corner, several white horizontal lines curve downwards. At the top, there are four rounded rectangular shapes in shades of blue and pink.

Annexes

Annexe I - 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 Intercommunale Bruxelloise de Distribution et d'Assainissement d'Eau	NON
Vivaqua	NON
Interfin	NON
Association intercommunale des régies 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
Société Coopérative Intercommunale de Crémation	OUI
Sibelga	NON
Brussels Network Operations (Sibelga)	NON

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 par 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 devrait augmenter de seulement 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).

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.

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	25 avril 1996
	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

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 concerne 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.

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	PAS D'OBJET	NON
Woluwe-Saint-Lambert		
Ganshoren		
Jette		
Uccle		
Bruxelles		
Molenbeek-Saint-Jean		
Ixelles		
Berchem-Sainte-Agathe		
Schaerbeek		
CPAS non affiliés au régime commun de pension		
Molenbeek-Saint-Jean	Aucun OP	PAS D'OBJET
Saint-Gilles	Ethias	
Woluwe-Saint-Pierre	Belfius	

Annexe II – Le taux de cotisation au Fonds de Pension Solidarisé

Taux de cotisation au Fonds de Pension Solidarisé

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux base réduit "ex-pool 1" *	36%	38%	38%	38%	38,50%	38,50%	38,50%	38,50%	40%	41%	42%	42%	45%	45%	45%	45%	45%
Taux base	41%	41%	41,50%	41,50%	41,50%	41,50%	41,50%	41,50%	43%	44%	45%	45%	45%	45%	45%	45%	45%
Taux responsabilisation	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	52,94%	70,17%	71,60%	75,50%	78,68%	81,51%	83,77%	85,41%	86,54%

Source : estimations du Service Fédéral des Pensions – Historique, dernières données décembre 2024.

*EX-POOL 1

Intercommunales	Communes	CPAS	Autres institutions
Brulabo	Commune de Watermael-Boitsfort	CPAS de Watermael-Boitsfort	Mont de Piété
Société coopérative intercommunale de crémation (SCIC)	Commune de Woluwe-Saint-Lambert	CPAS de Woluwe-Saint-Lambert	
Ecole Régionale et intercommunale de Police	Commune de Ganshoren	CPAS de Ganshoren	
Brutélé (VOO)			

Annexe III - Le mode de paiement des pensions par les communes et CPAS bruxellois

III.1 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts tant par une assurance pension que par une assurance cotisations

	Communes		CPAS	
	Assurance pensions (non solidarisées)	Assurance cotisations (solidarisées)	Assurance pensions (non solidarisées)	Assurance cotisations (solidarisées)
Anderlecht	OUI	OUI	OUI	OUI
Auderghem	OUI	OUI	OUI	OUI
Etterbeek	OUI	OUI		OUI
Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec assurance cotisations auprès d'organismes privés de pension				
Evere affiliée avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec la commune	OUI avec la commune
Forest	OUI avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec la commune	OUI avec la commune
Koekelberg affiliée avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec la commune	OUI avec la commune
Saint-Josse-ten-Noode affiliée avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec le CPAS	OUI avec la commune	OUI avec la commune
TOTAL des fonds de réserve au 31 décembre 2023 (pour les 4 CPAS assurés avec la commune, il est inclus dans celui des communes)	52.480.598,52	98.355.646,81	1.457.503,24	31.848.920,20
Pensions en 2023 (pour les 4 CPAS assurés avec la commune, elles sont incluses dans celles des communes)	9.274.712,57	55.243.823,53	598.165,36	12.338.103,86

III.2 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé couverts par une assurance pension pour leurs pensions non solidarisées

	Communes		CPAS	
	Assurance pensions (non solidarisées)	Pensions solidarisées	Assurance pensions (non solidarisées)	Pensions solidarisées
Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec assurance pensions				
Berchem-Sainte-Agathe	OUI	Cotise directement auprès du FPS		
Bruxelles			OUI	Cotise directement auprès du FPS
Molenbeek-Saint-Jean	OUI	Cotise directement auprès du FPS		
Schaerbeek			OUI	Cotise directement auprès du FPS
Woluwe-Saint-Lambert			OUI	Cotise directement auprès du FPS
TOTAL des fonds de réserve	10.968.528,03		10.210.187,30	
Pensions en 2023	725.040,10	11.274.768,51	3.433.946,23	55.969.820,52

III.3 Les affiliés au Fonds de Pension Solidarisé sans aucune assurance

		Communes		CPAS	
		Pensions non solidarisées	Pensions solidarisées	Pensions non solidarisées	Pensions solidarisées
Affiliés au Fonds de Pension Solidarisé sans aucune assurance	Berchem-Sainte-Agathe			Par ses propres moyens	Cotise directement auprès du FPS
	Bruxelles				
	Ganshoren				
	Ixelles				
	Jette	Par ses propres moyens	Cotise directement auprès du FPS	Par ses propres moyens	Cotise directement auprès du FPS
	Uccle				
	Watermael-Boitsfort				
	Woluwe-Saint-Lambert				
Pensions en 2023		8.602.938,84	110.578.135,56	1.311.721,37	14.977.259,88

III.4 Les non affiliés au Fonds de Pension Solidarisé avec assurance pension

		Communes		CPAS	
		Assurance pensions (non solidarisées)	Pensions solidarisées	Assurance pensions (non solidarisées)	Pensions solidarisées
Non affiliés avec assurance pensions	Saint-Gilles	OUI		OUI	
	Schaerbeek	OUI			
	Woluwe-Saint-Pierre	OUI avec le CPAS		OUI avec la commune	
	TOTAL des fonds de réserve au 31 décembre 2023 (pour le CPAS assuré avec la commune, il est inclus dans celui de la commune)	52.677.101,28		239.826,62	
	Pensions en 2023 (pour le CPAS assuré avec la commune, il est inclus dans celui de la commune)	29.644.547,40		2.438.457,68	

Titre de l'ouvrage

Focus n°13 – Les pensions des pouvoirs locaux bruxellois

Rédaction

Leopoldina Caccia Dominion
Direction des Finances locales
financeslocales@sprb.brussels

Mise en page

Octopus Creative Communication srl

Couverture

Bruxelles Synergie - Direction Communication

Traduction

Bruxelles Synergie – Direction Traduction

Éditeur responsable

Rochdi Khabazi, Directeur général de Bruxelles Pouvoirs locaux

Contact

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

Dépôt légal : 2024/14.404/15

© 2025 SPRB – Bruxelles Pouvoirs locaux - Tous droits réservés

#13
02 - 2025

FOCUS



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

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

