

Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ?

Policy brief préparé par Basile Dabin sur base de Bayenet, B. & M. Fontaine (2019), Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? In Bayenet, B., Fontaine, M. et D. Léonard (2019), *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux?*, Larcier: Bruxelles, p. 155-195

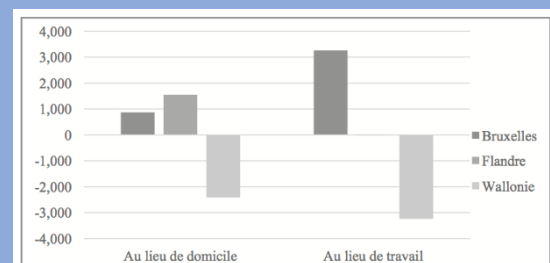
Aperçu >>

Dans le contexte actuel où le futur du système de pensions, et en particulier sa soutenabilité, est largement discuté et débattu, cet article s'intéresse à cette problématique d'un point de vue communautaire. Si les compétences en matière de pensions sont encore fédérales en Belgique, les auteurs démontrent sur trois niveaux que les enjeux communautaires qui en découlent n'en sont pour autant pas négligeables.

Dans un premier temps, l'étude s'intéresse aux conséquences budgétaires d'une hypothétique régionalisation des compétences des pensions, en lien avec les divergences politiques croissantes entre le Nord et le Sud du pays en cette matière. Les auteurs démontrent que si telle mesure était mise en place, la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale bénéficieraient d'un excédent budgétaire au détriment de la Wallonie. Une analyse des mécanismes actuels de responsabilisation des entités fédérées est abordée dans un second temps. Si ceux-ci ont pour objectif de limiter la charge budgétaire pour le fédéral dans le paiement des pensions des fonctionnaires des communautés et régions, l'analyse ici présentée montre qu'ils sont largement insuffisants et ce en particulier dans un contexte de vieillissement de la population. Dans un troisième temps, les auteurs indiquent que des décisions fédérales en matière de pensions peuvent avoir des conséquences significativement différentes en fonction des régions. Ceci est démontré par l'incitant au développement d'un second pilier dans les pouvoirs locaux bénéficiant presque exclusivement aux administrations flamandes.

Contributions principales

- Dans le cas d'une régionalisation des compétences en matière de pensions, la différence entre recettes et dépenses par région se traduirait par un solde positif pour la Flandre (+1,5 milliard €) et la Région de Bruxelles-Capitale (+865 millions €), mais un solde négatif pour la Wallonie (-2,4 milliards €).
- Les mesures actuelles de **participation des régions et communautés** au financement des pensions de leurs fonctionnaires ne représentent que **2,5% des dépenses totales** en cette matière.
- **L'incitant financier** à la mise en place d'un régime de pension complémentaire (second pilier) pour les fonctionnaires des pouvoirs locaux bénéficierait à **94,6% aux administrations flamandes, 5,4% aux wallonnes et aucunement aux bruxelloises**.



Graphique 1: Différentiel entre les recettes et les dépenses sur la base des dépenses de pensions au domicile des bénéficiaires et du niveau des cotisations régionales en 2016 (en millions €)

Introduction

Contrairement aux compétences en matière d'emploi ou de chômage, le système belge des pensions reste à ce jour une compétence fédérale. Couplé au mauvais état des finances publiques, le vieillissement de la population a cependant mené à de nombreuses réformes du système depuis 1994. De par leurs conséquences budgétaires, des enjeux communautaires ressortent de ces mesures. Un nouveau mécanisme de responsabilisation des entités fédérées (communautés et régions) a notamment été introduit en 2014 à l'horizon 2028 afin de faire participer efficacement celles-ci au financement des pensions de leurs fonctionnaires, dont le fédéral est encore principalement responsable. L'impact budgétaire de cette mesure sur les entités fédérées est estimé à plus de 1,5 milliard d'euros en 2028. En outre, les entités fédérées ont été désignées lors de la sixième réforme de l'État comme responsables du financement de 50% de la hausse des coûts des pensions de leurs fonctionnaires suite au vieillissement de la population, représentant un montant de 1 milliard d'euros en 2028. À cela s'ajoute l'incitant du fédéral à la mise en place d'un régime de pension complémentaire (de type second pilier) pour les agents contractuels des pouvoirs locaux, ces derniers étant responsables du financement des pensions de leurs fonctionnaires contrairement aux entités fédérées.

Le financement du système de pensions fait également l'objet de divergences politiques entre le Nord et le Sud du pays, le premier étant globalement en faveur d'un durcissement des aménagements de fin de carrière contrairement au second. Leurs différences en termes de situation économique, notamment en matière de taux d'emploi, expliquent en partie ces dissimilitudes politiques. À la veille d'une potentielle septième réforme de l'État, ces désaccords entre partis flamands et francophones rendent l'analyse de l'impact budgétaire d'une éventuelle régionalisation du système de pensions particulièrement pertinente.

Méthodologie empirique

Premièrement, les auteurs comparent les dépenses régionales en matière de pensions aux recettes liées afin d'analyser l'impact potentiel d'une régionalisation des compétences relatives aux pensions. Pour les dépenses, les données provenant du Service Fédéral des Pensions sont réparties par région en fonction du domicile du bénéficiaire. Concernant les recettes, les auteurs font l'hypothèse que les pensions seraient uniquement financées par les recettes des cotisations sociales afin de permettre une estimation au niveau régional de celles-ci. Sur la base de cela, un différentiel entre dépenses et recettes par région est réalisé : le résultat est utilisé en points de pourcentage aux dépenses de pensions en 2016.

Deuxièmement, afin d'évaluer l'efficacité du système de responsabilisation des entités fédérées, les auteurs comparent les charges de pensions de leurs fonctionnaires à leur contribution. Ils supposent également que le taux de cotisation d'équilibre implicite calculé par le Bureau fédéral du Plan est une bonne approximation du taux de cotisation nécessaire au paiement des pensions futures afin d'estimer le taux de cotisation nécessaire à couvrir les charges de pension.

Troisièmement, sur la base, d'une part, des critères de la loi du 30 mars 2018 concernant l'incitant à la mise en place d'un régime de pensions complémentaires dans les pouvoirs locaux et, d'autre part, du nombre d'administrations responsabilisées ayant déjà mis ce régime en place, les auteurs parviennent à identifier la proportion de l'incitant dont bénéficierait chaque région.

Résultats

Dans un premier temps, les auteurs évaluent l'impact budgétaire sur les régions d'une régionalisation des compétences en matière de pensions en comparant dépenses et recettes. En 2018, les dépenses totales de pensions s'élevaient à 42,5 milliards d'euros, en augmentation de 72% depuis 2006 (avec inflation). Réparties par région, la Flandre est surreprésentée par rapport à sa part de la population avec 61,8% du montant total, suivie de la Wallonie avec 31,9% et enfin la Région de Bruxelles-Capitale – largement sous-représentée – avec 6,3% seulement alors qu'elle représente plus de 10% de la population. Cette différence s'explique principalement par une moyenne d'âge plus faible dans la capitale, contrairement à une augmentation élevée des plus de 65 ans en Flandre. Le financement des pensions, réduit par hypothèses aux cotisations sociales par lieu de domicile et estimé à 57,6 milliards d'euros en 2016, provient principalement de Flandre (65,4%). Cependant, cette part est en baisse par rapport à 2006, contrairement à la Wallonie dont la part reste stable (25,8%) et Bruxelles dont cette dernière augmente (8,8%). Sur la base de ces dépenses et recettes réparties par région, la Flandre afficherait un solde positif de 1,5 milliard d'euros, la Région de Bruxelles-Capitale de 865 millions d'euros, contrairement à la Wallonie qui connaîtrait un solde négatif de 2,4 milliards d'euros (Graphique 1).

Les navetteurs travaillant à Bruxelles mais résidant dans les deux autres régions représentant 50% des travailleurs bruxellois, les auteurs se sont également intéressés à la différence entre dépenses et répartition des recettes de cotisation au lieu de travail et non plus au domicile. Dans ce cas-ci, les soldes par région s'avèrent drastiquement différents. La Région de Bruxelles-Capitale afficherait un solde positif de 3,3 milliards d'euros, celui de la Flandre disparaîtrait et la Wallonie connaîtrait un solde négatif de 3,2 milliards.

Dans un second temps, l'article analyse l'efficacité du système de responsabilisation des entités fédérées pour le financement des pensions de leurs fonctionnaires. Depuis 2003, celles-ci sont en effet tenues d'y participer afin d'alléger la charge du fédéral. La contribution par entité doit progressivement atteindre 8,86% de la masse salariale que celle-ci a versée l'année précédente. Néanmoins, la contribution effective des entités reste très faible : en 2018, elle ne représente que 2,5% des charges totales de pensions de leurs fonctionnaires (Tableau 1). Sous les

| Pouvoir de tutelle | Dépenses SFP | Part | Responsabilisation | Différence | Taux de couverture |
|--------------------|--------------|-------|--------------------|------------|--------------------|
| Total | 7.809 | 100 % | 194 | -7.615 | 2,5 % |

Tableau 1 : Comparaison des contributions de responsabilisation. et des dépenses effectives de pension en millions € (2018)

hypothèses présentées plus haut, le taux de cotisation nécessaire à couvrir entièrement les charges de pension (sans financement du fédéral) devrait s'élever à 67,8% en 2020, démontrant ainsi la faiblesse de la mesure. Malgré l'insuffisance de cette réforme et la participation des entités

fédérées à 50% de la hausse des coûts de pensions de leurs fonctionnaires, les auteurs évoquent à quel point il serait compliqué pour celles-ci de contribuer davantage et les risques de demandes de régionalisation de cette compétence le cas échéant.

Enfin, les auteurs analysent l'impact au niveau régional de la réforme fédérale d'incitant à la mise en place d'un second pilier pour les agents contractuels des pouvoirs locaux, effective à partir de 2020. Pour avoir accès à l'incitant, l'administration doit, entre autres, être responsabilisée (ses charges de pensions doivent dépasser ses capacités de financement) et avoir mis en place un régime de pensions complémentaires (second pilier). Si l'incitant, qui se définit par une réduction de la cotisation de responsabilisation, est disponible à toute entité respectant les critères, les auteurs démontrent que, à politique inchangée, les administrations flamandes bénéficieraient de 94,6% de l'incitant, contre seulement

| | Bruxelles | Flandre | Wallonie | Belgique |
|---|-----------|---------|----------|----------|
| Cotisations pour les plans de pension concernés par l'incitant (64) | 0 | 30.285 | 1.738 | 32.022 |

Tableau 2 Estimations de l'incitant pour le deuxième pilier proposé par Ethias-Belfius et estimations de la répartition régionale de celui-ci en 2018 (en milliers €)

5,4% pour les administrations wallonnes et aucunement pour les bruxelloises (Tableau 2). Ceci s'explique par la proportion importante d'administrations responsabilisées flamandes disposant déjà d'un programme de second pilier (84,3%) contre seulement 15,2% en Wallonie et 2,8% à Bruxelles. De par ce résultat, les auteurs démontrent qu'une réforme décidée au niveau fédéral peut avoir des conséquences largement différentes d'un point de vue régional.

Policy implications

Les résultats de cette recherche sont particulièrement intéressants à l'aube d'une potentielle septième réforme de l'État, au cours de laquelle la régionalisation des compétences en matière de pensions pourrait être abordée. Les auteurs démontrent ainsi les conséquences budgétaires par région d'une telle décision, dont la Wallonie souffrirait particulièrement. La présente étude permet également d'avoir une vision critique des mesures déjà mises en place de responsabilisation des entités fédérées, ces dernières s'avérant largement insuffisantes pour faire face aux charges de pensions de leurs fonctionnaires. Enfin, de par l'analyse d'un impact d'une mesure fédérale significativement asymétrique en fonction des régions, les auteurs rappellent à quel point une région peut être défavorisée par des décisions prises au niveau fédéral, et que ces éléments doivent être pris en compte lors de leur préparation.

Références

Bayenet, B. & M. Fontaine (2019), Dépenses et financement du système de pensions : quels aspects communautaires ? In Bayenet, B., Fontaine, M. et D. Léonard (2019), La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux?, Larcier: Bruxelles, p. 155-195



Auteurs, sites personnels :

[Benoît Bayenet](#)

[Maxime Fontaine](#)



Études citées :

- Bureau fédéral du Plan (2018). Perspectives économiques 2018-2023.



En savoir plus à propos de notre recherche sur Twitter : [@Dulbea_Ulb](#)

Département d'Economie Appliquée de l'ULB (DULBEA), Solvay
Brussels School of Economics and Management
CP140, Avenue Franklin Roosevelt 50,
1050 Bruxelles (Belgium)

Tel +32.2.650.41.11
<https://dulbea.ulb.be>
dulbea@ulb.be

