

> Clara VAN REETH, journaliste

L'« EFFET BOOMERANG » DES PENSIONS VA FRAPPER LES COMMUNES DE PLEIN FOUJET

Belfius Banque présente, en juin de chaque année, son état des lieux des finances locales. A l'aube d'une nouvelle mandature, l'étude s'attache cette année à alerter sur le coût exponentiel des pensions. Ainsi que sur l'impact financier du vieillissement de la population et de la croissance démographique pour les communes.



Si l'équilibre budgétaire a bien été maintenu au sein des administrations communales lors de la dernière mandature, les défis qui s'imposeront aux pouvoirs locaux ces prochaines années n'en demeurent pas moins conséquents. Ainsi, c'est sous la forme d'un avertissement qu'étaient présentées cette année les conclusions du service Research de Belfius, qui décrypte chaque année les enjeux financiers des pouvoirs locaux. Principale menace : le coût des pensions du personnel statutaire, dont l'« effet boomerang » touchera sévèrement trois communes sur quatre au cours de la prochaine mandature (pour une sur deux en 2017).

Contrairement aux employeurs du secteur privé ou des autres niveaux de pouvoirs publics, les administrations locales assument seules la charge des pensions de leurs agents nommés, sans intervention (structurelle) de l'État fédéral. Il

s'agit d'un micro-système de pension basé sur la répartition, au sein duquel les statutaires actuels cotisent pour les statutaires pensionnés.

Or le nombre de statutaires actifs au sein des communes est en chute depuis plusieurs années ; ils étaient plus de 55 % au sein des administrations communales en 1995 et sont actuellement moins de 40 % (tandis que la part d'agents contractuels, elle, augmente). Chaque année, la base de financement de ce micro-système de pension s'amenuise donc davantage, en même temps que le nombre de pensionnés ne cesse de gonfler. Les causes de cet « effet boomerang » sont multiples : les communes privilégient les agents contractuels, qui leur coûtent moins cher et bénéficient par ailleurs de subsides à l'emploi régionaux. D'autre part, certaines communes ont dû mener des plans d'assainissement les poussant à se séparer d'une partie de leur personnel statutaire. Le vieillissement de la population joue également un rôle ; aujourd'hui, un statutaire sur deux a au moins cinquante ans.

Conséquence : alors que la masse salariale n'affiche une croissance que de 4,6 %, la charge des pensions croît, elle, de 27 %.



DÉSÉQUILIBRE MARQUÉ DANS LES GRANDES VILLES

Pour faire face à ce déséquilibre structurel et croissant, annoncé depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral a adopté la loi du 24 octobre 2011, instaurant un nouveau modèle de pension pour les administrations locales, effectif depuis le 1^{er} janvier 2012. Auparavant, deux sources de financement coexistaient : les cotisations de base et les réserves financières. Ces dernières étant épuisées, les communes n'ont eu d'autre choix que d'augmenter les cotisations de base. La loi de 2011 a pour vocation de réformer ce système, en instaurant la création d'un seul « fonds solidarisé de pension » et un mécanisme de doubles cotisations : une cotisation de base assortie d'une cotisation de responsabilisation pour les communes « déficitaires », au sein desquelles les dépenses de pensions pour le personnel statutaire ne peuvent être couvertes par les seules cotisations de base (53 % des communes belges sont actuellement soumises à cette cotisation de responsabilisation ; elles devraient être 78 % en 2023).

Ce mécanisme de doubles cotisations doit permettre de couvrir chaque année intégralement les dépenses de pensions sans déficit annuel. Mais il y a un bémol : le mécanisme entraîne une évolution presque exponentielle des cotisations à charge des pouvoirs locaux. En 2023, les cotisations de responsabilisation devraient représenter en moyenne près de 6 % des recettes fiscales totales des communes. Dans les grandes villes comme Bruxelles, le phénomène est encore plus marqué : le pourcentage dépassera en effet les 10 % en moyenne dans les communes de plus de 50.000 habitants.

Selon les dernières projections dont dispose Belfius, la cotisation de responsabilisation à charge de l'ensemble des communes du pays devrait ainsi passer de 168 millions d'euros en 2017 à près de 443 millions d'euros en 2023. En tenant compte des CPAS, zones de police et zones de secours, ce montant passerait de 274 à 743 millions d'euros entre 2017 et 2023.

QU'ATTENDRE DANS LES PROCHAINES ANNÉES ?

Aux coûts des pensions s'ajoutent bien évidemment d'autres charges financières que se devront d'équilibrer au mieux les nouveaux bourgmestres. 40 % du budget communal est ainsi affecté aux coûts de personnel : pour tenter de maîtriser ces dépenses, les communes peuvent soit diminuer le volume (supprimer des effectifs), soit faire baisser le coût. Lors de la dernière mandature, les effectifs des communes ont connu une légère baisse, mais cette solution n'est pas tenable à long terme. Quant à la baisse des coûts, elle est contrainte par les accords sociaux et mécanismes d'indexation. Par ailleurs, une part importante des dépenses communales

(33 %) est affectée à la couverture des déficits des organes satellites – hôpitaux, CPAS, zones de police ou d'incendie.

Au vu de ces deux parts conséquentes du budget communal, c'est sans doute au niveau des dépenses de fonctionnement (15 % du budget actuellement) que les communes seront tentées de réaliser des économies. Et ce d'autant plus qu'en termes de recettes, les cordons de la bourse sont solidement liés : la faible croissance économique, les effets du tax shift (qui a fait baisser les recettes fiscales au niveau fédéral, et donc aussi les additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques) et l'impact du vieillissement sur l'IPP vont pousser les Collèges à devoir chercher de nouvelles recettes.

UNE PISTE : LE RECOURS AU SECOND PILIER

Face à ces constats inquiétants, aucune solution magique. Pour augmenter leurs ressources propres, les communes peuvent certes envisager d'augmenter les taxes... Mais cette option – impopulaire auprès de la population, en particulier dans les grandes villes où les taux d'impositions sont déjà les plus élevés – est loin d'être privilégiée. Les pouvoirs locaux peuvent également avoir recours à l'emprunt, mais cela ne résoudra pas leur déficit structurel sur le long terme (elles devraient en outre obtenir une dérogation de leur tutelle régionale). Du côté des financements externes ce n'est pas plus simple, réussir à obtenir une intervention du fédéral ou du régional étant loin d'être gagné.

Dernière piste : adapter les modalités des pensions pour en réduire le coût, en augmentant la quote-part des travailleurs ou en ayant recours au second pilier (pensions de groupe). C'est ce dernier choix qu'ont fait 80 % des communes flamandes (ainsi qu'une quarantaine en Wallonie et quelques-unes à Bruxelles), regroupant ainsi statutaires et contractuels dans un même fonds. L'effet progressif de cette mesure ne permet en revanche pas de déjouer la trajectoire du fameux « boomerang », avertit Belfius.

BUDGET 2019 : AMÉLIORATION DES SOLDES À BRUXELLES

Le service d'études de Belfius a également examiné les budgets 2019 des communes. Élaborés fin décembre 2018, ceux-ci font essentiellement état de grandes tendances et spécifient peu d'éléments précis, ayant été réalisés dans un délai très court, au lendemain des élections, alors que toutes les nouvelles équipes n'étaient pas encore installées.

À Bruxelles, l'amélioration des soldes budgétaires en cours depuis 2015 est maintenue. Le nombre de communes déficitaires à l'exercice propre est en net recul : elles ne seront plus que trois en 2019, contre sept en 2017 et onze en 2013.

BRUXELLES, PLUS JEUNE QUE LE RESTE DU PAYS

Alors que le vieillissement de la population exerce une pression supplémentaire sur les budgets communaux au nord et au sud du pays, à Bruxelles, les communes jouissent en revanche d'un rajeunissement de leur population grâce à l'immigration (des variations intra-communales sont toutefois importantes : il importe donc que les mandataires locaux aient une bonne connaissance de ces enjeux démographiques).

Dans le reste du pays, le vieillissement de la population détermine non seulement la planification des services communaux et des projets d'infrastructure, mais conditionne également de nombreuses sources de financement (subsidés, recettes fiscales, etc.).

Face à l'augmentation de la demande de services aux personnes âgées, dont peuvent être responsables les communes et les CPAS, de nombreuses communes belges ont réalisé un plan stratégique pour faciliter la mobilité, l'aménagement urbain et l'offre de services aux personnes âgées.

- **dépenses** : la progression relativement soutenue (3,5 %) des dépenses ordinaires est principalement imputable à l'évolution des dépenses de personnel (+4,3 %) et de fonctionnement (+4,7 %)
- **recettes** : l'augmentation des recettes ordinaires est estimée à 2,8 % : les recettes de prestations (droits d'entrée, frais de participation, loyers...) et les subsides reçus progressent de manière plus soutenue (+/- 4,5 %).
- **solde à l'exercice propre toujours en boni mais en recul** : le solde dégagé à l'exercice propre par l'ensemble des communes bruxelloises est en boni mais ne s'élève qu'à 6,3 millions d'euros, soit seulement 0,3 % des recettes totales. Le boni dégagé à l'exercice global poursuit son amélioration dans les

communes bruxelloises et se rapproche désormais du seuil de 200 millions d'euros.

- **recul des projets d'investissement** : les investissements qui étaient restés assez dynamiques au cours de la dernière mandature écoulée (notamment pour répondre à la pression démographique) subissent également un recul (-7 % pour ce premier exercice de la mandature).

QUEL IMPACT SUR LES INVESTISSEMENTS ?

Avec près de 35 % de l'ensemble des investissements publics réalisés, les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics – lesquels exercent un effet stimulant avéré sur l'économie, rappelle Belfius.

Pourtant, la dynamique des investissements a été affectée ces dernières années par plusieurs freins : renforcement des règles comptables, incertitudes budgétaires et faible capacité d'autofinancement, réduction des subsides, etc. Si bien qu'en 2016, les investissements communaux ont atteint leur niveau le plus bas depuis trente ans, soit 0,6 % du PIB (selon les chiffres de la Banque Nationale de Belgique).

La mobilisation de ressources (soit par fonds propres, soit par emprunt) pour financer les charges de pension risque de mettre encore plus à mal la capacité d'investissement des pouvoirs locaux. Pourtant, au vu de la pression démographique dans les grandes villes et du vieillissement de la population, mais aussi des besoins en rénovation du patrimoine communal, les investissements publics à l'échelle locale sont plus que jamais indispensables. Y compris pour répondre aux nouveaux enjeux sociétaux, tels que le développement durable, la révolution digitale, la bonne gouvernance, etc.

Quelques pistes envisagées par Belfius pour relancer les investissements :

- renforcer et simplifier les mécanismes de subvention
- assouplir les règles comptables et budgétaires
- améliorer la gouvernance des projets d'investissement
- recourir aux formules alternatives de financement

Une bonne nouvelle en revanche en matière d'investissements : un contexte de financement favorable, puisque les taux d'intérêt devraient se maintenir à un niveau historiquement bas. 