



Soutien fédéral au financement des pensions publiques locales - État de la question

Gaëlle DE ROECK,

Chef de service

Depuis de nombreuses années, la question du **financement des pensions locales** constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs locaux, en raison de son impact croissant sur les finances communales et sur la soutenabilité budgétaire à long terme. Les Unions de villes et communes, de même que le Comité de gestion du Fonds de pensions solidarisé (FPS), n'ont cessé d'alerter les autorités fédérales sur **l'urgence d'apporter des solutions structurelles**.

Dans ce contexte, le Gouvernement fédéral a récemment adopté et proposé plusieurs mesures visant à adapter le mécanisme de la cotisation de responsabilisation et à en alléger, au moins partiellement, la charge pour les administrations locales. Si cette volonté affichée pouvait laisser espérer un véritable soutien aux pouvoirs locaux, la réalité est tout autre : **les dispositifs envisagés ne constituent que des mesures marginales, sans commune mesure avec l'ampleur des besoins**, et sont loin de répondre aux attentes légitimes des pouvoirs locaux, en particulier en Wallonie.

Outre les faibles moyens mis sur la table, les critères retenus pour leur répartition nous interrogent.

Il nous paraît dès lors essentiel de vous informer des dernières évolutions législatives en la matière. Celles-ci s'articulent autour de deux mesures distinctes que nous détaillons ci-dessous afin de vous permettre d'en appréhender les contours et les incidences concrètes.

Quant au budget, tout d'abord, le **Gouvernement fédéral prévoit 573 millions d'euros sur l'ensemble de la mandature alors que la facture des pensions locales belges s'élève à environ 4 milliards d'euros pour 2025 uniquement** et devrait dépasser, selon les dernières estimations, les 4,5 milliards en 2029.

Le Gouvernement fédéral prévoit ainsi que 270 millions d'euros des moyens totaux dégagés soient consacrés à renforcer un mécanisme controversé : le bonus-malus. La ventilation de ces moyens sur la mandature est prévue comme suit :

Année budgétaire	Dotation estimée pour la réduction de 30 % (en M€)
2025	50
2026	50
2027	51
2028	55
2029	59,6

Le solde du budget fédéral pour la mandature (environ 300 millions d'euros étalés sur les années 2027, 2028 et 2029) serait réparti entre les employeurs publics locaux proportionnellement à leurs cotisations de responsabilisation – mais en privilégiant les pouvoirs locaux dont le siège social est situé sur un territoire de plus de 100 000 habitants. La ventilation de ces moyens sur la mandature est prévue comme suit :

Année budgétaire	Solde allègement facture responsabilisation estimé (en M€)
2025	0
2026	0
2027	75,3
2028	107,8
2029	124,8

Tout aussi préoccupante est la situation des ressources du Fonds de réserve, dit « ex-pool 1 », dont les moyens sont spécifiquement affectés à l'octroi d'une réduction annuelle du taux de cotisation de base des pensions au bénéfice des administrations locales qui y étaient affiliées au 31 décembre 2011 pour leurs agents statutaires relevant du régime commun des pensions des administrations locales. Nous faisons également le point avec vous (v. infra).

RAPPEL : LE FINANCEMENT DES PENSIONS STATUTAIRES LOCALES EN BREF

L'ensemble des pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé (FPS) versent des cotisations audit Fonds afin d'assurer le paiement des pensions actuelles des anciens agents nommés arrivés à la retraite. Il s'agit donc d'un système de répartition alimenté par :

- ✓ des cotisations personnelles : fixes, de 7,5 %, prélevées sur le traitement des statutaires actifs actuels ;
- ✓ des cotisations patronales : en augmentation depuis de nombreuses années, elles sont composées :
 - de cotisations de base – de 37,5 % actuellement ;
 - et de cotisations de responsabilisation individuelle : chaque autorité locale devant couvrir actuellement 70,33 %¹ de la différence entre sa charge réelle de pension et ce qui est effectivement couvert par la somme de la cotisation personnelle et de la cotisation patronale de base.

Ce coefficient de responsabilisation est établi annuellement, de sorte que les cotisations de pension patronales complémentaires qui sont dues pour la responsabilisation individuelle couvrent intégralement, **pour l'année civile précédente**, l'écart entre :

- ✓ d'une part, les cotisations de base perçues par le FPS et les recettes financières autres pour l'année considérée ;
- ✓ et d'autre part, les dépenses du Fonds de pension solidarisé pour l'année civile considérée.

Selon les dernières projections, les taux des cotisations de responsabilisation estimés pour l'avenir sont les suivants : 73,75 % pour 2025 (arrêté définitivement en 2026) ; 77,48 % pour 2026 ; 78,49 % pour 2027 ; 79,49 % pour 2028 et 81,01 % pour 2029.

Adaptation du système de bonus-malus pour les années 2024-2028 (calcul en 2025-2029)

RAPPEL DU CONTEXTE

Le mécanisme dit du « bonus-malus » a été instauré par la loi du 30 mars 2018, qui a modifié le calcul de la cotisation de responsabilisation. Depuis 2019, les administrations affiliées au Fonds de pension solidarisé qui ont instauré un deuxième pilier de pension répondant aux conditions légales pour leurs agents contractuels peuvent déduire un pourcentage (50 % des coûts de ce régime complémentaire) de leur cotisation de responsabilisation. Elles bénéficient ainsi d'un « **bonus** ».

Pour compenser ces réductions, le montant total des bonus est réparti entre les administrations qui ne disposent pas d'un deuxième pilier conforme. Celles-ci supportent donc une cotisation plus

élevée, appelée « **malus** », correspondant à la différence entre la cotisation de responsabilisation initialement prévue et celle qui sera payée in fine.

Ce système, jusqu'alors, fonctionnait à enveloppe fermée, sans intervention financière extérieure.

Avec la généralisation progressive du deuxième pilier dans les administrations provinciales et locales, le volume des réductions est devenu tel qu'il ne peut plus être intégralement couvert par les malus. La loi limite en effet l'augmentation de la cotisation de responsabilisation : pour les administrations qui paient un malus, la somme de toutes leurs contributions (cotisation de base + responsabilisation + malus) ne peut dépasser le montant des charges de pension supportées par le FPS pour leurs agents pensionnés.

En conséquence, un déficit est apparu : un peu plus de 54 millions d'euros en 2023 (calcul pour 2022) et près de 81 millions d'euros en 2024 (calcul pour 2023). Afin de préserver l'équilibre financier du FPS, ce déficit – correspondant à la part des bonus non couverte par les malus – a été entièrement compensé par une dotation fédérale.

¹ Coefficient arrêté en 2025 pour la facture 2024.

Le Gouvernement précédent avait décidé que, dès 2025, il ne financerait plus les déficits générés par le système du bonus-malus. Pour éviter ces déficits, une loi du 25 avril 2024 a limité les réductions possibles: à partir de 2024 (calcul en 2025), le total des bonus ne pourra plus dépasser celui des malus. Concrètement, cela ramène la réduction de la cotisation de responsabilisation à **moins de 10 %** du coût du deuxième pilier de pension, contre **50 % auparavant**.

ADAPTATION DU SYSTÈME POUR LA SUITE

Le nouveau Gouvernement fédéral est revenu sur la décision du Gouvernement fédéral précédent et a notamment décidé de supprimer la limitation des bonus aux montants perçus des malus.

Une réduction de la cotisation de responsabilisation, à concurrence de 30 % des coûts du régime de pension complémentaire des agents contractuels, est instaurée. Ce taux est inférieur aux 50 % initialement prévus par le mécanisme, mais se situe toutefois au-dessus de la réduction limitée à 10 % votée en 2024. Lorsque la part des réductions accordées (= bonus) n'est pas entièrement couverte par les majorations appliquées (= malus), l'autorité fédérale compensera le solde par une dotation annuelle au Fonds de pension solidarisé.

Cette mesure est déjà actée pour la facture de l'année 2024 (calcul en 2025) via l'adoption de la loi-programme du 18 juillet 2025 qui a été publiée au *Moniteur belge* le 29 juillet 2025, avec un budget prévu de 50 millions d'euros.

Pour les années suivantes, la Chambre des Représentants a récemment adopté une loi² portant des dispositions diverses, laquelle prévoit la pérennisation du système jusqu'en 2028, avec des budgets prévus de 50, 51, 55 et 59,6 millions d'euros respectivement pour les années 2026, 2027, 2028 et 2029.

DIFFICULTÉS POSÉES PAR LE DISPOSITIF

Ce mécanisme controversé présente plusieurs écueils. Premièrement, **la mesure ne bénéficie qu'aux entités dites « responsabilisées »**, c'est-à-dire celles qui supportent une cotisation de responsabilisation. Les autres, dont la charge se limite à la cotisation de base, restent totalement exclues de l'aide financière.

Ensuite, tous les pouvoirs locaux, et principalement les pouvoirs locaux wallons, n'ont pas nécessairement les moyens de mettre en place un second pilier de pension.

Or, c'est précisément à cet égard que se situe le principal écueil: les entités locales qui ne bénéficient pas du bonus contribuent malgré tout au financement du dispositif en payant un malus. **Elles assument ainsi le coût d'un avantage auquel elles n'ont pas accès.**

En 2024 (pour l'année 2023), 81 millions d'euros ont été investis par l'État fédéral pour compenser l'insuffisance des moyens générés par les malus dans le financement des bonus. Les chiffres sont sans appel: si on tient compte, par Région, du malus payé par leurs propres entités, on peut constater que seuls 9,8 % des sommes allouées au titre des boni ont bénéficié aux entités wallonnes, contre plus de 70 % pour les entités flamandes et 20 % pour les entités bruxelloises.

La réforme annoncée risque non seulement d'entériner ce déséquilibre, mais également de l'accentuer, alors même que l'UVCW appelait à une révision en profondeur du mécanisme et à une répartition plus équitable entre les Régions.

Nous avons, dès les premières annonces du projet, interpellé les autorités fédérales et régionales afin de défendre fermement les intérêts des pouvoirs locaux wallons et de prévenir une réforme dont les conséquences s'avèrent particulièrement déséquilibrées en défaveur de nos membres. Malheureusement, il semblerait que le dossier ait été verrouillé dès l'origine, ne laissant aucune possibilité réelle d'ajustement ni de prise en compte des préoccupations exprimées par les pouvoirs locaux wallons.

Dans ce contexte, bien que certaines entités wallonnes tirent avantage du dispositif, l'analyse consolidée démontre que les premiers effets financiers déjà constatés illustrent clairement la dérive du mécanisme. Avec un incitant fixé à 30 %, pour l'année 2024 (calcul en 2025), les entités wallonnes ont assumé à elles seules près de l'intégralité du malus – soit 97 % –, lequel dépasse désormais le total des bonus cumulés en leur faveur. Avec un malus de 25 395 000 euros pour environ 20 143 000 euros de bonus (chiffres wallons), il apparaît que les 42 000 000³ d'euros mobilisés par l'État fédéral pour cette année pour assurer la viabilité du système ne bénéficient, dans les faits, aucunement aux communes wallonnes...

² L. 18.12.2025 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 30.12.2025.

³ En effet, sur les 50 millions d'euros prévus au budget pour 2025 (calcul pour la facture 2024), seuls 42 millions auront été nécessaires pour financer le système.



QUEL IMPACT POUR VOS ENTITÉS ?

- ✓ Si votre entité n'est pas responsabilisée, vous n'êtes certes pas redevable d'un malus, mais vous ne pouvez pas non plus prétendre au bonus. En d'autres termes, la mesure reste sans effet pour vous.
- ✓ Si votre entité est responsabilisée et a déjà instauré un second pilier conforme aux conditions légales pour vos agents contractuels, vous pouvez déduire 30 % du coût de ce régime de votre cotisation de responsabilisation – sous réserve, bien entendu, que le Gouvernement ne modifie pas les règles en cours de route. Ce taux reste inférieur aux 50 % initialement prévus par le mécanisme, mais il demeure plus favorable que la réduction limitée à 10 % votée en 2024.
- ✓ Si votre entité est responsabilisée mais n'a pas instauré de second pilier de pension, vous êtes redevable d'un malus. En d'autres termes, **vous supportez intégralement le coût des pensions de vos anciens agents aujourd'hui retraités.**

Il convient alors d'opérer un choix entre paiement du malus et paiement de la mise en place d'un second pilier de pension.

Les éléments suivants doivent être pris en considération :

- ✓ chaque pouvoir local concerné s'acquitte de la **cotisation de base** (le cas échéant) ;
- ✓ à laquelle s'ajoutent les **cotisations de responsabilisation**, qui couvrent actuellement **70,33%⁴ de la différence** entre la charge réelle de pension et ce que finance la cotisation patronale de base ;
- ✓ le **malus** correspond, pour sa part, au solde de cette différence, **soit 29,66 % en 2024** ;
- ✓ **ce pourcentage de malus est appelé à diminuer progressivement dans les prochaines années** (26,25 % pour 2025 ; 22,52 % pour 2026 ; 21,51 % pour 2027 ; 20,51 % pour 2028, et 19,99 % pour 2029), parallèlement à l'augmentation du coefficient de responsabilisation (coefficients estimés à 73,75 % pour 2025 ;

⁴ Taux arrêtés en 2025 pour l'année 2024.



77,48 % pour 2026 ; 78,49 % pour 2027 ; 79,49 % pour 2028 et 80,01 % pour 2029). Il est toutefois important de préciser que, malgré cette évolution des pourcentages, **le montant global de la facture ne se réduit pas** : la charge des pensions continue d'augmenter.

Dans ce contexte, une autorité locale doit s'interroger :

- ✔ **faut-il continuer à assumer le paiement du malus**, charge directe et significative, mais appelée à disparaître progressivement à mesure que le coefficient de calcul de la cotisation de responsabilisation se rapprochera de 100 % ? À ce stade, les autorités locales supporteront l'intégralité de leur facture de pensions ; le malus n'existera plus et seul subsistera – éventuellement – un mécanisme de bonus ;
- ✔ ou **mettre en place un second pilier de pension**, qui permet d'échapper au malus (tant que celui-ci existera) et en plus de bénéficier d'une déduction (au moins partielle) sur la cotisation de responsabilisation, tout en représentant un avantage non négligeable pour le recrutement et la fidélisation du personnel ?

Il convient toutefois d'être prudent : la mise en place d'un second pilier peut s'avérer **coûteuse** et nécessite une analyse financière rigoureuse. De plus, l'incertitude demeure quant à l'avenir du mécanisme de déduction après 2029 (relativement à la facture 2028), ce qui impose aux pouvoirs locaux de **calculer précisément les coûts et les bénéfices** de chacune des options avant toute décision.

L'Union se tient à votre disposition pour toute information relative à votre situation individuelle (évolution de la charge de pension, existence d'un malus, etc.).

Quoi qu'il en soit, il apparaît essentiel de rappeler que la mise en place d'un second pilier de pension ne peut se limiter à la recherche d'un incitant financier fédéral, dont la stabilité future demeure incertaine. Par ailleurs, la disparition progressive du malus comme corollaire de l'augmentation du taux de cotisation de responsabilisation réduira de facto la portée de cet incitant dans les années à venir.

La création d'un second pilier doit, au contraire, s'inscrire dans une démarche stratégique, envisagée comme un véritable instrument de gestion des ressources humaines au sein de votre entité. Elle offre une valeur ajoutée au package salarial, dans

la perspective d'attirer et de garder les talents. L'attractivité de la fonction publique locale dépendra, nous en sommes convaincus, de la capacité des employeurs locaux à proposer ce type d'avantage. Ceci est d'autant plus vrai que le Gouvernement wallon a annoncé la généralisation de la contractualisation dans la fonction publique locale⁵.

Bien entendu, un tel avantage a un coût et de nombreux pouvoirs locaux n'ont pas, ou plus, la possibilité de l'instituer. Néanmoins, on rappellera que le coût patronal lié à un agent statutaire (coût minimal de 50,98 %⁶) demeure sensiblement plus élevé que celui d'un agent contractuel (environ 28,86 %), y compris lorsque ce dernier bénéficie d'un second pilier de pension⁷. À mesure que les pouvoirs locaux assumeront l'intégralité du financement des pensions des agents statutaires retraités, une vigilance accrue devra s'imposer quant à cette réalité budgétaire.

Allègement des factures de responsabilisation à partir de 2026 (calcul dès l'exercice budgétaire 2027)

La loi portant des dispositions diverses précitée prévoit la prise en charge par l'Etat fédéral d'une partie de la cotisation de responsabilisation des administrations dont le siège social est établi dans une commune comptant au moins 100 000 habitants. Le budget alloué, soit environ 300 millions d'euros, serait réparti entre les entités concernées au prorata de leur facture de responsabilisation.

Il ne s'agit donc pas uniquement des communes de 100 000 habitants et plus mais également des toutes les entités locales (CPAS, provinces) ou paralocales (RCA, intercommunales, etc.) situées sur leurs territoires.

En pratique, le choix du critère du siège social risque de générer des situations manifestement

absurdes. L'allègement de la facture de responsabilisation des entités paralocales serait déterminé par leur siège social et non par leur situation financière réelle. Ainsi, à Anvers, seront concernés non seulement la commune, le CPAS et autres entités paralocales y ayant leur siège, mais aussi la RCA et la Province d'Anvers, sans lien avec leur capacité financière. En Wallonie, cette logique conduira à ce que les Provinces de Liège et de Namur bénéficient des montants en raison de la localisation de leur siège, tandis que la Province du Hainaut, dont le siège est à Mons, n'en recevra aucun, illustrant l'incohérence du critère retenu.

Le Conseil d'État a émis des critiques concernant le choix du critère des 100 000 habitants ainsi que celui du siège social lors de sa consultation en cours de procédure. Il rappelle que les articles 10 et 11 de la Constitution imposent l'égalité et l'absence de discrimination, interdisant toute distinction arbitraire. Une différence de traitement est possible si elle repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée, en tenant compte du but, des effets de la mesure et de la nature des principes concernés. Le principe d'égalité est violé lorsque la proportionnalité entre moyens et objectif n'est pas respectée.

Or, il apparaît au Conseil d'État que cette différence de traitement n'est pas motivée en suffisance. Il n'est pas précisé pourquoi le critère des 100 000 habitants constitue une délimitation pertinente. *« En outre, la justification n'établit pas non plus un lien avec le budget total des administrations concernées, pour lequel il faudrait par exemple préciser si une contribution de responsabilisation plus élevée par habitant s'accompagne ou non d'une augmentation des moyens de fonctionnement par habitant. En outre, la justification ne doit pas seulement être fournie dans le cadre d'une comparaison entre communes, mais également à l'égard des autres administrations visées par la mesure. Le régime en projet utilise en effet le critère de l'établissement du siège social. Le simple fait qu'une intercommunale desservant notamment une commune de plus de 100 000 habitants établisse son siège dans cette commune ou dans une autre commune ne change rien à sa situation financière, mais aurait, consécutivement au régime en projet, effectivement une incidence sur la question de savoir si elle peut ou non bénéficier de l'allègement de la facture de responsabilisation. La pertinence du critère du lieu d'établissement du siège social doit donc également être justifiée clairement »⁸.*

⁵ Ces intentions sont traduites dans la Déclaration de politique régionale mais également dans une note d'orientation adoptée par le Gouvernement wallon en avril 2025. Toutefois, au moment d'écrire ces lignes, aucun projet de décret n'a encore été déposé en ce sens.

⁶ Il faut également y ajouter le coût de la cotisation de responsabilisation individuelle (le cas échéant) et prendre en compte que tous les secteurs de la sécurité sociale auxquels n'ont pas accès les statutaires sont pris en charge directement par l'employeur (maintien du salaire pendant la période de maladie à 100 % tant qu'existe un « quota » de jours de congé disponible, pendant la période de protection de la maternité, etc.).

⁷ K. Van Overmeire et L. Mendola, « Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose ! », *Mouv. comm.*, n° 973, 12/2022, p. 7.

⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses, avis du Conseil d'Etat, Doc. Ch., 2024-2025, n° 0963/001, p. 491.

Malgré les risques élevés de recours et le constat d'inconstitutionnalité relevé par le Conseil d'État, le Gouvernement a néanmoins choisi de persévérer dans cette orientation, sans se justifier outre mesure.

Selon nos estimations, cette mesure, combinée au dispositif précité de bonus-malus, aurait pour conséquence que seuls environ 15 % du montant global de l'aide fédérale reviendraient aux pouvoirs locaux wallons.

Si le critère des 100 000 habitants devait être annulé et le dispositif du bonus-malus maintenu, la Wallonie pourrait espérer non pas 15 % mais 17,6 %...

À l'inverse, l'absence de ce dispositif de bonus-malus et une répartition de l'enveloppe destinée à réduire la facture de responsabilisation entre l'ensemble des pouvoirs locaux – et non uniquement

ceux situés sur un territoire comptant au moins 100 000 habitants – conduiraient à une allocation plus équilibrée dans la répartition entre Régions (sans préjudice de la répartition opérée à l'échelon local), dans laquelle la Wallonie percevrait, toujours selon nos calculs, 33,3 % du budget total.

Ces estimations visent avant tout à illustrer l'iniquité du dispositif actuel. Toutefois, même si les moyens étaient répartis de manière pleinement équilibrée entre les entités, le constat demeurerait inchangé : l'enveloppe de 573 millions d'euros prévue pour l'ensemble de la mandature reste très largement insuffisante au regard de la charge réelle, laquelle s'élève, pour rappel, à près de 4 milliards d'euros pour la seule année 2025.





Situation du Fonds de réserve ex-pool 1

Chaque année, les membres du Comité de gestion sont appelés à se prononcer sur l'utilisation des moyens du Fonds de réserve ex-pool 1 pour l'exercice suivant.

Depuis 2018, ce Fonds permet aux administrations locales affiliées au 31 décembre 2011 de bénéficier d'une réduction annuelle de 3 % du taux de cotisation de base. Avant 2018, ce taux variait entre 2 et 2,5 %.

Aujourd'hui, les réserves sont quasiment épuisées. Si une réduction de 3 % continue à être appliquée, elles seront totalement consommées d'ici 2029. Les membres du Comité de gestion doivent donc arbitrer entre le maintien de la réduction actuelle, au prix d'un épuisement rapide des moyens, ou une diminution progressive de la réduction afin d'étaler l'utilisation du Fonds sur une période plus longue.

La question est simple : faut-il consommer immédiatement l'ensemble des ressources disponibles ou préserver une partie des réserves pour l'avenir ? D'un point de vue macroéconomique, il peut sembler pertinent d'utiliser rapidement les moyens restants, dans la mesure où la valeur réelle du Fonds s'érode avec le temps (1€ aujourd'hui ne valant pas 1€ demain). Quoi qu'il en soit, il importe de souligner qu'à partir de 2029, sauf décision en faveur d'une diminution du taux de réduction, **aucune réduction ne pourra plus être appliquée**. Nous ne manquerons pas de vous tenir informés des évolutions en la matière.