Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Un commentaire de l'ouvrage "L'avenir des pensions dans le secteur public", R. Janvier et J. Janssens, Brugge, La Charte, 2014, 346 p.

Flohimont, Valérie

Published in:
Tijdschrift voor sociaal recht / Revue de droit social

Publication date:
2015

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Flohimont, V 2015, 'Un commentaire de l'ouvrage "L'avenir des pensions dans le secteur public", R. Janvier et J. Janssens, Brugge, La Charte, 2014, 346 p.', *Tijdschrift voor sociaal recht / Revue de droit social*, VOL. 2015/4, p. 829-832.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 18. Apr. 2024

strada lex

aangeboden door/présenté par Jurisquare

aangeboden door/présenté par Jurisquare

JANVIER, R. et JANSSENS, J., *L'avenir des pensions dans le secteur public*, Bruxelles, la Charte, 2014, 346 p.

En juin 2014, la Commission de réforme des pensions 2020-2040 a remis son rapport au gouvernement fédéral. Ce rapport [(1)] est accompagné de nombreuses annexes [(2)] réparties en trois catégories : les annexes relatives aux régimes de pensions (le régime de pension des travailleurs salariés, les dispositions de retraite pour travailleurs indépendants, l'avenir des pensions dans le secteur public, les pensions complémentaires pour travailleurs salariés), les annexes thématiques (les régimes minimum pour personnes âgées, les conditions d'âge en sécurité sociale, les enregistrements du temps dans le régime de pension de retraite des travailleurs salariés, la modernisation de la dimension familiale dans les régimes de pensions légales) et l'annexe relative aux cotisations, à la solidarité et aux adaptations automatiques dans un premier pilier flexible.

Ria JANVIER, entre autres choses membre de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, et Johan JANSSENS, administrateur général du Service des pensions du secteur public, ont fait le choix d'approfondir la question de l'avenir des pensions dans le secteur public en publiant un ouvrage (disponible en français et en néerlandais [(3)]) reprenant, non seulement les travaux de la Commission concernant les pensions du secteur public, mais aussi et surtout des compléments d'information, des analyses plus détaillées et des approfondissements de certaines thématiques. Le livre a d'ailleurs été préfacé par le président de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, Frank VANDENBROUCKE. Cette préface souligne les éléments importants de

(1) Voyez le rapport complet et/ou la synthèse de celui-ci sur http://pension2040.belgique.be/fr/.

(2) Toutes ces annexes sont disponibles le site de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, http://pension2040.belgique.be/fr/.

(3) R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014, 339 p.

F.U.N.D.P. (138.48.8.120)
Boekbespreking - Compte rendu (TSR / RDS 2015-4).
Éditions Larcier - © Groupe Larcier

l'ouvrage et introduit clairement son contenu, même si elle peut laisser le lecteur un peu perplexe sur certains points, notamment lorsque son auteur déclare que le risque professionnel encouru par les fonctionnaires est différent du risque professionnel des indépendants et des salariés. *Anno* 2015, nous pouvons en effet nous demander en quoi le risque professionnel encouru par les fonctionnaires est différent de celui encouru par les autres catégories professionnelles, surtout lorsque l'on examine à la loupe l'évolution de la fonction publique, que ce soit en termes de management, de gestion des ressources humaines, de composition du personnel, d'objectifs individuels, collectifs et financiers, etc.

Mais laissons cette préface de côté pour en venir au cœur de l'ouvrage. Ria JANVIER et Johan JANSSENS abordent tout d'abord l'histoire des pensions des fonctionnaires – il est en effet important de savoir d'où l'on vient – pour présenter ensuite le système actuel des pensions de la fonction publique. À ce propos, il convient de souligner qu'il n'existe pas un seul régime de pension dans le secteur public mais bien plusieurs, ce qui complexifie considérablement la situation. Les auteurs déclarent d'ailleurs que les régimes de pension des fonctionnaires ne constituent pas un ensemble monolithique, qu'il est difficile d'y trouver une quelconque uniformité et qu'il est pratiquement impossible de dresser une liste exhaustive de la législation des pensions [(4)]. C'est tout dire sur les méandres kafkaïens de la situation actuelle et sur le travail titanesque à venir ! Néanmoins, comme si la situation des régimes de pension n'était déjà pas assez complexe en elle-même, il faut y ajouter les interactions avec le statut des fonctionnaires ou plutôt, ici aussi, les statuts. En boutade (ou peut-être pas tout à fait ?), nous pourrions dire qu'il existe presque autant de statuts que de fonctionnaires. Dès lors, lorsque régimes de pension et statuts des fonctionnaires se croisent et s'entrecroisent, on obtient un extraordinaire labyrinthe dont même Dédale ne pourrait sortir.

Après ce premier tour de piste sur le passé et le présent, les auteurs s'arrêtent sur les grands défis des pensions des fonctionnaires avant d'examiner le positionnement des pensions du secteur public dans l'avenir. Ils reprennent ensuite les pistes de réforme telles qu'évoquées dans l'annexe au rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 et ne manquent pas de terminer leur analyse par un certain nombre de conclusions politiques.

Nous ne revenons pas ici sur l'histoire des pensions des fonctionnaires, ni sur le régime actuel de pension. Le lecteur avisé ne manquera pas d'en prendre connaissance par lui-même. Nous choisissons de nous arrêter quelque peu sur les défis et sur l'avenir. N'est-ce d'ailleurs pas vers ce dernier que renvoie le titre de l'ouvrage ! Parmi les défis connus, répétés et réitérés – tant par les experts que par la presse ou le politique – figure notamment le fait que le vieillissement des actifs est plus marqué dans la fonction publique. La proportion des agents de plus de 55 ans est relativement élevée et l'âge moyen de départ à la retraite est plutôt bas. Cette situation concerne tous les niveaux de pouvoir et, contrairement à ce que d'aucuns pourraient penser, c'est la Région wallonne qui connaît l'âge moyen de départ le plus élevé puisque celui-ci se situe à 62,75 ans [(5)]. Qu'il s'agisse de pyramide des âges ou d'âge de départ à la retraite, il importe que cette situation évolue à l'avenir et, comme le montrent clairement les

(4) R. JANVIER et J. JANSSENS, *L'avenir des pensions dans le secteur public*, Bruxelles, la Charte, 2014, p. 155.

(5) R. JANVIER et J. JANSSENS, *op. cit.*, p. 136.

F.U.N.D.P. (138.48.8.120)
Boekbespreking - Compte rendu (TSR / RDS 2015-4).
Éditions Larcier - © Groupe Larcier

aangeboden door/présenté par Jurisquare

auteurs, un changement aussi important ne passe pas que par des mesures en matière de pension. D'autres éléments interviennent tels que la condition préalable de disponibilité des emplois, la nécessité de mesure d'accompagnement ainsi qu'un changement de mentalité, tant du côté des agents que de celui des employeurs publics [(6)]. À cela s'ajoutent évidemment les différentes dérogations liées à l'âge de la retraite, du moins les dérogations visant à permettre un départ avant l'âge de 65 ans [(7)] puisque, ne l'oublions pas, il existe également des dérogations dans l'autre sens !

Dans le cadre de la présente contribution, il est bien entendu impossible de traiter tous les défis examinés dans l'ouvrage. Parmi les défis les plus importants figure incontestablement la question de la pension pour inaptitude médicale et, plus généralement, du régime de l'incapacité de travail dans la fonction publique. Comme le relèvent à juste titre les auteurs, la situation du (jeune) fonctionnaire définitivement inapte à exercer sa fonction est souvent pire que celle du salarié ou du contractuel se trouvant dans le même cas de figure [(8)]. En cas d'inaptitude médicale définitive, le fonctionnaire est mis à la pension d'office pour raison médicale. D'un point de vue personnel, cette situation implique pour le fonctionnaire concerné une perte de revenus puisque non seulement il se voit allouer une pension sur la base d'une courte carrière (pensons notamment aux jeunes militaires mis à la pension d'office alors qu'ils ont à peine vingt ans) mais de surcroît, il cesse *de facto* de se construire des droits à la pension pour l'avenir (contrairement aux salariés ou aux contractuels qui louvoient souvent entre l'assurance maladie et le chômage, périodes qui sont assimilées à des années de travail pour le calcul de la pension) [(9)]. En outre, toujours sur le plan personnel, que dire des effets psychologiques délétères de cette situation administrative sur le fonctionnaire concerné (sentiment d'inutilité [(10)], rupture du projet de carrière, etc.). À côté des aspects personnels, il convient aussi d'évoquer l'impression voire le manque de cohérence, en termes de gestion publique, que laisse nécessairement cette disposition. En effet, d'un côté, le gouvernement, notamment avec l'aide de l'Inami, entend « *activer les personnes en incapacité de travail* » et favoriser le retour au travail, au moins partiel, des personnes en incapacité [(11)]. De l'autre, les agents du service public qui souhaitent, malgré une inaptitude définitive, à nouveau travailler (le cas échéant dans une autre fonction et/ou auprès d'un autre employeur public) se heurtent à un véritable parcours du combattant, qui se solde souvent par un échec et *in fine* par l'obligation de rester inactif. De plus, comme le relèvent à juste titre Ria JANVIER et Johan JANSSENS,

(6) R. JANVIER et J. JANSSENS, *op. cit.*, p. 189.

(7) Rappelons à ce propos que l'accord de gouvernement fédéral stipule que l'âge de la retraite sera porté à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030. Accord de gouvernement fédéral, p. 30, www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf. L'avant-projet de loi introduisant ces modifications a été discuté au Conseil des ministres du 5 juin 2015. Étonnamment, le site officiel du Conseil des ministres reprenant les communiqués de presse n'en fait pas mention ; seul le site personnel du ministre Daniel Bacquelaine expose l'état d'avancement du dossier, http://bacquelaine.belgium.be/fr/%C3%A2ge-de-la-retraite-l%E2%80%99avant-projet-de-loi-bient%C3%B4t-approuv%C3%A9.

(8) R. JANVIER et J. JANSSENS, *op. cit.*, p. 146.

(9) *Ibidem*.

(10) À propos du sentiment d'utilité et de son importance, voyez V. FLOHIMONT, « Sentiment d'utilité », dans Ph. ZAWIEJA et F. GUARNIERI (dir.), *Dictionnaire des risques psychosociaux*, Paris, Le Seuil, 2014, pp. 688-689.

(11) Voyez à ce sujet l'accord de gouvernement fédéral, pp. 15-17, www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

aangeboden door/présenté par Jurisquare

F.U.N.D.P. (138.48.8.120)
Boekbespreking - Compte rendu (TSR / RDS 2015-4).
Éditions Larcier - © Groupe Larcier

les services publics se voient imposer « *des quotas déterminés sur le plan de l'emploi des personnes handicapées, dont ne font toutefois pas partie les fonctionnaires pensionnés pour cause d'inaptitude médicale définitive* [12] ». Incohérence, quand tu nous tiens...

Un autre défi de taille pour l'avenir concerne les relations collectives de travail dans le secteur public. Ce défi se marque encore plus à l'heure où le gouvernement vient de désigner les président et vice-président du futur Comité national des pensions. Ce Comité national des pensions, recommandé par la Commission de réforme des pensions 2020-2040 et instauré par la loi du 21 mai 2015 portant création d'un Comité national des pensions, d'un Centre d'expertise et d'un Conseil académique [13], a vocation à être un centre d'expertise pour tous les régimes de pension obligatoires et est composé d'interlocuteurs issus des secteurs privé, public et indépendant [14]. Les pensions, tout comme les autres matières relevant de la sécurité sociale, sont un sujet particulièrement sensible pour lequel la concertation sociale prend tout son sens. Mais si les mécanismes de concertation et de représentativité des acteurs sont bien rôdés dans le secteur privé, il n'en va pas de même dans le secteur public. Dans la mesure où, pour qu'elles puissent aboutir avec fruits, les réformes engagées et à venir doivent faire l'objet d'un large consensus social et sociétal, il est essentiel que la concertation sociale relative au secteur public se passe dans les meilleures conditions possibles, avec des acteurs considérés comme représentatifs et ayant une réelle légitimité. Dans l'état actuel des choses, rien n'est moins vrai [15] et une telle situation n'est, à notre sens, plus justifiable au 21e siècle.

Comme énoncé d'entrée de jeu, impossible d'aborder ici tous les thèmes traités dans l'ouvrage de Ria JANVIER et Johan JANSSENS. Ce livre est assurément à lire pour tous ceux qui s'intéressent à la fonction publique ou au secteur des pensions. Outre une présentation claire et accessible des antécédents et de la situation actuelle, il fait la part belle aux défis et aux enjeux des pensions de la fonction publique en ne se limitant pas – et c'est certainement là le plus grand mérite des auteurs – à traiter la question des pensions comme un thème unique, mais en mettant en avant les interactions avec d'autres dispositions de notre droit, dans une approche résolument systémique. Cette approche systémique, que bon nombre d'auteurs délaissent généralement pour ne se concentrer exclusivement que sur le thème qu'ils abordent, est tellement rare qu'elle mérite d'être soulignée et applaudie. Osons même dire que nos décideurs politiques pourraient en prendre de la graine et en tenir compte pour mettre en œuvre une gestion cohérente du secteur !

Valérie FLOHIMONT,
Professeur à l'UNamur
Collaborateur scientifique volontaire, Instituut voor sociaal recht, KU Leuven

(12) R. JANVIER et J. Janssens, *op. cit.* p. 146.
(13) *M.B.*, 22 mai 2015.
(14) R. JANVIER et J. JANSSENS, *op. cit.*, pp. 331-332.
(15) Pour une analyse détaillée des relations sociales dans la fonction publique, voyez R. JANVIER, I. DE WILDE et P. HUMBLET, « Leçon 5. Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ? », *in* R. JANVIER (dir.), *Le droit social de la fonction publique*, Bruxelles, la Charte, 2015, pp. 273-327.

F.U.N.D.P. (138.48.8.120)
Boekbespreking - Compte rendu (TSR / RDS 2015-4).
Éditions Larcier - © Groupe Larcier

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare