



Les analyses du Centre Jean Gol

**COMMENT RENDRE  
ATTRACTIVE  
LA FONCTION  
DES AGENTS  
LOCAUX PUBLICS ?**

---



**FÉDÉRATION**  
WALLONIE-BRUXELLES



*Une analyse réalisée par*  
**NATACHA LEROY**

**Daniel Bacquelaine**, Administrateur délégué du CJG  
**Axel Miller**, Directeur du CJG  
**Corentin de Salle**, Directeur scientifique du CJG

2021

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles  
Tél. : 02.500.50.40  
cjb@cjb.be  
[www.cjb.be](http://www.cjb.be)

*COMMENT RENDRE  
ATTRACTIVE  
LA FONCTION DES AGENTS  
LOCAUX PUBLICS ?*

# INTRODUCTION

---

Avec la crise covid que nous connaissons depuis 2020, les autorités publiques ont été des acteurs de premier plan dans la gestion de la crise.

*« L'administration publique a été amenée à travailler dans un contexte d'incertitude totale et à opérer des arbitrages difficiles face aux défis que représente le virus sur le plan sanitaire, économique et social ».<sup>1</sup>*

Le grand public a pu découvrir l'importance de ces autorités parfois méconnues.

L'un des plus grands défis dans les années à venir pour les pouvoirs locaux sera de pouvoir assumer les de plus en plus nombreuses missions qui leur sont dévolues tout en continuant à offrir de meilleurs services aux citoyens.

Pour ce faire, les pouvoirs locaux ont besoin d'agents publics de qualité. Or, on est forcé de constater que les pouvoirs locaux ont beaucoup de mal à engager à l'heure actuelle.

Il faut pouvoir attirer les talents et surtout les conserver.

Interrogés sur le sujet, de nombreux bourgmestres confient avoir de grandes difficultés pour engager de nouveaux talents.

Nous partons du constat que le statut du personnel local, considéré le plus souvent sous le seul angle juridique, n'est plus adapté et ne correspond plus à la réalité de terrain. En effet, la lourdeur des modifications du statut ne répond pas aux nécessités de changement et d'évolution. La continuité du service public est mise à mal par les absences longue durée, etc.

A côté de cela, nous sommes confrontés à une idée reçue dans le secteur public, à savoir que le droit du travail belge ne protégerait pas assez les agents publics.

Un autre gros problème découlant du régime statutaire de la fonction publique est le financement des pensions des agents publics locaux. Ce dernier est au centre de vives préoccupations. En effet, il est à craindre qu'au cours des prochaines années, de nombreuses communes et provinces éprouveront de sérieuses difficultés à assurer les charges de pension de leur personnel statutaire ou, du moins, que ce poste budgétaire pèsera fortement sur leurs finances.

Les agents statutaires bénéficient d'un régime de pension du secteur public, exclusivement financé par les pouvoirs locaux, au moyen de cotisations prélevées sur la masse salariale statutaire tandis que les agents contractuels bénéficient d'une pension de travailleur salarié, du secteur privé donc, alimenté par les cotisations ONSS (gestion globale).

*« La contractualisation croissante de la fonction publique locale sans adaptation du mode de financement du régime de pension statutaire (régime de répartition exclusivement financé par les pouvoirs locaux au moyen du prélèvement de cotisations sur la masse salariale statutaire qui décroît au fil du temps), couplée à l'augmentation de l'espérance de vie, est un des éléments qui nécessitait l'adoption de mesures visant à contenir l'augmentation mécanique des taux de cotisations pension. »<sup>2</sup>*

Pour atteindre les objectifs du futur et pallier les carences inhérentes au statut, nous proposons de créer un le régime juridique à appliquer au personnel qui évolue résolument vers un système contractuel spécifique à la fonction publique que nous détaillons plus bas.

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-impact-territorial-du-covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement-2596466b/>  
<sup>2</sup> <https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-2818>



# I. CADRE LÉGISLATIF

---

## AU NIVEAU FÉDÉRAL

Sur le plan légal, il convient de se référer à l'article 3 de la *Loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités* qui crée les différents comités de négociation en ce compris celui des pouvoirs locaux et provinciaux <sup>3</sup>(Comité C)<sup>4</sup>.

Selon nous, il paraît difficile de régler la question d'un statut unique au niveau du comité A.<sup>5</sup> Sauf si le souhait est d'instaurer un statut unique de la fonction publique à tous les niveaux de pouvoir. Ce qui paraît compliqué à court terme ne fut-ce que pour s'accorder sur les modalités de financement car il existe déjà des écarts importants entre les barèmes pratiqués par les pouvoirs locaux.<sup>6</sup> Mais c'est surtout l'écart des droits entre les statuts<sup>7</sup> qui rend difficile cette harmonisation.

Cependant, les grandes lignes de force prévues dans la présente analyse pourraient y être inscrites afin d'aboutir à un accord intersectoriel national comme cela avait été le cas 1991. (Comité A). Pour conclure, la question spécifique du statut<sup>8</sup> des agents des pouvoirs locaux et provinciaux s'inscrit dans le cadre de la négociation avec les syndicats et cette négociation a lieu en Comité C, au niveau régional.

## AU NIVEAU WALLON

Le protocole d'accord intersectoriel 59/1 signé en comité A le 13 juin 1991 et découlant de l'accord sur la convention sectorielle de programmation sociale pour 1991-1994 pour l'ensemble du secteur public fonde les prémisses des négociations régionales en vue de disposer d'un statut de référence pour les agents des pouvoirs locaux tout en préservant l'autonomie locale.

---

3 Cfr. également l'Arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

4 Le Comité C est le comité des services publics provinciaux et locaux ; il comporte deux sections : la section « enseignement », laquelle est subdivisée en 3 sous-sections : Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone. Et la section « autre personnel », laquelle compte 6 sous-sections : Communauté et Région flamandes, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Communauté française, Communauté germanophone, Régies portuaires flamandes

5 Art.18, § 1er. Le comité commun à l'ensemble des services publics, visé à l'article 3, § 1er, 3°, de la loi, est créé auprès du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre. Le Premier Ministre en est le président. Le Ministre de la Fonction publique et le Ministre de l'Intérieur en sont les vice-présidents.

6 Cfr. *infra*

7 Pour ne prendre qu'un exemple, le mode de calcul de la pension légale est nettement plus favorable à l'agent statutaire qu'à l'agent contractuel (alors qu'ils exercent pourtant la même fonction). En effet, le taux de remplacement moyen s'élève à moins de 50% pour une pension de salarié contre près de 70% pour une pension de fonctionnaire. C'est ainsi que le montant moyen de pension mensuelle (pour une carrière complète) peut varier du simple ou double entre un contractuel et un statutaire (pour les niveaux de fonction les plus élevés). Au-delà de l'enjeu financier (et du coût plus élevé à supporter par les pouvoirs locaux), cette dualité pose également des enjeux en termes de politique des ressources humaines (possibilités d'évolution de carrière, indépendance ou neutralité de la fonction publique, principe d'équité entre collègues d'une même administration, ...).

8 Le régime statutaire constitue en principe la règle d'engagement dans les administrations locales. Cependant, face à l'absence de texte explicite se prononçant en faveur de l'un ou l'autre type d'engagement au sein des pouvoirs locaux, le Conseil d'Etat, relayé par les autres juridictions, a privilégié le mode d'engagement statutaire dans sa jurisprudence.

En découle la circulaire du 27 mai 1994 sur les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale (communément appelée RGB pour révision générale des barèmes), laquelle propose une trame transposable par chacun des Pouvoirs locaux concernant :

- la carrière professionnelle ;
- la limitation du nombre de grades dont les Principes ont proposé des emplois, grades et fonctions en 5 niveaux (E, D, C, B et A) ;
- l'uniformité des barèmes ;
- l'instauration d'une évaluation du personnel ;
- la formation des agents.

La déclaration de politique régionale 2019-2024 propose de « Privilégier le régime du statut pour les agents et d'examiner au sein du comité de secteur la problématique de la carrière des contractuels afin d'améliorer leurs carrières et leurs pensions ».

Parallèlement, dans le cadre de la convention sectorielle 2015 - 2020 dans les pouvoirs locaux, le Gouvernement s'est engagé à travailler en Comité C sur l'attractivité, l'accessibilité à l'emploi pour tous, la valorisation des compétences, l'évolution de carrière et la motivation du personnel. Sur base de ce travail, le Gouvernement déterminera les dispositions qui nécessiteront, le cas échéant, un cadre réglementaire contraignant. L'objectif est d'aboutir pour la fin de l'année 2023. Il est opportun d'ouvrir ce chantier de la fonction publique locale, de l'inscrire dans l'ère de la modernité et de répondre aux nombreuses difficultés qui se posent à l'ensemble des pouvoirs locaux qu'il s'agisse par exemple, du recrutement, de l'évolution de carrière, de la mobilité, de l'attractivité, du coût, etc.

Chaque acteur, représentant des employeurs et des travailleurs, reconnaît qu'une réforme s'avère indispensable. Comme le relève l'UVCW, « Des mesures doivent être prises dans le but d'évoluer vers un système plus performant, plus équitable et plus motivant, mais aussi soutenable sur le plan financier ».

Pour y arriver, deux voix sont possibles :

- La **circulaire** : celle-ci rencontre l'objectif de l'autonomie communale. Une circulaire est moins contraignante qu'un décret et les communes pourraient disposer de plus d'autonomie dans la gestion de leur personnel.
- Le **décret** : évidemment plus contraignant que la circulaire, il accorde néanmoins plus de sécurité juridique. Il sera sans doute la voie privilégiée des syndicats. Néanmoins, il constitue une entrave à l'autonomie communale.

Le but *in fine* serait de créer une relation contractuelle revue et encadrée dans un décret spécifique. C'est le chemin privilégié. Avec un cadre, socle commun à tous. Un cadre unique permettant à tout un chacun d'évoluer.

## AU NIVEAU BRUXELLOIS

L'accord intersectoriel du 13 juin 1991 a servi de base pour la négociation de la fonction publique locale de la Région de Bruxelles-Capitale au niveau du Comité C. Les résultats des négociations ont été consignés dans un protocole datant du 26 avril 1994, traduits dans la circulaire du 28 avril 1994, dite « Charte Sociale ». A l'époque la Région n'était pas compétente pour intégrer cette charte sur le plan légal. Il s'agissait donc d'une recommandation à destination des pouvoirs locaux.

L'Ordonnance du 5 mars 2009 et particulièrement l'Ordonnance du 27 février 2014 ont intégré des éléments de la Charte dans la Nouvelle loi communale et ce, à la suite d'un protocole d'accord (protocole 2012/02) avec les syndicats en Comité C. Ledit protocole indique en sa section 3 que « le caractère statutaire des emplois reste la règle et la nomination un outil de rétention des compétences ». Il poursuit : « la présence prolongée d'agents contractuels doit cependant être prise en considération de manière à ne pas créer une gestion des ressources humaines à deux vitesses et garantir, autant que faire se peut, l'égalité de traitement des agents quel que soit leur statut ».







Selon une estimation de Bruxelles Pouvoirs Locaux datant de novembre 2019, la revalorisation des barèmes des agents publics locaux bruxellois au niveau barémique flamand coûterait 65,5 millions € ; au niveau barémique wallon, 91 millions € ; au niveau barémique en vigueur dans l'administration régionale bruxelloise, 338 millions €<sup>9</sup>.

Le 19 décembre 2020, un accord de principe a été adopté par le gouvernement bruxellois afin de valoriser les agents des pouvoirs locaux bruxellois à hauteur de 75 millions € à l'horizon 2024 avec un échelonnement progressif. A cet égard, 15 millions € sont prévus au budget 2021 de la Région. Il est à noter que 25 % de cette revalorisation sera à charge des pouvoirs locaux.

A la page 117 de la déclaration du politique régionale bruxelloise, il est indiqué que « Le Gouvernement soutiendra la statutarisation du personnel local et l'instauration d'un second pilier de pension pour les contractuels. » Il apparaît que ce double objectif, tout comme ce qui est retenu dans l'accord du Gouvernement wallon, ne permet pas de déterminer une ligne claire à long terme sur la possibilité de fixer un statut unique de la fonction publique locale.

## PROPOSITION BRUXELLOISE

Afin de tendre progressivement vers un statut unique, nous plaçons pour mettre en place des incitants forts à la contractualisation dans les pouvoirs locaux via le prisme des pensions.

A l'instar de ce que fait le Gouvernement flamand, nous proposons que 25 % de la facture de responsabilisation fasse l'objet d'une reprise de charge. Cette reprise de charge serait financée en partie par le budget prévu pour la revalorisation barémique.<sup>10</sup> En effet, on ne peut pas infliger la double peine aux pouvoirs locaux bruxellois à savoir : ne pas intervenir dans l'augmentation des charges de pension tout en leur demandant d'intervenir financièrement dans la revalorisation barémique des agents, laquelle génère des coûts indirects sur la charge des pensions.

<sup>9</sup> Interpellation du 14 octobre 2019, C.R.I. COM, PRBC, 2019-2020, n°12, pp.25-26.

<sup>10</sup> AB 06.001.99.03.0100 : Provision pour l'accord sectoriel concernant le personnel des pouvoirs locaux et des maisons de repos et hôpitaux publics

## II. OBJECTIFS ET GRANDS AXES

---

La fonction publique locale, ce sont 370.870 agents en Belgique. 32,5% des agents locaux belges sont des agents nommés. Les autres agents sont des agents contractuels (subsidiés ou non). Plus de deux agents sur trois dans les pouvoirs locaux sont donc des contractuels. Cette réalité ne peut être ignorée quand on se penche sur les objectifs de performance, d'équité, de valorisation et de soutenabilité financière à atteindre dans les pouvoirs locaux.

Le but est donc de créer, sur base décrétole, un nouveau régime juridique s'articulant autour de 3 axes forts à savoir :

- Créer de l'attractivité dans la fonction d'agent public.
- Maintenir la procédure d'évaluation
- Assurer la continuité du service public

### A. CRÉER DE L'ATTRACTIVITÉ DANS LA FONCTION D'AGENT PUBLIC

Les administrations rencontrent, aujourd'hui, énormément de difficultés pour engager en raison du manque d'attractivité de la fonction d'agent public par rapport au privé. En effet, il est pratiquement impossible d'attirer des talents à cause de l'inflexibilité inhérente au statut.

Pour ce faire nous proposons les pistes de solutions suivantes :

- Faire de la flexibilité et du bien-être des agents un atout majeur en instaurant :
  - Des horaires décalés et le travail à domicile ;
  - Un système de planning performant satisfaisant aux besoins fluctuants de personnel ;

- Offrir des perspectives d'évolution de carrière ;
- Revoir les grades, par exemple en supprimant les grades les plus bas ;
- Garantir un niveau de sécurité d'emploi ;
- Créer une revalorisation salariale : comment ? quel système ? Par exemple par l'octroi de primes en fonction de la réalisation des objectifs (comme cela se fait dans le privé) ;
- Effacer les discriminations entre statutaires et contractuels (carrière, rémunérations, congés, pensions, etc.) ;
- Assurer une formation continue et des formations de carrière ;
- Faciliter la mobilité et le transfert entre pouvoirs publics ;
- Promouvoir des agents avec des procédures modernes et en adéquation avec le 21<sup>ème</sup> siècle, et pas uniquement en vertu de l'ancienneté ;
- **Ne plus se focaliser sur le diplôme mais sur les compétences et le talent de chacun afin de pas se cadenasser au moment des engagements ;**
- Créer un package de primes communes pour tous, par exemple, prime de fin d'année ; 13<sup>ème</sup> mois ; assurance soin de santé, 2<sup>ème</sup> pilier pension si contractuel...
- Moderniser le management dans l'administration ;
- Promouvoir un management participatif.

- Favoriser le recrutement sur les compétences et non le diplôme au travers des procédures d'engagement claires : tests de sélections, épreuves de mises en situation... Malheureusement, dans certaines communes c'est encore le copinage qui prime. Ou encore un diplôme trop spécifique.
- Moderniser les outils de travail. Dans le public on a toujours tendance à être en retard en matière d'outil informatique par exemple... Les agents ne bénéficient pas toujours des dernières technologies
- Mettre en avant les services publics qui ont tendance à être dénigrés par la population à travers une campagne de promotion des agents de la fonction publique locale. Il faut se débarrasser de cette image négative, stéréotypée et surannée ne correspondant pas ou plus à la réalité.
- Disposer d'une RH moderne et pro active serait donc un pas considérable dans la modernisation de nos administrations.
- Bénéficier d'un cadre, un socle commun à tous : un statut unique permettant à tout un chacun d'évoluer.
- En prévoyant des évaluations annuelles par le chef de service et suivi de cette évaluation ;
- En prévoyant des formations de l'évaluateurs ;
- En fixant les évaluations comme outil d'évolution ;
- En prévoyant la possibilité de suivi de formations ;
- En revoyant la sanction disciplinaire au terme de cette évaluation ;
- En s'appuyant sur la loi travail en ce qui concerne les procédures de licenciements.

## C. ASSURER LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

L'objectif principal de la réforme est d'assurer une administration performante, une continuité du service public avec un service de qualité aux citoyens.

## B. MAINTENIR LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION

Comme pour le secteur privé, l'évaluation est le moment pour évaluer la performance des agents. C'est l'occasion privilégiée d'être à l'écoute de ces derniers : l'entretien d'évaluation sert également à booster l'engagement des collaborateurs et à consolider leur adhésion au projet de l'entreprise.

A l'heure actuelle, la manière d'évaluer le secteur public est obsolète. Nous devons moderniser cette procédure en la rendant plus efficiente. Elle doit devenir le point central de la carrière de l'agent public et conditionner son évolution.

- En fixant des objectifs annuels ;
- En prévoyant des entretiens périodiques avec le chef de service et le DG ;

# CONCLUSION

---

Ce nouveau régime juridique de l'emploi public doit être créé le plus vite possible afin de pérenniser l'emploi dans le secteur public, et offrir un meilleur emploi au meilleur coût.

L'adoption d'un décret est la meilleure voie pour y arriver. A charge pour ce décret de concilier tous les objectifs futurs et de consacrer le travail comme relation contractuelles entre les administrations et les agents publics.

Il faudra néanmoins veiller à offrir certaines garanties aux agents anciennement nommés et ne pas porter atteinte à leur situation actuelle.

L'administration de demain attirer les talents et les conserver. Tout en assurant les meilleures performances qu'on est en droit d'en attendre.











*Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40  
info@cjg.be*

*www.cjg.be*