

RAPPORT D'ÉTUDE

20 ans de Principes
Généraux de la
fonction publique
locale et provinciale

PACTE

PRINCIPES

TABLE DES MATIÈRES

1. Avant-propos	Page 4
2. Introduction générale	Page 5
3. Méthodologie de l'étude et définitions	Page 6
4. Contextualisation des Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale	Page 9
Contexte légal et institutionnel	Page 9
ÉTAPE I : 1836-1980	Page 10
ÉTAPE II : 1980-1988	Page 12
ÉTAPE III : 1988-2002	Page 13
ÉTAPE IV : 2002 – aujourd'hui	Page 14
Contexte financier	Page 15
Contexte politique	Page 16
5. Historique des Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale	Page 17
Les négociations	Page 17
L'adoption de la circulaire	Page 18
La création du Conseil régional de la Formation	Page 21
6. Enquête sur la perception des Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et provinciale	Page 23
Rétrospective	Page 23
Perception des Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale	Page 24
Profil de l'échantillon	Page 24
Perception générale des Principes	Page 27
Perception des Principes sous l'angle de la formation	Page 30
7. La fonction publique locale wallonne dans le contexte belge et international	Page 34
8. Conclusions	Page 35
9. Bibliographie	Page 37

1. Avant-propos

Il y a 20 ans, les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale ont donné naissance à une institution publique régionale d'un genre particulier : le Conseil régional de la Formation.

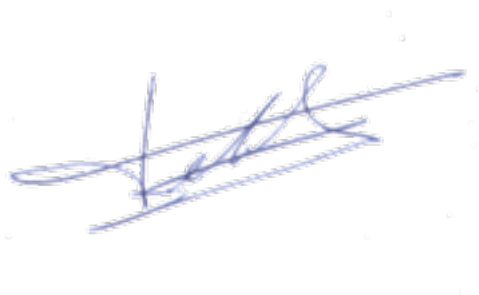
Cet organisme présente la particularité d'être composé, d'une part d'un Conseil associant les représentants des employeurs, les représentants du gouvernement régional et des représentants des organisations syndicales et, d'autre part, d'une cellule exécutive composée actuellement de 13 personnes.

Les missions du Conseil régional de la Formation (CRF) découlent donc de ces Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale, formalisés dans le cadre d'une circulaire, que l'on qualifie fréquemment de circulaire RGB car, en plus d'une dimension qualitative, ils incluaient également une dimension financière. Ces Principes avaient également pour objectif de moderniser et de réformer la fonction publique locale et provinciale en introduisant des éléments novateurs pour l'époque : l'évaluation, la formation et le lien avec l'évolution de carrière.

L'anniversaire de ces 20 ans est l'occasion pour le Conseil régional de la Formation de s'interroger et d'évaluer l'impact que ces Principes ont eu et ont actuellement sur la fonction publique locale et provinciale.

Pierre PETIT

Directeur - Conseiller à la Formation

A blue ink signature of Pierre PETIT, consisting of a stylized 'P' followed by a series of loops and a horizontal line.

Philippe BOUCHEZ

Président

A blue ink signature of Philippe BOUCHEZ, featuring a large, bold 'A' followed by a horizontal line and a small 'h'.

2. Introduction

GÉNÉRALE

Alors qu'en 1995, un ouvrage intitulé « *la fonction publique locale en mutation* ¹ » était publié, ce rapport d'étude a pour objet d'interroger les mutations réelles dont la fonction publique locale et provinciale a fait l'objet depuis ces 20 dernières années suite à l'adoption des Principes qui s'inscrivaient dans le mouvement de modernisation de la fonction publique initiée en Belgique dès la fin des années 30.

Outre le fait de s'intéresser à une initiative de modernisation propre à la Région wallonne, cette étude a pour spécificité de s'intéresser à l'administration publique locale qui joue un rôle majeur dans le fonctionnement de notre société et de notre système démocratique, qui est le premier guichet d'information au service du citoyen, du berceau à la tombe et qui est l'employeur d'environ 10% de notre population belge. Bien que de nombreuses études se penchent sur l'administration publique, sa modernisation d'un point de vue macro ², cette étude présente la spécificité de se pencher sur la fonction publique locale, peu étudiée à ce jour ³.

Ce rapport d'étude a pour objet de détailler l'historique des débats qui ont conduit à l'adoption des Principes ⁴, d'expliquer en quoi cette démarche était novatrice il y a 20 ans et ses effets sur le terrain à l'heure actuelle. Bien plus, étant donné la démarche de réflexion initiée par le Conseil régional de la Formation durant son année anniversaire, ce rapport a pour objet de replacer la fonction publique locale wallonne dans un contexte plus général, en la comparant aux autres fonctions publiques locales, en Belgique et en dehors de nos frontières.

¹ Déom D., Hermann-Anthoon A., Mercier-Nélisse F. & Thiel P. 1995. *La fonction publique locale en mutation*, Actes du colloque organisé par le CDGEP le 8 décembre 1994, Louvain-La-Neuve : Faculté de Droit Université Catholique de Louvain, 263 pages.

² Demmke C 2004. *European Civil Services between Tradition and Reform*. Strasbourg: EIPA, 202 pages ; Auer A., Demmke C., & Polet R. 1996. *Les Fonctions publiques dans l'Europe des Quinze: Réalités et Perspectives*. Strasbourg: EIPA, 266 pages.

³ Pichault F. 2007. « Les tentatives de modernisation des services publics via la GRH : une perspective contextualiste ». In : *La GRH publique en questions: une perspective internationale*, Paris : L'Harmattan, pp. 205-222.

⁴ Ces Principes sont définis dans une circulaire datant du 27 mai 1994 sur les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale (<http://crf.wallonie.be/circulaire-du-27-mai-1994.html>). Cette circulaire - non publiée au Moniteur Belge - est parfois appelée circulaire RGB car, outre la dimension qualitative de modernisation dont fait l'objet la présente étude, une dimension financière était présente.

3. Méthodologie

DE L'ÉTUDE ET DÉFINITIONS

À la base de cette étude, un double questionnement : « qu'est-ce que les Principes Généraux ont apporté à la fonction publique locale et provinciale et, comme corollaire, qu'est-ce que la formation a apporté à cette même fonction publique ? ».

Pour répondre à ces deux questionnements, en plus d'une démarche de recherche documentaire, c'est une stratégie de recherche développée autour de deux étapes qui a été privilégiée :

- La **première étape** consistait à mener des entretiens semi-directs avec les principaux interlocuteurs ayant participé aux travaux de formalisation et de rédaction de la circulaire portant sur les Principes Généraux. Représentant les parties prenantes autour de la table des négociations, ces interlocuteurs appartenaient à l'époque, soit à l'administration, soit à la catégorie des employeurs, soit à la catégorie des syndicats.

Cette première étape de la recherche a permis de mettre en évidence l'historique de la circulaire, des négociations et les constats posés justifiant l'adoption des Principes.

Dans le cadre de cette première étape de la recherche, ce sont **12 entretiens semi-directs** qui ont été menés avec les principales parties prenantes. Ces entretiens ont été analysés de manière qualitative avec un logiciel d'analyse qualitative de données (QDAS).

- La **seconde étape** consistait à réaliser une enquête par questionnaire auprès du personnel administratif des pouvoirs locaux et provinciaux wallons : au sein des communes, des CPAS (Centres Publics d'Action Sociale) et des Provinces, ce sont les directeurs généraux, les directeurs financiers et les directeurs des ressources humaines ou les directeurs de service du personnel qui ont été interrogés. Au sein des intercommunales, ce sont les secrétaires généraux et les Présidents qui ont, quant à eux, été interrogés sur leurs perceptions des Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale.

Il s'agissait donc d'interroger le public administratif, et non politique, sur sa perception générale des Principes, et sa perception de la formation en particulier.

Cette enquête par questionnaire, dont les questions ont été conçues au travers d'une commission constituée spécifiquement à cette fin au sein du Conseil régional de la Formation ⁵, était accessible sur Internet entre le 18 avril et le 25 juin 2014 et comprenait 57 questions. Sur 897 destinataires, ce ne sont pas moins de 315 personnes qui ont répondu à l'enquête. Ce **taux de réponse de 35%** permet donc d'atteindre le seuil de représentativité.

⁵ Les commissions du Conseil régional de la Formation, émanations de son Conseil, sont composées des représentants du gouvernement, des employeurs de la fonction publique locale et provinciale ainsi que des représentants syndicaux.

Cette seconde étape de la recherche a permis de mettre en évidence une photographie de la perception actuelle des Principes et de leur mise en œuvre. Bien plus, en différenciant les réponses données par les personnes déjà employées dans la fonction publique locale en 1994 et celles arrivées par après, il est possible de comparer les perceptions respectives.

Les réponses au questionnaire ont été traitées de manière qualitative et, surtout quantitative.

En plus de répondre à ces deux questionnements propres à la fonction publique en Wallonie, cette étude avait pour objectif d'inscrire la réflexion dans le contexte plus général de la fonction publique locale en Belgique et en dehors de nos frontières.

Pour mener à bien cette action, c'est une démarche par questionnaire qui a une nouvelle fois été mobilisée. Les questions, rédigées en français et en anglais, qui ont été conçues dans le cadre d'une commission constituée spécifiquement à cette fin au sein du Conseil régional de la Formation, ont été envoyées à une série de personnes ressources en Région de Bruxelles-Capitale, en Région flamande et dans certains pays faisant partie du Conseil de l'Europe : Allemagne, Croatie, France, Géorgie, Lituanie, République tchèque, Suisse et Ukraine (dans le cadre des contacts développés par le Conseil régional de la Formation au sein de l'European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities, ENTO). De plus, compte tenu d'une collaboration avec l'association des directeurs généraux du Québec, le champ de l'étude a également été élargi pour incorporer la Province du Québec à l'analyse.

Les résultats de cette partie de l'étude ont fait l'objet d'une communication dans le cadre de l'Université d'automne du CRF qui a eu lieu les 2 et 3 octobre 2014, lors de laquelle la plupart des personnes ressources ayant répondu aux questionnaires étaient présentes et sont intervenues pour exposer leurs propres systèmes de formation.

Ce colloque a également été l'occasion de revenir sur les spécificités du périmètre d'étude de la fonction publique locale et des difficultés de définitions.

En droit belge, la définition la plus communément admise est la suivante : la fonction publique « est constituée par l'ensemble des agents non pourvus d'un mandat électif de nature politique, qui assurent, à quelque titre que ce soit [...], le fonctionnement des services des différents pouvoirs, quels qu'en soient le niveau et les missions, sous le pouvoir hiérarchique ou le contrôle de tutelle de ces derniers, dans le cadre d'un régime de droit public dérogatoire au droit commun » (Lewalle et al. 1997: 43).

En Belgique, cette fonction publique se décline en trois niveaux de pouvoir principaux en raison du caractère fédéral de la Belgique : la fonction publique fédérale (unique), la fonction publique des entités fédérées régionales et communautaires (triple) et la fonction publique locale (multiple). Les fonctions publiques à ces trois niveaux de pouvoirs n'ont pas fait l'objet des mêmes logiques de modernisation et développent des spécificités propres. Le leitmotiv de la modernisation de l'administration s'est manifesté très tôt en Belgique (dès 1937).

Les deux objectifs principaux qui ont été poursuivis par les réformes successives sont, d'une part, la réduction des dépenses et, d'autre part, l'augmentation de l'efficacité, de l'efficience⁶ et de la performance.

⁶ Pour rappel, l'efficacité désigne l'atteinte des résultats qu'on a fixés à son action. (...). Un service public est efficace quand il atteint l'objectif fixé par l'État. L'efficience renvoie à l'optimisation des moyens en vue d'atteindre les résultats, c'est-à-dire à l'économie du processus (Emery et Giauque 2003 : 16).

En ce qui concerne la fonction publique locale, l'on peut dire que, d'un point de vue quantitatif, on vise environ 10% de l'emploi en Belgique en s'intéressant à cette fonction publique en particulier :

Figure 1 : Part de l'emploi des pouvoirs locaux: évolution entre 2003 et 2012 ⁷.

Type d'employeur	Nombre de travailleurs en chiffres absolus									
Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
COMMUNES	44459	44833	47010	48129	47878	48791	49875	50570	49770	49434
ZONES DE POLICE	10210	10420	10371	10625	10542	10733	10888	11017	11046	10946
CPAS	29424	30782	27399	27293	27627	27449	27931	28633	29095	30185
INTERCOMMUNALES	19354	19218	24094	24879	25070	26310	27199	28139	28463	28391
PROVINCES	12258	12692	11793	11923	11921	12375	11719	11511	11248	11572
DIVERS	59	65	64	63	62	62	61	71	75	74
TOTAL POUVOIRS LOCAUX	115764	118010	120731	122912	123100	125720	127673	129941	129697	130602
PART DE L'EMPLOI DES POUVOIRS LOCAUX DANS L'EMPLOI INTÉRIEUR WALLON	10.5	10.5	10.6	10.6	10.5	10.5	10.7	10.8	10.6	10.6

⁷ Van Haepelen Béatrice. 2015. *L'emploi public en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Namur : Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique, <http://www.iweeps.be/emploi-public-en-wallonie-et-en-federation-wallonie-bruxelles>.

4. Contextualisation DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE ET PROVINCIALE

Étudier les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale (dite circulaire RGB) suppose une mise en contexte à plusieurs niveaux, en ce qui concerne le contexte légal et le contexte institutionnel de fédéralisation progressive de l'Etat dans lequel ces Principes prennent place. Ces deux éléments, profondément entremêlés, sont présentés de manière chronologique dans cette première partie.

En marge de cette fenêtre d'opportunité institutionnelle (Kingdon 1984), cette partie est également consacrée au développement des contextes, financier et politique, qui constituent deux fenêtres d'opportunité supplémentaires permettant d'expliquer l'adoption de la circulaire RGB ainsi que son contenu.

CONTEXTE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL

Deux niveaux de pouvoir historiques sont directement concernés par les Principes : le niveau communal et le niveau provincial présents dès 1830 dans l'architecture institutionnelle belge.

De 1830 jusque dans les années 1970, l'administration publique nationale connaissait une décentralisation vers les provinces et les communes⁸. Néanmoins, à l'aune du processus de fédéralisation de l'État, le contexte institutionnel se complexifie dans les années 1970 et 1980 et les pouvoirs locaux et provinciaux deviennent également, puis uniquement, des organes décentralisés des entités fédérées. Il est donc utile, pour comprendre le contexte institutionnel de la circulaire RGB, de différencier plusieurs périodes en matière de politique de gestion du personnel des pouvoirs locaux et provinciaux, politique qui est directement visée par la circulaire sur les Principes.

Un élément englobe toutefois ces différentes périodes : le fait que ces pouvoirs subordonnés bénéficient d'une certaine autonomie qualifiée d'autonomie communale et provinciale. Le principe de l'autonomie communale et provinciale est déduit des articles 41, alinéa 1er de la Constitution et 162, alinéa 1er et 2 de la Constitution desquels découle le principe de l'autonomie qui peut être exercée dans les limites de la loi et des décrets et sous le contrôle de l'autorité de tutelle.

Pour tracer les vecteurs de changement, il est possible de différencier quatre étapes permettant de retracer l'évolution de la fonction publique locale belge et les politiques de gestion du personnel/ gestion des ressources humaines :

⁸ Jacob S. 2001. « Le statut syndical de la fonction publique », *Les Courriers Hebdomadaires du CRISP*, 1736, p.6.

- La première étape de 1836 à 1980 correspond à la politique de gestion du personnel – certains parleront d'administration du personnel ⁹ - dans le contexte de la Belgique unitaire dite « de papa ». L'État belge était alors doté d'une fonction publique fédérale et de fonctions publiques provinciales et locales. L'autorité centrale est alors, dans le respect de l'autonomie communale et provinciale, responsable de la définition de Principes Généraux pour la fonction publique belge.
- La deuxième étape, de 1980 à 1988, correspond à une première période de flottement durant laquelle l'autorité fédérale reste majoritairement compétente en ce qui concerne les provinces et les communes, mais où l'on voit apparaître un nouvel acteur institutionnel qui prendra de plus en plus de poids : les Régions.
- La troisième période, de 1988 à 2001, correspond à une nouvelle période de flottement durant laquelle la fonction publique est questionnée, soumise à une volonté de modernisation dans un contexte institutionnel instable puisque le processus de fédéralisation est mûri. Durant cette période, les responsabilités de l'État central et des entités fédérées relativement aux pouvoirs locaux ne sont pas claires, ce qui laisse place aux acteurs pour exploiter les zones d'incertitude (Crozier & Friedberg 1977). Par ailleurs, durant cette période, les implications concrètes des processus de modernisation peinent à se mettre en place.
- Finalement, la période de 2001 à aujourd'hui correspond à une politique de gestion des ressources humaines dans le contexte d'une Belgique fédérale. Sept fonctions publiques coexistent désormais : la fonction publique fédérale, les trois fonctions publiques communautaires et les trois fonctions publiques régionales. À cela s'ajoutent les fonctions publiques provinciales et locales. En raison de la régionalisation des matières provinciales et locales, ce n'est plus l'autorité centrale qui définit les Principes Généraux pour l'ensemble de la fonction publique belge, mais ce sont les Régions qui sont compétentes dans les matières liées aux provinces et aux communes.

ÉTAPE I : 1836-1980

Dans le contexte de la Belgique unitaire, jusque dans les années 1970, l'administration publique nationale connaissait une décentralisation vers les provinces et les communes ¹⁰. En dehors des réglementations propres aux pouvoirs locaux et provinciaux, et de leurs autonomies respectives, l'État central est compétent pour définir le statut global de l'ensemble de ses fonctionnaires.

C'est ainsi que la loi Camu, qui définit un statut complet pour les agents de l'État, est adoptée en 1937. Les grands principes de ce statut sont l'uniformité et la globalité. Le principe du mérite est le critère appliqué aussi bien à la sélection, au recrutement et à l'avancement ¹¹.

Le but ultime de cette loi était de constituer un corps administratif performant dans une période marquée par une forte instabilité politique ¹². Jusque-là, il n'y avait eu aucun plan cohérent régissant la carrière des fonctionnaires. Il existait des prescriptions et des règlements, mais ils différaient d'un département à l'autre et leur application dépendait du bon vouloir des Ministres ¹³.

D'où, l'importance que Louis Camu a accordée à la création d'un tout homogène définissant les conditions de recrutement, la hiérarchie, les droits et les devoirs du fonctionnaire et la protection juridique de sa carrière ¹⁴.

⁹ Janvier R. 2014. « Majesté, y a-t-il encore des fonctionnaires ? Uniformité, équité et gestion des ressources humaines », Leçon inaugurale dans le cadre de la chaire Francqui 2014, Université de Namur, 18 février.

¹⁰ Jacob S. 2001. « Le statut syndical de la fonction publique », *Les Courriers hebdomadaires du CRISP*, 1736, p.6.

¹¹ Thijs N. & Van de Walle S. 2005, « De Ducpétiaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique : Revue de droit et des sciences administratives*, 1, p.43.

¹² Thijs N., & Van de Walle S. 2005, « De Ducpétiaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique : revue de droit et des sciences administratives*, 1, p.44.

¹³ Molitor A. 1974. *L'administration en Belgique*, Bruxelles, Institut belge de Science Politique et CRISP, p.22.

¹⁴ Depré R. 1973. *De tompambtenaren van de ministeries in België*, Leuven, KULeuven, Faculteit sociale wetenschappen, p.106.

Par la suite, le statut Camu est complété par des arrêtés royaux que sont l'arrêté royal du 30 mars 1939 fixant la répartition des fonctionnaires en différentes catégories et l'arrêté royal du 7 août 1939 entérinant le signalement et la promotion du personnel administratif ¹⁵.

La Constitution belge n'évoquant nulle part l'attribution des compétences en matière de personnel communal et provincial, on peut déduire de l'article 162 de la Constitution que sa gestion constituait une matière d'intérêt communal et provincial, exercée sous le contrôle des autorités de tutelle.

Durant la période séparant 1836 à 1988, la politique de gestion du personnel est donc une compétence allouée par défaut aux autorités communales et provinciales sans que les textes légaux le prévoient formellement. L'autonomie communale est donc maximale, même si celle-ci doit respecter les dispositions adoptées par le roi. En effet, c'est vraisemblablement avec une très grande liberté que, au XIX^{ème} siècle, les communes belges choisissaient leur personnel et en organisaient la carrière.

Si cet intérêt communal et provincial prévaut, il n'empêche que le statut Camu en vigueur pour tous les agents de l'État puisse constituer une référence pour inspirer les pouvoirs locaux et provinciaux dans leur gestion du personnel. En témoigne par exemple, l'adoption du signalement comme méthode d'évaluation dans les pouvoirs locaux et provinciaux, ce qui permettait d'« éclairer l'administration sur la valeur et les aptitudes de l'agent, son rendement et son mérite ¹⁶ ».

Durant cette période, le texte légal de référence pour les provinces est la loi organique du 30 avril 1836. Les communes sont quant à elles régies par la loi communale du 30 mars 1836. Cette loi définissant que le conseil communal nomme les employés salariés par les communes se verra modifiée en 1988 par l'adoption de la nouvelle loi communale. Elle pose, qu'en dépit de l'autonomie communale, « les autorités supérieures exerceront nécessairement un contrôle (...) sur l'ensemble des actes des provinces et des communes, même lorsque ces dernières agissent dans le cadre de leur autonomie ¹⁷ ».

La réglementation des CPAS sera quant à elle adoptée plus tard, réglée par la loi du 8 juillet 1976 qui pose que le conseil de l'action sociale fixe le cadre de son personnel, nomme et recrute tous les membres de son personnel dans les limites des dispositions arrêtées par le roi. Dans son article 42, cette loi affirme que le statut du personnel du CPAS sera le même que le statut du personnel de la commune.

En plus du contexte légal exposé ci-dessus, un facteur institutionnel vient marquer cette période : la fusion des communes. En effet, à l'entame de la fédéralisation de l'État, débutée en 1970, un arrêté royal de 1975 prévoit de ramener le nombre de communes belges de 2359 à 589 ¹⁸. Effective en 1977, cette fusion s'illustre par une fusion territoriale, mais il s'agit aussi pour les communes de fusionner le personnel.

Ce facteur institutionnel de fusion des communes aura une implication dans les politiques de gestion du personnel au niveau communal puisque, étant donné l'absence d'harmonisation des statuts péculiaires et administratifs dans les différentes communes, il s'agit pour les communes fusionnées de privilégier certains statuts péculiaires et administratifs pour les agents, avec le risque d'essuyer quelques mécontentements.

En effet, après la fusion, les communes se retrouvaient avec plusieurs secrétaires communaux (prédécesseurs des directeurs généraux), il a donc été nécessaire de « *recaser ces agents en leur créant une nouvelle situation qui ne soit pas moins avantageuse que la précédente et cela à la discrétion des autorités communales et sans le moindre régime « d'appellation contrôlée »*, ceci expliquant le manque d'harmonie qui prédomina une vingtaine d'années durant ¹⁹ ».

¹⁵ Thijs N. & Van de Walle S. 2005, « De Ducpétiaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique : revue de droit et des sciences administratives*, 1, p.44.

¹⁶ Verdeur J. 1992. *La formation dans la fonction publique : un pas vers le changement...*, Mémoire de fin d'études, Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p. 24.

¹⁷ Coenen A. 2003. *Les communes à la croisée des chemins*, Les guides pratiques du droit communal, Bruges : La Charte, p.58.

¹⁸ Arrêté royal du 17 septembre 1975. C'est une loi du 23 juillet 1971, concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites, qui a permis de faire passer le nombre de communes belges de 2359 à 589. En 1977, « La population moyenne des communes belges ainsi fusionnées dépasse légèrement le seuil de 17000 habitants » comme l'affirme Alain Coenen dans son ouvrage de 2003 (p.173).

¹⁹ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège, Université de Liège, p.38.

EXTRAIT 1 : « LE FAIT DE REGROUPER PLUSIEURS PETITES COMMUNES EN UNE PLUS GRANDE A FAIT QU'ILS ONT DÛ ADAPTER LES STATUTS... LA PLUPART DU TEMPS, ON A ESSAYÉ DE FAIRE PRESSION POUR QUE CE SOIT LE STATUT LE PLUS FAVORABLE QUI SOIT APPLIQUÉ, MAIS ÇA A ENTRAÎNÉ UNE CACOPHONIE. IL Y AVAIT UNE CACOPHONIE TOTALE ENTRE LES DIFFÉRENTS STATUTS, EN FAIT, IL Y EN AVAIT 4 : LES STATUTS DE LIÈGE, LES BARÈMES HAINAUT, LES BARÈMES NATIONAUX COMMUNAUX (LUXEMBOURG, NAMUR, BRABANT WALLON) ET LES BARÈMES ÉTAT... ET IL FAUT SAVOIR QUE TOUTES LES COMMUNES DE LA PROVINCE DE HAINAUT, PAR EXEMPLE, N'APPLIQUAIENT PAS TOUTES LES BARÈMES HAINAUT, DE MÊME QUE DANS LA PROVINCE DE LIÈGE, TOUTES LES COMMUNES N'APPLIQUAIENT PAS SELON LEUR COULEUR POLITIQUE. LA SITUATION LA PLUS DÉSAVANTAGEUSE, C'ÉTAIENT LES BARÈMES COMMUNAUX NATIONAUX » (ENTRETIEN 6).

Cette « cacophonie » constitue le présage, dès la fin des années 1970, de la volonté d'harmonisation que l'on retrouvera dans les années 1990 et qui sera concrétisée dans les Principes.

À noter que cette harmonisation constituera le leitmotiv tout au long du processus de fédéralisation.

Cependant, si de toute évidence cette évolution institutionnelle a eu un impact, les révisions successives de la Constitution et la transformation de l'État belge en un État fédéral au sens strict du terme ont eu un impact encore plus direct et déterminant sur les Principes.

ÉTAPE II : 1980-1988

Lorsque le processus de fédéralisation de l'État belge est entamé en 1970, les priorités des négociateurs sont quelque peu éloignées des compétences ayant trait à l'organisation des pouvoirs locaux. Par ailleurs, pour la révision constitutionnelle de 1980, le gouvernement soutenait que la création des Régions et Communautés serait un phénomène neutre et sans effet vis-à-vis des communes et des provinces ²⁰.

« Si l'organisation de base des institutions communales et provinciales relève toujours du législateur national, les régions sont compétentes pour l'organisation de la tutelle administrative et le financement des pouvoirs locaux ²¹ ». À l'époque, donc, les Régions étaient dotées de maigres compétences en matière de pouvoirs locaux puisque « cette première attribution de compétence, organisée par la loi spéciale du 8 août 1980, demeurait embryonnaire ²² ».

Le phénomène neutre excipé par le gouvernement ne relevait cependant que d'une vision purement théorique. Par exemple, la loi spéciale sur la réforme des institutions du 8 août 1980 pose les jalons du remaniement du contexte légal, notamment en ce qui concerne le statut Camu puisque, en son article 87, le fédéral allait élaborer une série de principes fondamentaux auxquels les Communautés et les Régions seraient chargées de donner un contenu plus étoffé.

Les lois spéciales adoptées ensuite octroient des compétences et des moyens financiers considérables aux Communautés et aux Régions. Désormais, les Régions exercent les compétences qui concernent directement les pouvoirs subordonnés.

²⁰ De Bruycker P. & Philippart E. 1990. « Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle », *Pouvoirs*, 54, p.96.

²¹ De Bruycker P. & Philippart E. 1990. « Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle », *Pouvoirs*, 54, p.106.

²² Lagasse N. 2002. « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p.248.

ÉTAPE III : 1988-2002

En 1988, la loi de financement fédéralise la fonction publique, les Régions deviennent pleinement compétentes pour le financement général des communes, des provinces (à l'exception du Brabant) et des agglomérations en arrêtant elles-mêmes la part de leur budget affecté au financement des collectivités locales.

Précisément, c'est dans la loi de 1988 que les entités fédérées acquièrent une certaine autonomie dans la fixation des statuts et dans la fixation du régime juridique applicable à leur personnel, et ce, même si cette autonomie est toutefois soumise à une condition suspensive. En vertu de l'article 87, § 4, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres doit fixer au préalable les Principes Généraux du statut des agents de l'État qui seront applicables de plein droit au personnel des Communautés et des Régions, ainsi que des personnes de droit public qui en dépendent.

Ces Principes Généraux seront fixés en 1991. À nouveau, ils ne constituent pas un texte valide pour les pouvoirs locaux et provinciaux, mais ces textes peuvent constituer une source d'inspiration.

Cet ARPG dit arrêté royal « Langendries » de novembre 1991 est annulé par le Conseil d'État avant d'être réintroduit en 1994 avec effet rétroactif ²³.

En cause de cette annulation, la fixation de quotas maximaux étant considérée comme discriminatoire. Cet arrêté royal sera remplacé par l'ARPG du 26 septembre 1994 qui définit le statut pécuniaire et administratif des fonctionnaires. L'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixe les Principes Généraux du statut administratif et pécuniaire qui s'appliquent à l'État fédéral comme aux Communautés et aux Régions.

La fixation de cet arrêté royal, qui est censé supplanter le statut Camu ²⁴, fédéralise une bonne partie de la fonction publique et vise à définir un socle de règles essentielles, communes à l'ensemble des fonctions publiques fédérales et fédérées en vue d'assurer l'unité de conception de la fonction publique en Belgique ²⁵, il est destiné à assurer une cohérence dans la fonction publique soit-elle fédérale, régionale ou communautaire. Cet arrêté royal doit organiser l'autonomie de gestion des différents exécutifs, en déterminant les règles qui restent les mêmes dans toutes les administrations ²⁶.

Le rôle du ministre de la Fonction publique, chargé d'adopter ces Principes Généraux, est de maintenir la cohérence, de faciliter la mobilité et le maintien d'un système national de sécurité sociale ²⁷. L'arrêté royal des Principes Généraux fixe le nombre maximum de rangs et instaure cinq niveaux. Les échelles de traitement sont laissées à l'autonomie des exécutifs, mais, pour chaque niveau, un minimum et un maximum sont fixés par négociations intersectorielles.

Ces Principes Généraux ne concernent théoriquement pas les communes. En effet, les provinces et les communes jouissent d'une liberté théorique pour fixer le statut ²⁸ de leur personnel dans les limites posées par la législation régionale, mais, dans les faits, ces statuts sont proches de ceux fixés par l'ARPG ²⁹.

Si ces Principes Généraux constituent des balises générales pour le fédéral, les Communautés et les Régions et qu'il est indéniable que les pouvoirs locaux s'en servent comme référence, la cacophonie constatée dans les pouvoirs locaux s'explique par l'autonomie communale qui veut que chaque commune soit compétente pour adopter son propre statut du personnel. Dans la pratique, le conseil communal adopte le règlement communal fixant le statut du personnel (Article 145 de la Nouvelle loi communale, qui est devenu, en Région wallonne, l'article L 1212-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation).

²³ Thijs N. & Van de Walle S. 2005, « De Ducpétiaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique : revue de droit et des sciences administratives*, 1, p.59.

²⁴ Lombaert B. & Tulkens F. 2011. Cours de droit administratif. Cinquième partie : le personnel de l'administration ou la fonction publique, Troisième année de baccalauréat en Droit, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, p.11.

²⁵ Lombaert B. & Tulkens F. 2011. Cours de droit administratif. Cinquième partie : le personnel de l'administration ou la fonction publique, Troisième année de baccalauréat en Droit, Bruxelles : Facultés Universitaires Saint-Louis, p.10.

²⁶ Evens T. 1991. « Le gouvernement a adopté les principes généraux de la fonction publique. Les mœurs de l'administration vont changer », *Le Soir*, 24 septembre, p.3.

²⁷ Evens T. 1992. « Les principes généraux attaqués. La grande réforme au placard ? », *Le Soir*, 24 janvier, p.4.

²⁸ Le statut des agents de la fonction publique renvoie à trois dimensions : le statut administratif est un règlement qui comporte toutes les dispositions relatives à la carrière administrative du personnel communal, du recrutement à la cessation des fonctions. Ce statut administratif édicte l'ensemble des règles relatives à la nomination, à la carrière et à la fin des fonctions des agents (en ce compris le régime disciplinaire) ; Le statut pécuniaire est un règlement qui comporte toutes les dispositions relatives à la situation pécuniaire du personnel communal. Le statut pécuniaire fixe les règles de rémunération et de pension des agents publics ; Le statut syndical définit la manière dont les agents peuvent exercer leur droit d'association syndicale (statut des représentants syndicaux, relations collectives de travail, ...).

²⁹ Batselè D., Mortier T. & Scarcez M. 2010. *Manuel de droit administratif*, Bruxelles : Bruylant, 932 pages.

Au surplus, le législateur a voulu assurer l'harmonisation des statuts du personnel sur le territoire d'une même commune. C'est pourquoi, l'article 42, alinéa 5 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres d'action sociale, dispose que « *le personnel du centre public d'action sociale bénéficie des mêmes statuts administratifs et pécuniaires que le personnel de la commune où le centre a son siège* ». Le conseil de l'action sociale ne peut adopter des règles statutaires dérogatoires que pour les emplois inexistants au niveau communal, ou dans la mesure où le caractère spécifique de certains services ou établissements le requiert.

À ce stade, la transformation de l'État unitaire en État fédéral n'a donc qu'un impact relatif : en ce qui concerne le personnel, le conseil communal fixe le statut administratif, le cadre et les échelles de traitement dans les limites minimum et maximum fixées par le roi³⁰. On assiste toutefois dans la période 1988-2001 à une période de flottement entre autonomie communale et compétence fédérale ou des entités fédérées en matière de gestion du personnel.

Sous l'impulsion de la coalition arc-en-ciel (écologistes, socialistes et libéraux) au niveau fédéral, les accords du Lambermont, conclus en 2001, visent à attribuer aux Régions les compétences en matière de lois communales et provinciales. En réalité, la demande de régionalisation de ces lois était émise depuis 1980 par les Flamands qui désiraient, par-là, impulser un management communal moderne³¹, ce qui n'était pas perçu comme une priorité en Wallonie³², ou du moins de manière différente.

En vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'organisation et le fonctionnement des institutions provinciales et communales sont de compétence régionale.

Les régions sont donc compétentes pour organiser les pouvoirs locaux. À noter que les principes adoptés en 1994 émanent d'un niveau de pouvoir – la Région – qui n'est pas compétent en 1994 pour fixer les règles d'organisation des communes, notamment en ce qui concerne leur personnel³³, et ce, sans déclencher de commentaires à ce sujet. Cette compétence ne sera formellement attribuée qu'en 2002!

ÉTAPE IV : 2002 – AUJOURD'HUI

À partir du 1^{er} janvier 2002, les compétences relatives à la loi communale et provinciale, la législation électorale, les frontières des communes et provinces et la nomination des bourgmestres et gouverneurs,... font partie de la compétence des Régions³⁴. Désormais donc, les Régions ont la quasi-totalité de la compétence de gestion du statut des pouvoirs locaux (ce qui était auparavant du ressort de l'autorité fédérale), en ce compris les règles relatives au personnel³⁵. Une période transitoire est malgré tout envisagée : « *la législation fédérale applicable à l'époque du transfert (la nouvelle loi communale notamment) demeurera en vigueur tant que le législateur régional n'aura pas pris l'initiative de la modifier*³⁶ ».

De manière globale, les personnes interviewées se rejoignent pour affirmer que la fédéralisation de l'État a eu un impact positif sur l'adoption de la circulaire des Principes. En effet, c'est suite à 1980 et à la création des Régions que les syndicats ont commencé à avoir des revendications régionales notamment en ce qui concerne les barèmes, permettant notamment de se démarquer des intérêts de la partie néerlandophone du pays :

EXTRAIT 2 : « NOTRE SEULE CHANCE D'ABOUTIR C'ÉTAIT QUE LA LOI COMMUNALE SOIT RÉGIONALISÉE ET QUE LA TUTELLE SOIT RÉGIONALISÉE BIEN SÛR » (ENTRETIEN 5).

³⁰ De Bruycker P. & Philippart E. 1990. « Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle », *Pouvoirs*, 54, p.96.

³¹ De Ryneck F. 2002. « La régionalisation de la loi communale et provinciale : état de la question en Flandre », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p.271.

³² De Ryneck F. 2002. « La régionalisation de la loi communale et provinciale : état de la question en Flandre », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p.272.

³³ Coenen A. 2003. *Les communes à la croisée des chemins*, Bruges, La Charte, p.105.

³⁴ De Ryneck F. 2002. « La régionalisation de la loi communale et provinciale : état de la question en Flandre », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p.272.

³⁵ Lagasse N. 2002. « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p. 250.

³⁶ Lagasse N. 2002. « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, p. 250.

Il s'agit donc bien d'un catalyseur de l'adoption de la circulaire des Principes, même si cela a entraîné des incertitudes à l'entame de la régionalisation de 1988 :

EXTRAIT 3 : « ON SE DEMANDAIT COMMENT LA RÉGION ALLAIT PRENDRE LA MAIN DANS LES COMPÉTENCES QU'ELLE AVAIT ET DANS LES COMPÉTENCES QUI CONCERNAIENT LES POUVOIRS LOCAUX ET PROVINCIAUX » (ENTRETIEN 6).

CONTEXTE FINANCIER

En plus de la fenêtre d'opportunité institutionnelle, une révision du statut des agents des pouvoirs locaux et provinciaux se justifie au niveau pécuniaire. En effet, la mise en œuvre de la révision générale des barèmes a été encouragée par le fait qu'il n'y avait plus eu de révision des barèmes dans la fonction publique depuis 1972. Pour rappel, cette augmentation de 1972 avait été substantielle notamment pour combler les écarts de rémunération provoquant un exode du public vers le privé ³⁷.

Cette révision conséquente et le fait que le statut syndical n'est apparu qu'en 1984 ³⁸ expliquent qu'une nouvelle révision n'apparaisse que 20 ans après, et ce, malgré les besoins créés par le fait que la fonction publique ne parvienne plus à attirer certaines qualifications, « comme les informaticiens ³⁹ ».

En marge de cette révision, certains efforts financiers avaient été concédés aux agents des pouvoirs locaux pendant la période séparant les années 70 aux années 90, celles-ci étaient réalisées au coup par coup par voie de circulaires. On peut citer l'exemple de la circulaire d'Alain Van der Biest du 28 août 1991 permettant d'octroyer une prime de 12000 francs aux agents communaux ⁴⁰.

Une fois que s'impose un consensus sur la nécessité de revoir le statut pécuniaire des agents intervient un accord sur la convention sectorielle de programmation sociale pour 1991-1994 pour l'ensemble du secteur public, adopté le 21 mai 1991. Cette convention fait l'objet de la signature du protocole d'accord 59/1 signé en comité A le 13 juin 1991 ⁴¹.

Ce protocole est une prise de décision concernant tout le secteur public. En vertu de ce protocole, trois augmentations successives auront lieu en ce qui concerne le personnel des Administrations Locales et Régionales (ALR) pour une majoration totale au 1er novembre 1993 de 6,11% ⁴².

Ce protocole 59/1, signé pour l'ensemble du secteur public, doit ensuite être suivi de protocoles d'accord sectoriels :

- Signature du protocole d'accord exécutant les avances 91 et 92 sur la RGB ALR ;
- Signature d'un accord sur une augmentation de traitement le 13 juillet 1992, dont la presse quotidienne se fait le relais ⁴³ ;
- Accord du 10 décembre 1993 sur la revalorisation des traitements dont on peut lire dans la presse quotidienne la satisfaction du Ministre des Pouvoirs Locaux ⁴⁴.

³⁷ Piton R. 1990. « Vers une révision générale des barèmes ? », *Tribune générale, Les Tribunes de la CGSP*, 27 avril, p.3.

³⁸ Si la loi du 19 décembre 1974 fixait le cadre légal réglant les relations syndicales dans le secteur public (Loi du 19 décembre 1974, *Moniteur Belge*, 24 décembre 1974), il fallut attendre l'arrêté royal du 28 septembre 1984 pour que la loi soit appliquée sur le terrain et que la négociation soit effective (Arrêté royal du 28 septembre 1984, *Moniteur Belge*, 20 octobre 1984).

³⁹ Vaes B. 1990. « La CGSP exige une révision générale des barèmes », *Le Soir*, 11 mai, p.4.

⁴⁰ Pour rappel, cette circulaire, adoptée sous l'exécutif régional Anselme (de mai 1988 à janvier 1992, coalition composée de socialistes et de sociaux-chrétiens), a été adoptée par Alain Van der Biest (3 mai 1990-7 janvier 1992) car André Cools, précédemment Ministre de Pouvoirs locaux, des Travaux subsideés et de l'Eau, avait démissionné pour pouvoir s'occuper de la Ville de Flémalle et de la région de Liège.

⁴¹ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.8.

⁴² Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.38.

⁴³ n.c. 1992. « Administrations locales et régionales », *Sud Presse*, 13 juillet.

⁴⁴ Evens T. 1993. « Accord définitif pour les traitements de 7.000 fonctionnaires. Barèmes wallons : + 2,7 % en quatre ans », *Le Soir*, 10 décembre, p.3.

CONTEXTE POLITIQUE

Au-delà du seul statut pécuniaire, l'idée germe qu'il faut harmoniser les statuts pécuniaires et administratifs sur tout le territoire wallon pour résorber la cacophonie décrite à l'entame de cette partie. Dès lors, des négociations sont entamées entre les syndicats et les représentants du Ministre des Pouvoirs locaux, d'abord de manière informelle, puis de manière officielle.

De manière informelle, Guy MATHOT signifie sa volonté de vouloir aller plus loin que ce que prévoit le protocole 59/1 ⁴⁵. La Centrale Générale des Services Publics (CGSP) partage les points de vue du Ministre et une série de dénominateurs communs émergent sur la formation du personnel, l'évaluation de celui-ci, l'uniformisation et une véritable revalorisation des barèmes ⁴⁶.

Il y avait donc une congruence des intérêts du Ministre et des syndicats, ce qui explique l'entame des négociations:

EXTRAIT 4 : « EN PLUS DE LA VOLONTÉ D'UNIFORMISATION DE CETTE CACOPHONIE, IL Y A EU UNE VOLONTÉ POLITIQUE DE DÉFENDRE UNE IDENTITÉ WALLONNE. C'EST LA COMBINAISON DE CES DEUX FACTEURS QUI A MENÉ AUX NÉGOCIATIONS » (ENTRETIEN 3).

EXTRAIT 5 : À L'ÉPOQUE, ON AVAIT GUY MATHOT COMME MINISTRE QUI ÉTAIT UN MUNICIPALISTE ET IL SAVAIT DE QUOI IL PARLAIT ET DE QUOI NOUS PARLIONS QUAND NOUS ABORDIONS CES SUJETS-LÀ » (ENTRETIEN 10).

Compte tenu de cette nouvelle fenêtre d'opportunité, les premières négociations relatives aux Principes ont été menées en comité C à partir du 18 septembre 1992.

⁴⁵ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.22.

⁴⁶ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.22.

5. Historique

DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE ET PROVINCIALE

LES NÉGOCIATIONS

Pour célébrer les 20 ans de la fusion des communes, un chantier de modernisation de la fonction publique est mis en place et s'illustre au niveau local par le biais de négociations qui ont mené à l'adoption de la circulaire sur les Principes. Dès juillet 1992, sous l'impulsion du Ministre Guy MATHOT qui cherche la simplification et la mobilité des agents entre les administrations locales, un groupe de travail, composé des représentants des employeurs, du gouvernement et des syndicats, est constitué afin de mener des négociations portant, non seulement sur une révision générale des barèmes, mais, outre ce volet pécuniaire, portant sur des aspects qualitatifs visant à déboucher sur un statut de référence pour les agents des pouvoirs locaux.

Au terme d'un travail d'un peu plus d'un an, et malgré le travail conséquent effectué par le groupe de travail et la recherche du consensus, des levées de boucliers émanent de plusieurs acteurs. Le Ministre-Président de la Région wallonne Guy SPITAELS et Guy MATHOT sont soumis à des influences diverses en ce qui concerne l'importance du coût de la réforme. Par ailleurs, les conclusions du groupe de travail sont soumises au Conseil Supérieur des Villes, Communes et Provinces de Wallonie⁴⁷, comme on en trouve état dans la presse :

EXTRAIT 6 : « LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES VILLES ET COMMUNES EXAMINE UN PROJET DE REFORME DU STATUT DES AGENTS DES ADMINISTRATIONS LOCALES. C'EST LE RÉSULTAT D'UNE NÉGOCIATION DE PLUSIEURS MOIS MENÉE PAR GUY MATHOT, IMPLIQUANT L'ADMINISTRATION, LES SYNDICATS ET L'ASSOCIATION DES VILLES ET COMMUNES. L'EX-MINISTRE PROPOSAIT QU'AU CONTRAIRE DE CE QUI SE PASSE EN FLANDRE, LE STATUT ÉLABORÉ SOIT UNE RÉFÉRENCE, ET NE SOIT PAS IMPOSÉ AUX POUVOIRS LOCAUX. LE POINT DE DÉPART EST LA RÉVISION GÉNÉRALE DES BARÈMES (RGB) DES FONCTIONNAIRES. MATHOT A ÉLARGI LE DÉBAT POUR RECHERCHER UNE COLOSSALE SIMPLIFICATION ET L'ADOPTION DE MESURES QUALITATIVES. ACTUELLEMENT, DANS LES COMMUNES WALLONNES, ON COMPTE 4 STATUTS, 150 ÉCHELLES DE TRAITEMENT, 1.300 GRADES DIFFÉRENTS. LE STATUT DÉPOSÉ EST UNIQUE, ET DÉFINIT UNE CINQUANTAINES DE FONCTIONS, AVEC DES BARÈMES TOUT NEUFS. LE NOUVEAU STATUT, UNIFORME ET MOINS HIÉRARCHISÉ, FAVORISE LA MOBILITÉ ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET L'AVANCEMENT RAPIDE DES MEILLEURS AGENTS. À REBOURS, L'ADOPTION DU NOUVEAU STATUT ENTRAÎNERA UN ACCROISSEMENT, PLUS OU MOINS IMPORTANT, DE LA MASSE SALARIALE POUR LES COMMUNES. C'EST POURQUOI GUY MATHOT AVAIT OBTENU DES SYNDICATS UN ACCORD DE PRINCIPE POUR UNE APPLICATION PROGRESSIVE. LES NOUVELLES ÉCHELLES NE SÉRAIENT APPLICABLES QU'À PARTIR DU 1ER JUILLET 1994⁴⁸ ».

En tant que Président de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW), Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE critique le projet de circulaire en fustigeant notamment le timing de l'entrée en vigueur des nouvelles échelles au 1er juillet 1994, alors que les élections communales du 9 octobre 1994 se profilent : « avec de pareils délais, les autorités communales vont devoir négocier dans la précipitation et en cours d'une période pré-électorale, ce qui n'est pas sain⁴⁹ ».

⁴⁷ Le Conseil Supérieur des Villes et des Communes de Wallonie a été créé par le décret du 1er juillet 1993 et installé officiellement en 1994. Il est composé de 28 mandataires élus répartis en deux sections, l'une communale (18 mandataires) et l'autre provinciale (10 mandataires). Il a pour mission de remettre un avis sur tous les projets de décret, propositions de décret, arrêtés du gouvernement wallon et circulaires du gouvernement wallon relatives aux villes, communes et provinces (en dehors des budgets). 775 avis avaient été rendus en juillet 2013.

⁴⁸ Evens T. 1994. « La révision des barèmes prépare une remise en ordre : Harmonisation des statuts communaux », *Le Soir*, 31 janvier, p.3.

⁴⁹ Van Cauwenbergh J.-C. 1994. « Révision générale des barèmes du personnel communal », *Tribune ALR, Les Tribunes de la CGSP*, 22 avril, p.10.

Par ailleurs, deux autres éléments sont décriés, d'une part, l'élaboration d'un statut unique qui porte atteinte, selon les termes de Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, à l'autonomie communale et, d'autre part, l'ampleur des augmentations financières qui ne pourront être appliquées que progressivement. S'ensuivront les avis du 11 avril 1994⁵⁰ et du 17 mai 1994⁵¹ remis par le CSVC.

En marge de ces critiques, un évènement de nature à remettre en cause l'ensemble des travaux menés au cours des dernières années intervient le 21 janvier 1994 lorsque le ministre MATHOT est contraint de démissionner en raison de l'affaire Agusta⁵². Juste avant sa démission, il signe un courrier marquant qu'il donne son accord avec l'état actuel des négociations, ce qui oblige en quelque sorte son successeur, le ministre Bernard ANSELME, à poursuivre l'adoption de la circulaire des Principes :

EXTRAIT 7 : « QUAND GUY MATHOT EST PARTI DONC... IL A BÉTONNÉ CE À QUOI NOUS ÉTIIONS DÉJÀ ARRIVÉS C'EST-À-DIRE À 90% DU TRAVAIL ET JE CROIS QUE CERTAINS AURAIENT PU PROFITER DE ÇA POUR ESSAYER DE TOUT REMETTRE EN CAUSE PARCE QU'ON ALLAIT RELATIVEMENT LOIN » (ENTRETIEN 10). AUCUN OBSTACLE NE SEMBLE DONC PLUS ENTRAVER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CIRCULAIRE, CE QUI ABOUTIT À LA NÉGOCIATION D'UN PROTOCOLE D'ACCORD LE 27 MAI 1994 ENTRE LE NOUVEAU MINISTRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES, ET LES ORGANISATIONS SYNDICALES REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL DES POUVOIRS LOCAUX DE LA RÉGION WALLONNE.

EXTRAIT 8 : « LES SYNDICATS ET LE MINISTRE WALLON DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES POUVOIRS LOCAUX, BERNARD ANSELME, ONT SIGNÉ VENDREDI UN ACCORD-CADRE TRÈS IMPORTANT POUR LES QUELQUE 80.000 AGENTS DES POUVOIRS LOCAUX (COMMUNES, PROVINCES, CPAS). C'EST L'ABOUTISSEMENT DE DIX-HUIT MOIS DE NÉGOCIATIONS (...). LE PROJET, TRÈS AMBITIEUX, A ÉTÉ CONÇU PAR GUY MATHOT. IL A EU L'IDÉE D'HARMONISER LES STATUTS ET LES RÉMUNÉRATIONS DU PERSONNEL COMMUNAL EN PROFITANT DE LA « RÉVISION GÉNÉRALE DES BARÈMES » LANCÉE EN 1991 POUR L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE. LE RÉSULTAT EST D'ABORD UNE ÉNORME SIMPLIFICATION (...). LES 262 COMMUNES ONT LA DURÉE D'UNE LÉGISLATURE (1994-2000) POUR S'Y ADAPTER. ELLES N'Y SONT PAS LÉGALEMENT CONTRAINTES. MAIS LA CONTAGION, LA PRESSION SYNDICALE ET LE GROS DOIGT DU MINISTRE FONT PENSER QU'ELLES S'ALIGNERONT TOUTES ».

L'ADOPTION DE LA CIRCULAIRE

Au travers de la circulaire du 27 mai 1994 sur les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale, véritable solution régionale wallonne⁵⁴, le Ministre propose une trame transposable par chacun des Pouvoirs locaux concernant :

- la carrière professionnelle,
- la limitation du nombre de grades (auparavant, le recensement effectué par le groupe de travail relevait 1300 grades différents) 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.

Une des grandes nouveautés est l'instauration de carrières planes conditionnées par de l'ancienneté, une évaluation non réservée et l'acquisition de formations complémentaires. Une importance fondamentale est alors apportée à la formation du personnel. Désormais, celle-ci devient non seulement un devoir, mais également un droit.

Les éléments qui ont été définis dans cette circulaire sont en fait les « *règles vraiment essentielles destinées à assurer l'unité de conception de la fonction publique* » (Déom et al. 1995: 95). Elle permet d'allier, d'une part, l'autonomie locale ⁵⁵ et, d'autre part, la cohérence entre les politiques menées au niveau local en matière de personnel.

Les objectifs attendus de la mise en œuvre des Principes sont au moins quadruples :

- **Premièrement**, ces Principes ont pour objet de transformer l'image d'inertie de la fonction publique en instaurant formation et évaluation. En effet, la fonction publique souffre d'une image écornée : certains évoquent par exemple le manque de motivation des agents une fois nommés ou mettent en évidence leur « ras-le-bol des lenteurs administratives et des dysfonctionnements [qui] sont présents à tous niveaux ⁵⁶ ». Par ailleurs, « *la fonction publique locale a souvent été (est) assimilée à des emplois de faible niveau, peu rémunérés et finalement peu attractifs pour les meilleurs* ⁵⁷ ».

À cet égard, introduire une évaluation du personnel est de nature à clarifier les rôles et objectifs de chacun, à reconnaître le mérite et, de facto, à motiver le personnel et, le cas échéant, à sanctionner les éventuels dysfonctionnements. Introduire l'évaluation revient donc à implanter une véritable culture de l'entretien et du dialogue dans les administrations publiques locales et provinciales.

- **Deuxièmement**, la RGB permet d'introduire une certaine rationalisation dans la fonction publique locale en partant du constat de la « *nécessité de s'orienter vers des structures de cadre de personnel qui non seulement doivent être plus allégées et plus rationnelles mais qui en outre doivent être plus conçues de manière à concilier l'intérêt des services avec celui des agents par l'adoption d'un système qui permet à ces derniers d'améliorer leur situation pécuniaire tout en restant, éventuellement, dans le même service* » (administrations locales et provinciales 1993 : 3).
- **Troisièmement**, l'objectif est également d'atteindre une certaine efficacité et efficience (Déom et al. 1995: 16).
- **Quatrièmement**, l'objectif de cette réforme est de favoriser « *une plus grande équité entre les agents des pouvoirs locaux wallons* » (Déom et al. 1995: 1). Cela devait également permettre leur mobilité.

⁵⁵ Signifiant que tout ce qui est d'intérêt communal est du ressort de la commune, article 41 de la Constitution.

⁵⁶ Verdeur J. 1992. *La formation dans la fonction publique : un pas vers le changement...*, Mémoire de fin d'études, Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p.121.

⁵⁷ Hernandez G.H. 2004. *Comment faire en sorte qu'un projet de changement se transforme en processus d'innovation ? Mise en application de la Révision générale des barèmes et étude d'un cas (Fonction publique locale)*, Travail de fin d'études, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p.29.

⁵⁸ Le cadre est actuellement défini de la sorte par la Direction Générale Opérationnelle des pouvoirs Locaux, de l'Action Sociale et de la Santé (DGOs) : le cadre se présente sous la forme d'un tableau dans lequel figurent, avec mention de leur nombre et de leur dénomination, tous les emplois permanents nécessaires à l'exécution des tâches et des missions qui incombent aux institutions locales, que ces emplois soient occupés ou non. Certains pouvoirs locaux disposent de deux cadres, l'un pour les contractuels, l'autre pour les statutaires ; d'autres pouvoirs locaux disposent d'un seul cadre regroupant à la fois statutaires et contractuels. Le Cadre, quant à lui, se présente sous la forme d'un tableau où figurent, avec mention de leur nombre et de leur dénomination, tous les emplois permanents nécessaires à l'exécution des tâches et des missions qui incombent aux institutions locales, que ces emplois soient occupés ou non, qu'ils soient occupés par des agents statutaires ou contractuels.

⁵⁹ Hernandez G.H. 1998. *Comment faire en sorte qu'un projet de changement se transforme en processus d'innovation ? Mise en application de la Révision générale des barèmes et étude d'un cas (Fonction publique locale)*, Travail de fin d'études, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p.33.

Au 1^{er} janvier 1996, entre en vigueur le principe de l'évolution de carrière⁶⁰ mais ce timing, bien qu'encouragé, sera rarement respecté.

En ce qui concerne la dimension pécuniaire, les innovations induites par la révision générale des barèmes ont pour corollaire une adaptation des statuts pécuniaires en ce qui concerne le fait que toutes les échelles de traitement doivent désormais être étalées sur 25 ans, les échelons intercalaires se répartissant tous en annales.

EXTRAIT 9 : « LA RGB, NON SEULEMENT, IL S'AGISSAIT D'HARMONISER TOUS LES BARÈMES EN WALLONIE DE FAÇON À CE QU'ON EN AIT PLUS DES CENTAINES COMME ON EN A ACTUELLEMENT, DE FAÇON À CE QUE ÇA DEVIENNE UN PEU PLUS LOGIQUE ET QUE LE RÉDACTEUR À ARLON GAGNE LA MÊME CHOSE QU'À LIÈGE ET À CHARLEROI. C'EST TOUT À FAIT ILLOGIQUE, C'EST TOUT À FAIT À LA TÊTE DU CLIENT ET C'EST SELON LE BON VOULOIR DU POUVOIR COMMUNAL PUISQUE LA CONSTITUTION CONSACRE L'AUTONOMIE COMMUNALE MAIS CE N'EST PAS SAIN ET CE N'EST PAS CORRECT » (ENTRETIEN 5).

En ce qui concerne les dimensions qualitatives, il est précisé que l'évolution de carrière ne sera pas automatique, elle sera accompagnée d'une « politique » de formation. L'objectif que le législateur escompte atteindre par l'instauration d'une formation des agents des pouvoirs locaux est l'amélioration de la qualité de l'administration : « *La mise en place de formations continuées et/ou complémentaires apparaît comme indispensable. De manière générale, cela intéresse le pouvoir politique qui pourra compter sur une administration plus compétente, le citoyen et les agents qui trouveront une source de motivation* ⁶¹ ».

En effet, la motivation et la compétence étant les qualités primordiales pour avoir une administration efficace et au service du public⁶². Par ailleurs, la philosophie de la circulaire, c'est de refuser qu'un « *agent soit confiné dans des tâches déterminées uniquement par sa formation scolaire* ⁶³ ».

La volonté de la Région wallonne se formalise par une stratégie de la formation développée sur deux axes. D'une part, la formation continue qui peut avoir un caractère exceptionnellement obligatoire pour l'ensemble du personnel, par exemple, la formation à l'accueil. D'autre part, la formation RGB, qui intervient dans le cadre de l'évolution et de la promotion de carrière. Il est précisé par le Ministre que les évolutions seront subordonnées à la formation :

« [CES ÉVOLUTIONS] DOIVENT BÉNÉFICIER AUX AGENTS MOTIVÉS ET SOUCIEUX D'ACQUÉRIR ÉGALEMENT UNE FORMATION SUPPLÉMENTAIRE. CELLE-CI LEUR PERMETTRA, NON SEULEMENT DE S'ÉPANOUIR À TITRE INDIVIDUEL ET ÉGALEMENT DE RENDRE LE SERVICE PUBLIC ENCORE PLUS PERFORMANT ET DONC DE PRODUIRE UN MEILLEUR SERVICE À LA POPULATION » (DÉOM ET AL. 1995 : 2).

« LE NOUVEAU STATUT ACCORDE UNE IMPORTANCE FONDAMENTALE À LA FORMATION DU PERSONNEL. Désormais, cette dernière conditionnera quasi l'ensemble des avancements barémiques et des promotions. Elle doit, par ailleurs, participer au maintien voire à l'amélioration de la qualité de l'administration. Dès le premier semestre de 1994, un recensement complet des formations actuellement dispensées sera établi. Ensuite, un « CONSEIL RÉGIONAL DE LA FORMATION DU PERSONNEL DES POUVOIRS LOCAUX » sera constitué » (ADMINISTRATIONS LOCALES ET PROVINCIALES 1993 : 17).

⁶⁰ Hernandez G.H. 1998. *Comment faire en sorte qu'un projet de changement se transforme en processus d'innovation ? Mise en application de la Révision générale des barèmes et étude d'un cas (Fonction publique locale)*, Travail de fin d'études, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p.33.

⁵¹ Hernandez G.H. 1998. *Comment faire en sorte qu'un projet de changement se transforme en processus d'innovation ? Mise en application de la Révision générale des barèmes et étude d'un cas (Fonction publique locale)*, Travail de fin d'études, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain, p. 40.

⁶² Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.40.

⁶³ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.36.

En guise de conclusion et avant de revenir sur la création de l'institution CRF, il convient de revenir en quelques lignes sur cette circulaire qui présente plus d'une particularité, comme le souligne Alain COENEN :

« SELON NOUS, LA RGB A INTRODUIT DES OUTILS QUI SONT MANIFESTEMENT DE NATURE À DYNAMISER LA GESTION DU PERSONNEL : L'ÉVALUATION, LA FORMATION OU L'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE. MAIS LA VOIE QUI A ÉTÉ CHOISIE EST POUR LE MOINS CHAOTIQUE. CETTE RÉVISION GÉNÉRALE PRÉSENTE EN EFFET LA DOUBLE CARACTÉRISTIQUE D'INTRODUIRE DES NOTIONS NOUVELLES PAR VOIE DE CIRCULAIRE ET, DE SURCROÎT, D'ÉMANER D'UN NIVEAU DE POUVOIR – LA RÉGION – QUI, EN 1994, N'EST PAS COMPÉTENT POUR FIXER LES RÈGLES D'ORGANISATION DES COMMUNES, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE LE PERSONNEL ». (...). DEUX TARES JURIDIQUES MARQUENT CETTE CIRCULAIRE : « ELLE EST DE NATURE RÉGLEMENTAIRE ET ELLE N'ÉMANE PAS DE L'AUTORITÉ QUI DISPOSE DU « VRAI » POUVOIR RÉGLEMENTAIRE EN LA MATIÈRE ! IL N'EST PAS INUTILE DE RAPPELER QU'UNE CIRCULAIRE NE PEUT IMPOSER DES DISPOSITIONS NOUVELLES SANS COURT-CIRCUITER LE PROCESSUS DÉMOCRATIQUE DE PRODUCTION DES NORMES LÉGALES, DÉCRÉTALES ET RÉGLEMENTAIRES ⁶⁵ ».

La nature réglementaire des circulaires n'entrave cependant pas théoriquement la mise en œuvre des dispositions contenues dedans :

« Bien souvent, sans aller jusqu'aux formules impératives, l'autorité de tutelle annonce, dans des circulaires, quelle sera son attitude lorsqu'elle sera saisie de telle ou telle délibération de l'autorité décentralisée. Ce faisant, elle établit des règles générales de conduite, de manière certes indirecte et dans une forme apparemment non contraignante ».

LA CRÉATION DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA FORMATION

Suite à une étude mettant en évidence les besoins en formation des pouvoirs locaux et provinciaux, le Conseil régional de la Formation est créé par décision du gouvernement. Celui-ci a pour mission de rendre des avis et de formuler à son initiative des recommandations concernant ⁶⁶:

- l'harmonisation et l'actualisation des formations existantes ;
- l'organisation de formations nouvelles susceptibles de rencontrer les besoins des administrations locales ;
- l'agrément des formations, la certification des formateurs et l'évaluation des formations conditionnant les évolutions barémiques du personnel ;
- de suggérer de nouvelles initiatives ;
- toute disposition relative à la formation.

Si ce sont là les premières missions du CRF, celles-ci se sont considérablement développées au cours du temps. L'adoption du Pacte pour une Fonction Publique Solide et Solidaire, venant parachever les innovations introduites en 1994 ont, notamment créé de nouvelles missions au sein du Conseil régional de la Formation.

⁶⁴ Coenen A. 2003. *Les communes à la croisée des chemins*, Bruges : La Charte, p.105.

⁶⁵ Coenen A. 2003. *Les communes à la croisée des chemins*, Bruges : La Charte, p.60.

⁶⁶ Décret du 6 mai 1999 portant création du Conseil régional de la Formation des agents des administrations locales et provinciales de Wallonie.

En effet, en 2008, après la négociation de la convention sectorielle 2005-2006, une nouvelle étape dans la modernisation des pouvoirs locaux est entamée sous l'égide du Ministre des Pouvoirs Locaux, Philippe Courard. Comme le met en évidence l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (association représentant les employeurs).

« LE PACTE POUR UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE ET PROVINCIALE SOLIDE ET SOLIDAIRE VISE À CE QUE LES POUVOIRS LOCAUX QUI Y ADHÈRENT S'ENGAGENT À PRENDRE UNE SÉRIE DE MESURES LEUR PERMETTANT D'OPTIMISER LA QUALITÉ DE LEUR ORGANISATION ET DE SES COMPOSANTES. LA SIGNATURE DU PACTE IMPLIQUE L'ENGAGEMENT POLITIQUE DE L'AUTORITÉ LOCALE À PRENDRE DES MESURES ALLANT DANS LE SENS D'UN RENFORCEMENT DE LA MOBILISATION DE LEURS RESSOURCES HUMAINES ⁶⁷ ».

Pour bénéficier des moyens financiers liés à la mise en œuvre de ce Pacte, les autorités locales et provinciales doivent prendre l'engagement d'adhérer au Pacte, de modifier leurs statuts en ce sens et en plus de s'engager dans une politique de statutarisation (aussi qualifiée de nomination), d'intégrer les mesures relatives :

- au positionnement de certains agents (intégration des «nouveaux métiers» dans des carrières spécifiques) ;
- à la réalisation de descriptions des fonctions ;
- à la valorisation des compétences ;
- à la planification de la formation des agents, sous la forme d'un plan de formation ;
- à l'évaluation des agents au travers d'une grille chiffrée de 10 critères ;
- à l'identification et à la solution à apporter aux inaptitudes ;
- aux procédures de recrutement ;
- aux conditions de travail.

En tant qu'organisme expert du gouvernement wallon en matière de formation et de compétences, et en plus de ses missions liées à la communication sur le système d'évolution de carrière et les formations disponibles à cet effet, le Conseil régional de la Formation est appelé à jouer un rôle plus large d'accompagnement des pouvoirs locaux en ce qui concerne certains points de ce Pacte, par exemple l'élaboration de plan de formation.

En effet, une circulaire est dédiée à ce thème pour attirer l'attention des pouvoirs locaux sur l'importance d'un plan de formation, en le définissant, en rappelant les démarches préalables à son élaboration et en précisant comment le concevoir.

En plus de la formation, une attention particulière est portée sur les compétences.

Tout d'abord, un courrier du Ministre Courard charge le CRF d'accompagner les pouvoirs locaux et provinciaux dans l'élaboration de leurs descriptions de fonction, en lien avec l'évaluation et le recrutement.

Ensuite, dans le prolongement des mesures des Principes consistant à refuser qu'un « *agent soit confiné dans des tâches déterminées uniquement par sa formation scolaire* ⁶⁸ », le Ministre Paul Furlan (successeur de Philippe Courard) propose des mesures liées à la mise en œuvre d'un diplôme du vécu. La circulaire «valorisation des compétences – échelles D1-D4» qui en est issue recommande l'assimilation de certaines compétences à la possession de diplômes requis pour l'accès, par recrutement, aux échelles précitées. L'idée n'est pas d'assimiler de l'ancienneté réputée utile à la possession d'un diplôme mais d'identifier et de vérifier l'existence de certaines compétences pouvant être valorisées.

⁶⁷ Mendola Luigi. 2009. La convention sectorielle 2005-2006 : mise en chantier du renouveau de la fonction publique locale, <http://www.uvcw.be/articles/33,20,356,356,2882.htm>.

⁶⁸ Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège, p.36.

6. Enquête

SUR LA PERCEPTION DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE ET PROVINCIALE

L'enquête s'attache à rendre compte de la perception des Principes Généraux et de leur mise en œuvre, notamment sous l'angle de la formation.

L'enquête qualitative qui a été menée sur les Principes Généraux se développe autour de deux étapes :

- Une première étape consistant en l'analyse de la presse quotidienne de 1994 permet de donner consistance, de manière purement qualitative, à la perception des Principes Généraux à l'époque.
- Une seconde étape consistant à rendre compte, à partir d'une enquête par questionnaire, de la manière dont les Principes Généraux sont actuellement perçus et de la manière dont ils ont été adoptés dans les différents pouvoirs locaux et provinciaux de Wallonie.

Pour cette seconde étape, c'est une enquête qualitative, comprenant 57 questions, qui a été réalisée entre le 18 avril et le 25 juin 2014 ; le public cible de cette enquête était un public administratif, et non politique, en ce qu'elle visait les directeurs généraux, les directeurs des ressources humaines et les directeurs financiers au sein des communes, CPAS, intercommunales et provinces en Wallonie.

Parmi ces groupes cibles, l'enquête a été envoyée à 897 destinataires, dont 315 ont répondu favorablement à notre demande de participation, ce qui représente un taux de réponse de 35%. Étant donné la longueur du questionnaire, et malgré ces résultats positifs, il convient de noter le nombre d'abandons qui représente 134 personnes. Le taux d'abandon est donc de 15%. Cette proportion vient corroborer l'une des craintes émises lors du lancement de l'enquête en raison de sa longueur.

RÉTROSPECTIVE

L'analyse de la presse quotidienne de 1994 à 1996 est riche d'enseignement pour rendre compte de la perception des Principes ⁶⁹. L'ensemble de l'argumentaire portant principalement sur l'aspect financier de la RGB comme en témoignent les extraits suivants (ceux-ci ayant été choisis de manière aléatoire pour illustrer le propos pour quatre des provinces de Wallonie, et certainement pas pour désigner une commune ou un CPAS en particulier).

⁶⁹ Cette partie reprend des extraits de la presse quotidienne francophone : *Sud Presse*, *La Libre Belgique* et dont les articles ont été analysés de 1994-1996.

En province du Hainaut, en mars 1995, un article insiste sur les éléments suivants :

EXTRAIT 10 : « LES DÉPENSES DE PERSONNEL REPRÉSENTENT 55 % DE LA MASSE GLOBALE AVEC, POUR 1995, UNE CROISSANCE DE... 26 %! UNE HAUSSE QUI, OUTRE 2 INDEXATIONS, PREND DIRECTEMENT EN COMPTE, POUR LE PERSONNEL COMMUNAL NON ENSEIGNANT, LE COÛT DE LA FAMEUSE 'RÉVISION GÉNÉRALE DES BARÈMES' (UN 'EFFET RGB' DE 6,5 MILLIONS DE FRANCS SUR UN AN) AVEC APPLICATION D'UN RÉGIME 'HAINAUT' (UNE 'JURISPRUDENCE' PLUS FAVORABLE DONC) POUR LES STATUTAIRES ET LES TEMPORAIRES 'DANS LE CADRE' ET UN RÉGIME 'ÉTAT' AU BÉNÉFICE DES ACS ET DES CONTRACTUELS 'TEMPORAIRES' ⁷⁰ ».

En province du Brabant Wallon, un article portant sur la commune de Tubize daté de décembre 1995, dénonce :

EXTRAIT 11 : « LA MASSE SALARIALE DE LA COMMUNE ÉTAIT DÉJÀ AVANT LA RGB LA PLUS IMPORTANTE DE LA PROVINCE (SOIT 62% DU BUDGET). L'APPLICATION DE LA RGB COÛTERA DONC CHER ET SERT NOTAMMENT DE JUSTIFICATION À L'AUGMENTATION DES CENTIMES ADDITIONNELS POUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 1996 ⁷¹ ».

En province de Namur, dans la commune de La Bruyère en février 1996, ce sont les différences de traitement entre statutaires et contractuels qui sont dénoncées :

EXTRAIT 12 : « LE PERSONNEL DE LA COMMUNE EST MÉCONTENT EN RAISON DE L'APPLICATION DE LA RGB POUR LES STATUTAIRES ET PAS POUR LES CONTRACTUELS, DÈS LORS DES LETTRES ONT ÉTÉ ENVOYÉES PAR LE PERSONNEL AUX MEMBRES DU CONSEIL. LE BOURGMESTRE RÉPOND À CES CRITIQUES EN ÉVOQUANT LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ENTRAÎNÉES PAR CETTE RGB. LA MAJORITÉ A DÉCIDÉ DE PRÉCÉDER À UN ÉTALEMENT DE LA RGB SUR 5 ANS, « CE QUI, DIT-ON, DONNE LIEU À UNE RÉPERCUSSION DE 5 MILLIONS SUR LE BUDGET, SOIT UNE AUGMENTATION DE 20 % PAR AN ⁷² ».

En province de Liège, la commune du même nom se trouve dans des difficultés importantes, comme en témoigne l'extrait suivant d'août 1996 :

EXTRAIT 13 : « LA COMMUNE SOULIGNE LA DIFFICULTÉ DE BOUCLER SON FUTUR BUDGET ALORS QUE LA RÉGION ENCOURE AU STOP FISCAL ET AU DÉVELOPPEMENT DE LA RGB ⁷³ ».

- À la question de savoir s'ils étaient déjà en fonction en 1994, la majorité (61,6%) des répondants déclarent être entrés en fonction après la mise en œuvre des principes en 1994. Les répondants sont donc en majorité des personnes qui ont moins de 20 ans de carrière dans la fonction publique.
- À la question de l'appartenance à une commune, un CPAS, une province, une intercommunale ou une association chapitre XII, il convient de remarquer que la majorité des répondants appartient à des communes et des CPAS (93,3%).
- À la question du profil de fonction, parmi les communes et les CPAS, ce sont majoritairement les directeurs généraux qui ont répondu à notre enquête pour ce qui concerne les CPAS et les communes. La mention de la catégorie « autre » (21,8%) regroupant à la fois des GRH, des employés d'administration, des chefs de bureau ou encore du personnel spécifique.

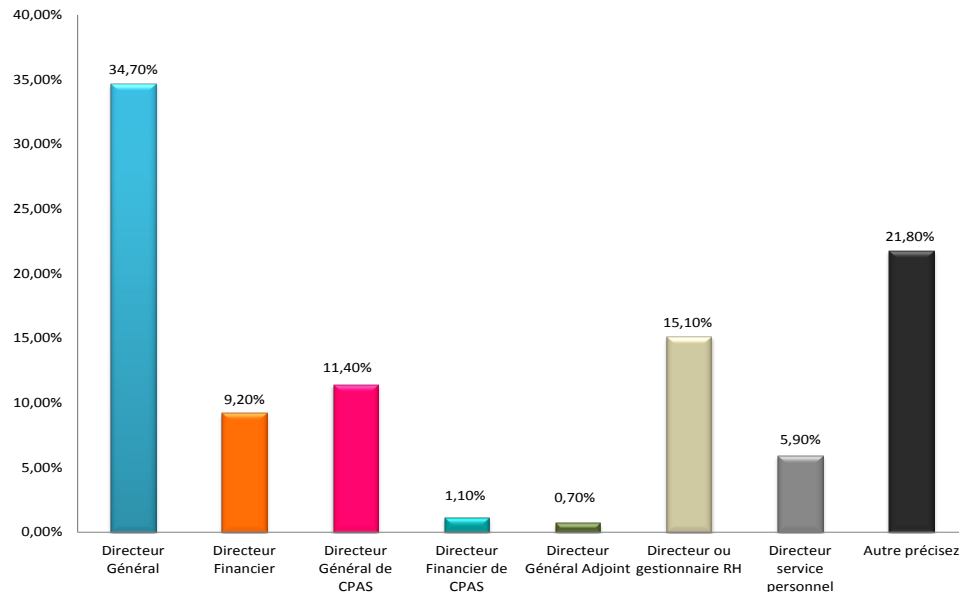
⁷⁰ Leblud H. 1995. « Ath deux taxes supprimées, mais l'équilibre est sauf. Un budget de solidarité responsable », Le Soir, 1er mars, p.19.

⁷¹ Hermans D. 1995. « La commune va poursuivre l'action d'assainissement : Additionnels en hausse à Tubize », Le Soir, 19 décembre, p.19.

⁷² n.c. 1996. « Des lettres évoquées au conseil. Le personnel de La Bruyère, mécontent, le fait savoir », Le Soir, 2 février, p.18.

⁷³ n.c. 1996. « Liège. Budget 1997 irréalisable », Le Soir, 17 août, p.26.

Figure 2 : Profil de fonction des répondants de l'enquête.

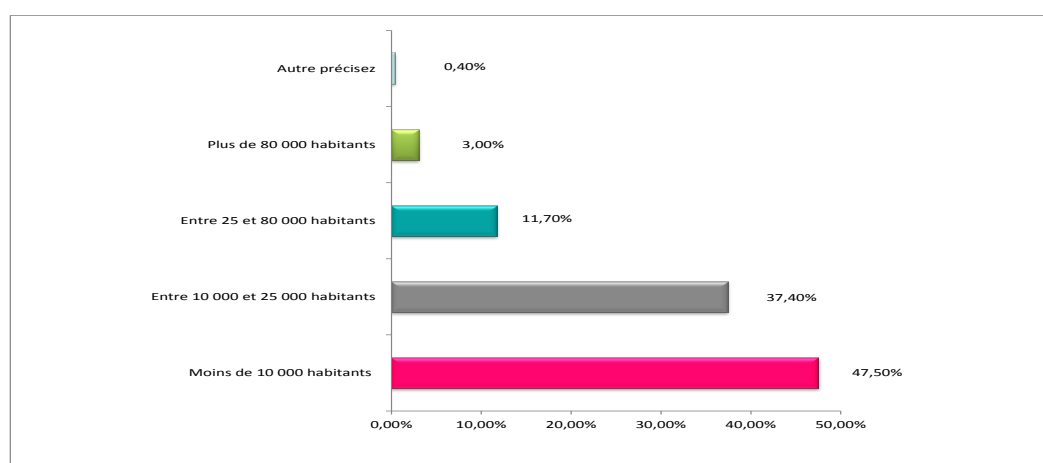


Si l'on différencie ces chiffres par rapport aux répondants « en fonction en 1994 » et « ceux qui n'étaient pas en fonction en 1994 », l'on constate que les DG et les DF sont plus représentés dans le sous-échantillon des répondants en fonction en 1994 tandis que les DRH sont plus représentés dans le sous-échantillon des répondants qui n'étaient pas en fonction en 1994.

En ce qui concerne le public cible des intercommunales, un secrétaire général a répondu et les autres répondants appartiennent à différentes catégories comme des directeurs, des gestionnaires de formation ou encore un Responsable Pôle gestion des talents.

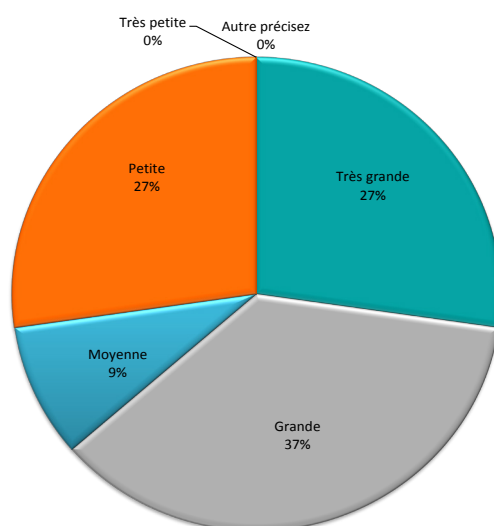
(4) En ce qui concerne la taille des organisations représentées dans l'échantillon, notons que ce sont majoritairement les pouvoirs locaux de petite taille qui ont répondu à notre enquête puisque la majorité des répondants appartiennent à des pouvoirs locaux de moins de 10.000 habitants et de 10.000 à 25.000 habitants (84,9%).

Figure 3 : Taille des pouvoirs locaux ayant répondu à l'enquête.



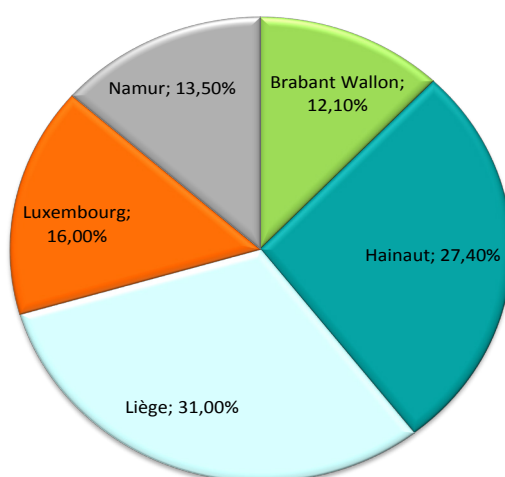
En ce qui concerne les intercommunales, ce sont majoritairement des intercommunales de très grande et de grande taille qui ont répondu à notre enquête puisque l'ensemble des répondants appartenant à ces deux catégories représente 63,7% des répondants pour les intercommunales.

Figure 4 : Taille des intercommunales ayant répondu à l'enquête.



(5) En ce qui concerne la représentation géographique des répondants de l'enquête, les répondants sont majoritairement issus des Provinces de Hainaut et de Liège :

Figure 5 : Représentation par Province des répondants à l'enquête.

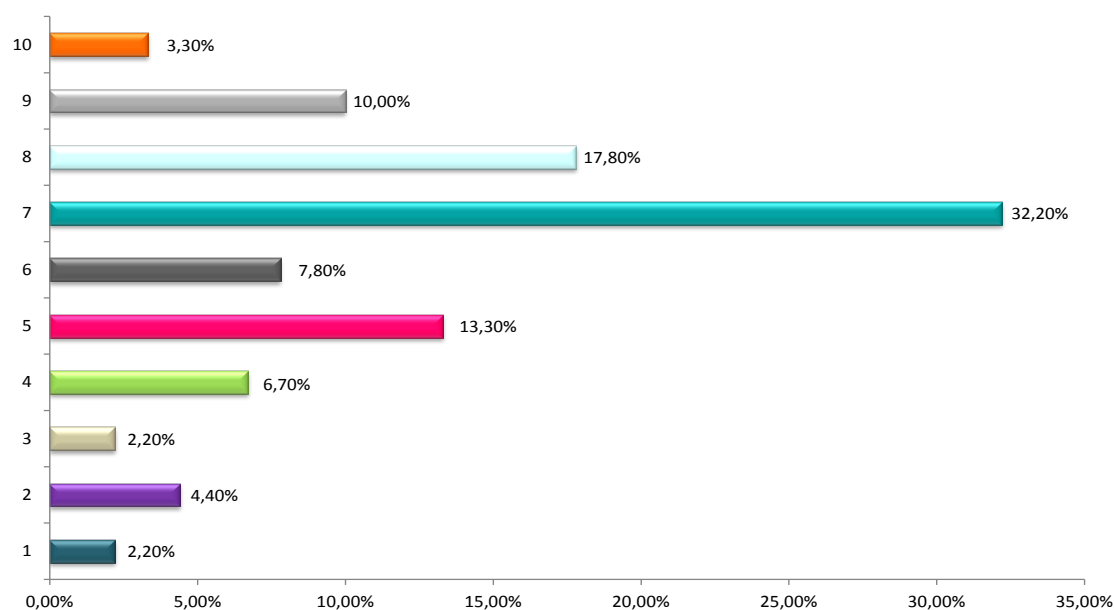


PERCEPTION GÉNÉRALE DES PRINCIPES

À la question « Estimez l'impact positif de la mise en œuvre des Principes Généraux (circulaire de 1994) dans votre pouvoir local sur une échelle de 1 à 10 », il convient de remarquer que, ayant fixé le seuil de qualité à 7, l'impact positif est plébiscité par 63,3% de l'échantillon.

L'on peut donc conclure de cette partie que la perception globale de la circulaire sur les Principes est très positive.

Figure 6 : Perception globale des Principes Généraux.



Au regard des corrélations qui peuvent être réalisées entre la perception des principes, le type de structure, la taille de la structure, la fonction et la province d'appartenance, l'on peut dire que ce sont les directeurs des ressources humaines des communes et des CPAS de la Province du Hainaut, qui évoluent dans une structure de 25.000 à 80.000 qui ont la perception la plus positive des Principes.

Au-delà de ces questionnements généraux, des questions ont été adressées aux répondants qui étaient déjà en fonction en 1994 afin de retracer certains éléments historiques liés à l'adoption de la circulaire.

L'échantillon a été sollicité pour définir si leur pouvoir local avait mis en œuvre l'intégralité de la circulaire.

En effet, comme nous l'avons mis en évidence dans l'extrait 12, certains pouvoirs locaux ont, par exemple, intégré la circulaire uniquement pour le personnel statutaire. Cette mise en œuvre intégrale est toutefois majoritairement choisie puisque la majorité des répondants déclarent que leur pouvoir local a opté pour la mise en œuvre intégrale de la circulaire, soit 72,2% des répondants.

Il est intéressant de réaliser une corrélation entre le type de pouvoir local et cette mise en œuvre. À ce sujet, nous constatons que les communes ont été les plus nombreuses à mettre en œuvre la circulaire (75,4%), suivies par les CPAS (70,4%). Les intercommunales, quant à elles, déclarent toutes ne pas avoir mis en œuvre la circulaire à cette époque.

En ce qui concerne la représentation géographique, c'est la province de Namur qui se classe comme « le meilleur élève » de la mise en œuvre intégrale de la circulaire :

Figure 7 : Mise en œuvre intégrale de la Circulaire dès 1994.

Brabant wallon	50%
Hainaut	53,3%
Luxembourg	60%
Liège	65,7%
Namur	80%

L'échantillon des répondants n'ayant pas mis en œuvre l'intégralité de la circulaire était également questionné sur les incohérences que ces écarts avaient pu engendrer. Parmi les répondants, 53,8% déclarent que s'être écarté de la philosophie des principes n'a pas induit d'incohérences.

Pour les répondants qui ont détaillé les écarts et libertés que leur pouvoir local a pris par rapport à la circulaire, l'on retrouve les aspects liés aux contractuels ou au volet qualitatif de la réforme : « L'évolution de carrière du personnel contractuel n'a pas été octroyée avant 2013 » ; « On a réalisé le volet quantitatif, pas le volet qualitatif » ; « Effectivement, cela a induit une démotivation du personnel et un obstacle à la formation. D'autre part, l'organisation hiérarchique en a beaucoup souffert. En outre, il y avait un manque évident au niveau des procédures d'évaluation du personnel et donc de cibler les possibilités de développement des compétences des agents ».

Nous avons interrogé ce même échantillon des personnes en fonction en 1994 sur les facteurs qui ont encouragé la réforme.

De manière générale, des répondants soulignent la modernité des éléments contenus dans la circulaire et soulignent que cet aspect innovant a été un des catalyseurs de la réforme. De nombreux répondants soulignent l'encouragement en matière d'évolution de carrière, l'uniformisation, la motivation du personnel et du service qui s'occupe des ressources humaines. Certains répondants soulignent l'encouragement financier qui s'entremêle à des dimensions politiques : « Volonté politique et situation financière permettant la réforme » ; « La perspective d'une amélioration des barèmes. La volonté de ne pas décevoir le personnel communal quelques semaines avant les élections communales ».

Il est également intéressant de constater que les CPAS soulignent la mise en œuvre de la réforme sous l'impulsion des communes : « Le CPAS a suivi la commune qui encourageait la réforme » ; « En concertation avec le pouvoir communal qui a décidé d'appliquer la réforme ».

A contrario, nous avons également interrogé ce même échantillon sur les facteurs qui ont entravé ces réformes. Comme nous l'avons vu dans les extraits de la presse quotidienne, de nombreux répondants soulignent que l'aspect financier a été l'une des entraves de la réforme : « Problèmes budgétaires » ; « Budgétaires. Réforme accordée par phasage » ; « Impact financier (engagement de personnel). Application de la RGB par phasage » ; « La première raison était l'impact budgétaire de cette circulaire » ; « Les moyens financiers pour octroyer les nouveaux barèmes dans leur intégralité » ; « le coût induit par nominations et le manque de souplesse qu'elles impliquent ».

Certains soulignent également la lourdeur de la réforme et critiquent l'évaluation. D'autres dénoncent également le manque de volonté politique ou encore la nécessité d'attendre les décisions communales pour pouvoir réaliser une mise en œuvre par les CPAS : « Il a fallu attendre la mise en œuvre de la RGB par la Commune ».

Par ailleurs, cette réponse synthétise de nombreux points liés à la réforme : « Impact positif pour les agents (échelles d'évolution de carrière, formation R.G.B, ...), mais pour l'administration, impact moindre, prise de conscience difficile des supérieurs de l'importance de l'évaluation, changement de mentalité difficile même pour les agents ».

Outre ces éléments, l'échantillon des personnes en fonction en 1994 était également questionné sur la stabilisation des agents : « Avant la mise en œuvre des Principes Généraux, il existait des différences entre les échelles de traitement et les barèmes au sein des pouvoirs locaux et provinciaux, ce qui incitait certains agents à changer d'employeur. Selon vous, la réforme a-t-elle permis de stabiliser les agents au sein de leur pouvoir local ou provincial ? ». La majorité des répondants, soit 57,3% estiment que les principes ont eu un impact positif sur la stabilisation des agents dans la fonction publique locale. Néanmoins, cet impact dépend des catégories de personnel comme on le voit à la lecture de ce commentaire : « Pour les professions en pénurie, nombreuses chez nous, les agents vont au plus offrant. Difficile de recruter un informaticien en B1 ou A1 ».

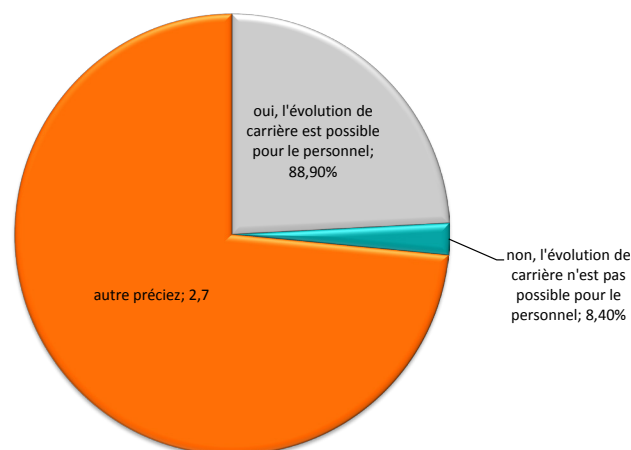
L'ensemble de l'échantillon a également été interrogé sur les dimensions qualitatives constitutives des Principes, dont notamment l'évolution de carrière.

À la question, « Sur une échelle de 1 à 10, évaluez dans votre pouvoir local ou provincial le système d'évolution de carrière permettant à un agent d'évoluer plus rapidement dans sa carrière via une condition de formation », il convient de constater que 47,2% des répondants évaluent positivement le système d'évolution de carrière situant leur réponse au-delà du seuil de qualité de 7.

Si l'on différencie ces chiffres par rapport aux répondants « en fonction en 1994 » et « ceux qui n'étaient pas en fonction en 1994 », l'on constate que les répondants qui étaient en fonction en 1994 ont une appréciation meilleure (53,5% au-dessus du seuil de qualité) tandis que le seuil de qualité de 7 n'est atteint que par 43,5% des répondants n'étant pas en fonction en 1994.

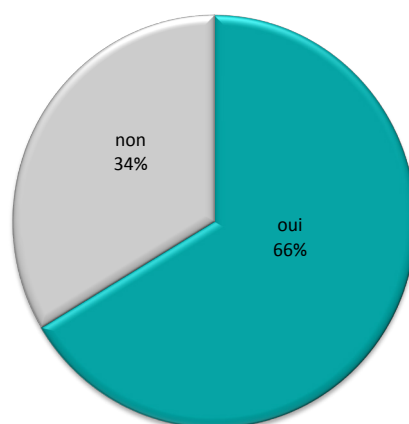
L'ensemble de l'échantillon était également questionné sur la mise en œuvre de l'évolution de carrière, actuellement, pour l'intégralité du personnel. Nous constatons que l'évolution de carrière est pratiquée à 88,9% pour les statutaires et les contractuels. Seulement 8,4% des répondants déclarent que le système d'évolution de carrière est accessible uniquement aux statutaires.

Figure 8 : Évolution de carrière pour les statutaires et les contractuels.



De plus les répondants étaient également questionnés sur la connaissance par l'ensemble des agents du système d'évolution de carrière. La majorité des répondants, soit 66,4% d'entre eux, estiment que le système d'évolution de carrière est suffisamment connu des agents dans leur pouvoir local.

Figure 9 : Perception des dirigeants (DG, DF et directeurs des ressources humaines) de la connaissance de l'évolution de carrière de la part des agents.



Ces chiffres restent interpellant au regard des outils qui sont mis à la disposition des pouvoirs locaux pour faire connaître le système d'évolution carrière.

Au-delà des questionnements généraux sur les Principes, nous avons également interrogé l'ensemble des répondants sur chacune des dimensions constitutives des Principes, dont notamment la formation.

Perception des principes sous l'angle de la Formation

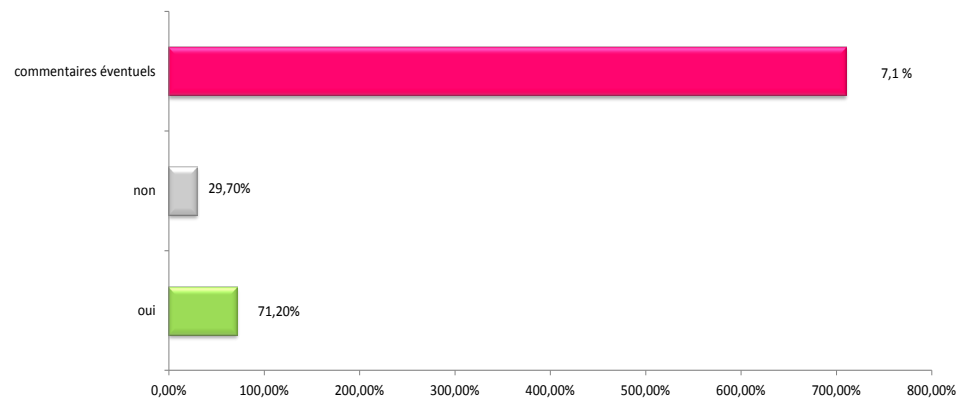
En corollaire des questionnements sur les aspects qualitatifs des Principes, les répondants étaient interrogés sur le lien entre la formation et l'augmentation de la qualité du service public. Parmi les répondants, 66,2% situent leurs réponses au-delà du seuil de qualité de 7. L'on peut donc conclure que cet aspect de la réforme introduite par les principes est un succès.

Par ailleurs, les répondants étaient questionnés sur l'intérêt de leur pouvoir local pour la formation avant 1994, d'une part, et d'autre part sur l'intérêt actuel pour la formation.

À la question, « Sur une échelle de 1 à 10, estimez l'intérêt de votre pouvoir local ou provincial pour la formation avant 1994 », les répondants positionnent l'intérêt à une moyenne de 4,6 tandis qu'à la question « À l'heure actuelle, estimez l'intérêt de votre pouvoir local ou provincial pour la formation », la moyenne de l'échantillon s'élève à 6,8. Il est donc indéniable que, si la formation existait dans les pouvoirs locaux et provinciaux avant 1994, les Principes ont mis un coup d'accélérateur à l'intérêt y accordé.

De plus, des questions étaient également adressées sur le temps alloué à la formation dans les pouvoirs locaux. À la question de savoir si le temps alloué à la formation était adéquat, la majorité des répondants estiment que c'est le cas :

Figure 10 : Perception du temps alloué à la formation dans les pouvoirs locaux.



À la question de savoir si les répondants estimaient que « la formation a un impact positif sur le personnel », ce sont 68,7% des répondants qui situent leur réponse au-delà du seuil de qualité fixé à 7.

À la question de savoir si les répondants estimaient que la formation permet de positiver l'image du service public, 62,2% estiment que l'objectif est atteint.

Les répondants « en fonction en 1994 » sont plus positifs sur l'impact de la formation sur l'image du service public (39,3% au-dessus du seuil de qualité) que les répondants « qui n'étaient pas en fonction en 1994 » (35,6%).

À la question de savoir si les besoins en matière d'accueil sont rencontrés depuis 1994, la majorité des répondants, soit 75,1%, estiment que les besoins en matière d'accueil sont rencontrés.

À la question de savoir si les pouvoirs locaux disposent d'un plan de formation, la majorité des répondants déclarent ne pas disposer de plan de formation, soit 68,7%.

Étant donné qu'il s'agit d'un des axes prioritaires du Pacte et qu'il s'agit d'une des missions de soutien et d'aide réalisée par le CRF, il convient de faire une analyse plus fine de ces résultats, notamment en établissant une corrélation entre l'absence de plan de formation et la taille du pouvoir local/la province d'appartenance :

Figure 11 : Corrélation entre la taille des pouvoirs locaux et absence de plan de formation.

Moins de 10.000 habitants	65,9%
De 10.000 à 25.000 habitants	43,4%
De 25.000 à 80.000 habitants	45,2%
Plus de 80.000 habitants	62,5%

Ce sont donc les pouvoirs locaux de petite taille et de grande taille qui ont les plus grands besoins en matière de plans de formation.

Figure 12 : Corrélation entre absence de plan de formation et Province d'appartenance.

Hainaut	42,9%
Namur	47,4%
Brabant wallon	52,9%
Liège	55,2%
Luxembourg	62,2%

Ce sont donc les pouvoirs locaux de la province du Luxembourg qui ont les plus grands besoins en matière de plans de formation.

Parmi les commentaires, nous notons toutefois que de nombreux pouvoirs locaux identifient l'élaboration de ce plan de formation, soit comme une priorité soit comme un élément de leur gestion des ressources humaines qui est en cours d'élaboration/d'actualisation. Ce constat est corroboré, au regard des priorités des pouvoirs locaux participant au projet pilote CO3 mis sur pied par le CRF, pour lequel le plan de formation est la troisième priorité la plus fréquente identifiée par les pouvoirs locaux derrière le cadre, organigramme, le règlement de travail (priorité la plus fréquente) et les descriptions de fonction (également promues par le Pacte).

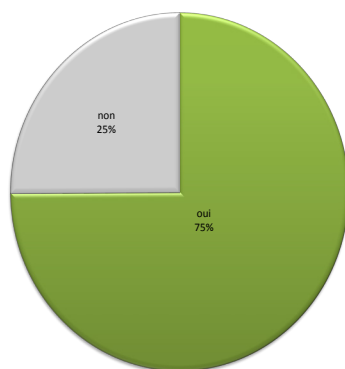
De plus, les répondants étaient invités à se positionner par rapport aux propositions suivantes relatives à la formation : « Êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes : la formation est... »

Figure 13 : Vision de la formation

Un moyen de satisfaire aux obligations légales	47,4%
Un moyen de responsabiliser les agents	59,6%
Un outil de développement personnel	69%
Un moyen d'accroître la performance de la fonction publique	70,9%
Un moyen d'améliorer le service aux citoyens	77%
Un moyen pour évoluer dans sa carrière	78,4%

À la question de savoir si les montants financiers alloués à la formation par le pouvoir local ou provincial semblent adéquats par rapport aux besoins, la majorité des répondants, soit 74,9%, estiment que les moyens alloués à la formation dans leur pouvoir local sont en adéquation avec les besoins de celui-ci.

Figure 14 : Moyens alloués à la formation



Pour conclure le questionnaire, les répondants étaient invités à donner quelques idées par rapport à la formation de demain. Notons les commentaires suivants en ce qui concerne la formation de demain :

« Il faudrait qu'elle prenne en compte les difficultés financières et d'organisation de terrain. Le CPAS n'a jamais eu accès à des chèques formation...La RW pourrait prendre en charge un certain pourcentage de formation/an en fonction de la situation socio-économique des Communes plutôt que de financer les communes en fonction du nombre de statutaires ce qui accroît encore les difficultés des pouvoirs locaux touchés par la crise industrielle. Il conviendrait que les différentes DGO de la RW s'entendent sur les grades et échelons à promouvoir au niveau des pouvoirs subsidiés (ex: on a dû introduire au niveau des services de santé mentale gérés par les pouvoirs publics une fonction «Directeur administratif de service de santé mentale» qui ne répond à rien au niveau de la RGB!!) Il faudrait plus de souplesse: ex: formation LEDAREL totalement inadéquate pour certaines fonctions et qui empêche dès lors une évolution de carrière pour certains agents, qui plus est formation saturée. Prises en compte de toutes les carrières et pas seulement les carrières administratives: le responsable de l'informatique a dû pour bénéficier d'une évolution de carrière vers le chef de bureau spécifique suivre des cours n'ayant rien à voir avec ses missions. Il a donc perdu son temps et n'a rien acquis pouvant justifier dans sa fonction l'accès à un A1 spécifique ! Il faudrait pouvoir proposer un programme de formation qui corresponde au besoin de la fonction et le faire valider (rapidement) ».

Des commentaires portent également sur l'utilisation des nouvelles technologies : « Peut-être plus via internet afin de limiter les déplacements et la désorganisation des services » ; « Permanente, à la demande et à distance » ; « Toujours plus via l'e-learning » ; « Accessibilité des formations : à pousser (e-learning, bibliothèque virtuelle, ...). Approfondissement des matières spécifiques : à poursuivre ».

Comme le souligne ce dernier commentaire, le contenu des formations devrait également être sujet à évolution pour certains : « Très spécifiques sur des sujets particuliers et surtout du coaching, de la formation au savoir-être » ; « Nettement plus rigoureuse, avec beaucoup plus de travaux personnels et des examens moins faciles qu'ils ne le sont actuellement » ; « De plus en plus pointue et pas seulement généraliste. Il serait particulièrement intéressant que l'on puisse encore envoyer en formation des agents ayant par exemple 10 ans de carrière dans la fonction pour en faire de vrais spécialistes dans leur domaine. Ce n'est pas forcément le cas aujourd'hui » ; « Une combinaison de formations en groupe et de formations individuelles adaptées aux besoins spécifiques de chaque agent et si possible avec des entités de taille identique et en «décentralisation» » ; « Modulable, spécifique aux métiers/à la spécificité du pouvoir local (autre que communes et CPAS), aux besoins des agents en intégrant leurs bagages/acquis (expérience et connaissances) ».

7. La fonction publique locale wallonne

DANS LE CONTEXTE BELGE ET INTERNATIONAL

À partir d'une enquête par questionnaire destinée à interroger les spécificités des fonctions publiques locales en Belgique (Région de Bruxelles-Capitale et Flandre) et dans certains pays comme l'Allemagne, la Croatie, la France, la Géorgie, la Lituanie, la République tchèque, la Suisse, l'Ukraine et la Province du Québec, l'on peut tirer divers enseignements ⁷⁴:

Tout d'abord, nous notons une forte convergence entre les tâches et les missions réalisées par les collectivités locales. Celles-ci s'occupent de missions liées à l'éducation, à l'école et aux enfants ; de missions liées à la protection et au soin de la population ; de tâches liées au développement territorial, à l'urbanisme et à l'environnement ; et, enfin, de tâches liées à la culture, au sport et au tourisme.

Ensuite, en ce qui concerne le statut des travailleurs dans cette fonction publique locale, nous notons que, dans l'ensemble des pays participant à l'enquête, il a été mis en évidence que le statut - s'imposant de manière unilatérale au fonctionnaire - était la règle mais qu'un éloignement par rapport à cette référence était observé puisque la fonction publique compte, dans tous les pouvoirs locaux, de plus en plus de personnes engagées sous contrat, sans qu'il y ait pour autant de possibilité de négocier son salaire comme c'est le cas dans un système de service public (et non de fonction publique) comme en Province du Québec.

Au surplus, dans les comparaisons entre les fonctions publiques locales en Belgique, il est intéressant de noter que la promotion est uniquement accessible au personnel statutaire dans la fonction publique locale en Wallonie et à Bruxelles ; par contre, la fonction publique locale en Flandre se démarque de cette règle, accordant des possibilités d'évolution de carrière et de promotion, non seulement pour le personnel statutaire, mais également de manière plus singulière pour le personnel contractuel.

Enfin, en ce qui concerne la formation, au-delà du fait que l'ensemble des États étudiés considère la formation comme un droit, il est difficile de définir des tendances lourdes en ce qui concerne les règles de formation et d'évolution de carrière dans les différents États.

Notons un dernier dénominateur commun entre fonctions publiques locales au travers des défis auxquels elles sont aujourd'hui confrontées. Parmi ces défis, l'on peut citer celui du vieillissement démographique de la fonction publique qui représente un des problèmes principaux dans les années à venir, celui de l'impécuniosité budgétaire, celui de l'incertitude légale et institutionnelle ainsi que le défi posé par la pression démocratique croissante des citoyens.

⁷⁴ Les éléments exposés dans cette partie sont synthétiques parce qu'ils ont fait l'objet d'une publication intégrale dans un numéro spécial de la Revue RH Publica. Vanden Broele. 2014. Les Fonctions Publiques au niveau local, RH Publica. Ressources humaines des pouvoirs locaux : outils et défis, 3-4, 32 pages.

8. Conclusions

Au travers d'un questionnaire sur une des démarches de modernisation de la fonction publique locale que sont les Principes, cette étude a permis, outre de contextualiser cette démarche de modernisation dans un contexte plus large (à la fois institutionnel, financier et politique), de mettre en évidence les constats posés en 1994 et les objectifs novateurs escomptés par l'adoption de ces Principes, partant de la fonction publique locale, de ses statuts et spécificités pour proposer une offre de formation de qualité, une évolution de carrière et une évaluation sous forme de dialogue. En filigrane, le CRF étant né de ces Principes, cette étude a également permis de montrer le développement des missions du CRF dans les matières liées à la formation et aux compétences.

Au travers de l'enquête par questionnaire destinée à évaluer la perception de ces Principes, dont nous pouvons nous réjouir du succès remporté auprès des 315 répondants, il est dès lors possible de répondre aux questionnements initiaux de cette enquête :

À la question, « Qu'est-ce que les Principes Généraux ont apporté à la fonction publique locale et provinciale ? », l'on peut mettre en évidence que les Principes ont apporté une réponse à l'image d'inertie de la fonction publique constatée avant 1994 et ont apporté une motivation nouvelle aux agents de la fonction publique locale et provinciale en leur proposant des perspectives de carrière notamment. Par ailleurs, ces Principes, ont permis d'imposer une certaine uniformisation des fonctions au niveau local, ce qui a permis de répondre au besoin d'équité entre tous les agents des pouvoirs locaux et provinciaux sur le territoire wallon.

De manière générale, ces Principes bénéficient d'une perception positive et sont largement plébiscités par les directeurs des ressources humaines. De plus, alors qu'en 1994, des pouvoirs locaux ont mis en œuvre le système d'évolution de carrière pour les seuls statutaires, l'on constate qu'actuellement la majorité des pouvoirs locaux mettent en œuvre ce système non seulement pour les statutaires mais également pour les contractuels.

Si la majorité des pouvoirs locaux mettent en œuvre l'intégralité de cette circulaire, il convient toutefois de noter que s'écarter d'une partie des Principes induit des incohérences (46% des répondants le soulignant). En effet, l'idée des négociateurs des Principes était que l'ensemble des mesures préconisées dans le cadre des Principes soient intrinsèquement mêlées et liées, ce qui est parfois méconnu. Il existe en effet une cohérence entre la gestion administrative et le management humain, à défaut d'une maturité de la réflexion sur cette articulation. Ces aspects ne sont pas apparus directement. Postérieurement, le Pacte pour une fonction publique solide et solidaire a rendu plus visible cette complémentarité, même si elle est restée pour beaucoup encore théorique, à défaut d'un accompagnement spécifique pour sa mise en application.

Au-delà de ces éléments, un constat également, celui de la perception du système d'évolution de carrière davantage positive dans le chef des personnes qui étaient en fonction en 1994 que pour les « nouveaux arrivants » dans la fonction publique. Par ailleurs, le constat du manque de connaissance du système d'évolution de carrière pour 30% des répondants.

À la question, « Qu'est-ce que la formation a apporté à la fonction publique locale et provinciale ? », l'on peut mettre en évidence que la formation a permis d'augmenter la qualité du service au public et de positiver l'image de la fonction publique, qu'elle a un impact déterminant sur le personnel et sa motivation. De plus, au-delà de l'intérêt accru en faveur de la formation à l'heure actuelle, il convient toutefois de constater que peu de pouvoirs locaux disposent de plans de formation (seulement 30% !). Cela peut notamment s'expliquer par l'absence d'une planification stratégique globale.

En plus de répondre à ces deux questionnements, l'enquête permet de tracer des pistes et perspectives de travail dans les années à venir. Ces pistes reposent sur trois chantiers, le premier relatif à un travail de réflexion, le second relatif à un travail d'accompagnement et le dernier reposant sur un travail pédagogique de communication.

Premièrement, à côté d'une recherche permanente d'une adéquation entre l'offre et la demande, il faudra renforcer les synergies entre la formation de base et la formation continue, notamment dans le cadre d'une meilleure prise en compte des évolutions de carrière. Concernant la formation de demain, il faudra centrer les réflexions sur les demandes qui émanent du terrain, en ce qui concerne l'engorgement de certaines formations ne permettant pas à tous les agents d'évoluer aussi rapidement qu'ils le voudraient dans leur carrière, en ce qui concerne la formation de certains métiers spécifiques dont la demande est émise en faveur d'une formation adaptée à ces métiers, en ce qui concerne la modularité des formations et d'une réflexion sur des méthodes d'e-learning (ce qui est d'ailleurs déjà pratiqué par certains Instituts Provinciaux de Formation).

Deuxièmement, un travail d'accompagnement – déjà initié par le CRF au travers de son programme pilote CO3 – devra se poursuivre en ce qui concerne certaines dimensions des ressources humaines.

En première ligne, le CRF devra aider les pouvoirs locaux et provinciaux dans la mise en œuvre d'une vision à moyen terme de la formation sous forme d'un accompagnement personnalisé. Cet accompagnement à l'élaboration et la mise en œuvre de plans de formation devra de surcroît être différencié : le degré d'importance des besoins en matière de formation étant sensiblement les mêmes (environ 60% ne disposant pas de plan de formation) entre les pouvoirs locaux de petite taille (<10000 habitants) et de grande taille (>80000habitants), la nature des besoins étant tout à fait distincte.

Troisièmement, un travail pédagogique de communication devra être initié, d'une part, à destination des agents de la fonction publique locale et provinciale pour leur faire connaître davantage le système d'évolution de carrière (méconnu par 30% d'entre eux) et, d'autre part, à destination des personnes dirigeantes de l'administration, dont les directeurs généraux, les directeurs financiers et, surtout, les directeurs des ressources humaines afin d'aider ces acteurs stratégiques à une compréhension détaillée et historique des Principes Généraux et du lien intrinsèque entre formation, évaluation et évolution de carrière car c'est sur ces prémisses que reposent la qualité de notre fonction publique locale et provinciale, sa performance et la professionnalisation des agents qui la composent.

Plus globalement, il conviendra de mieux faire partager à l'ensemble des acteurs locaux et provinciaux l'opportunité que représente une adéquation entre une bonne gestion administrative et un management humain pertinent.

9. Bibliographie

- Administrations provinciales et locales. 1993. Conclusions du groupe de travail concernant le projet de statut unique du personnel, PL. IV/93.G.T./P.P./R.H./B.H./N°1.
- Auer A., Demmke C., & Polet R. 1996. Les Fonctions publiques dans l'Europe des Quinze: Réalités et Perspectives. Strasbourg: EIPA, 266 pages.
- Coenen A. 2003. Les communes à la croisée des chemins, Les guides pratiques du droit communal, Bruges : La Charte.
- Conseil de l'Europe. 1997. Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, Communes et régions d'Europe, Strasbourg, n°62.
- Crozier M. & Friedberg E. 1977, L'acteur et le système, Paris : Éditions du Seuil, 445 pages.
- D. Batselé, T. Mortier & M. Scarcez. 2010. Manuel de droit administratif, Bruxelles : Bruylant, 932 pages.
- De Bruycker P., Philippart E. 1990. « Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle », Pouvoirs, 54.
- De Rynck F. 2002. « La régionalisation de la loi communale et provinciale : état de la question en Flandre », Annuaire des Collectivités Locales, 22.
- Demmke C. 2004. European Civil Services between Tradition and Reform. Strasbourg: EIPA, 202 pages.
- Déom D., Hermann-Anthoon A., Mercier-Nélisse F. & Thiel P. 1995. La fonction publique locale en mutation, Actes du colloque organisé par le CDGEP le 8 décembre 1994, Louvain-La-Neuve : Faculté de Droit Université Catholique de Louvain, 263 pages.
- Depré R. 1973. De tompambtenaren van de ministeries in België, Leuven : KULeuven, Faculteit sociale wetenschappen.
- Emery Y. & Giaque D. 2003. Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle. Lausanne : PPUR Presses Polytechniques.
- Empain P.-M. 2001. « La GRH: tentative d'application à une collectivité locale, la commune de Jette ». Pyramides, pp.1 10.
- Evens T. 1991. « Le gouvernement a adopté les Principes Généraux de la fonction publique. Les mœurs de l'administration vont changer », Le Soir, 24 septembre, p.3.
- Evens T. 1992. « Les Principes Généraux attaqués. La grande réforme au placard ? », Le Soir, 24 janvier, p.4.
- Evens T. 1994. « La révision des barèmes prépare une remise en ordre : Harmonisation des statuts communaux », Le Soir, 31 janvier, p.3.
- Hermans D. 1995. « La commune va poursuivre l'action d'assainissement : Additionnels en hausse à Tubize », Le Soir, 19 décembre, p.19.
- Hernandez G.H. 1998. Comment faire en sorte qu'un projet de changement se transforme en processus d'innovation ? Mise en application de la Révision générale des barèmes et étude d'un cas (Fonction publique locale), Travail de fin d'études, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain.
- Jacob S. 2001. « Le statut syndical de la fonction publique », Les Courriers Hebdomadaires du CRISP, 1736.
- Janvier R. 2014. « Majesté, y a-t-il encore des fonctionnaires ? Uniformité, équité et gestion des ressources humaines », Leçon inaugurale dans le cadre de la chaire Francqui 2014, Université de Namur, 18 février.
- Kingdon J.W. 1984. Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston: Little, Brown & Co., 240 pages.
- Vanden Broele. 2014. Les Fonctions Publiques au niveau local, RH Publica. Ressources humaines des pouvoirs locaux : outils et défis, 3-4, 32 pages.
- Verdeur J. 1992. La formation dans la fonction publique : un pas vers le changement..., Mémoire de fin d'études, Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain.

- Lagasse N. 2002. « La régionalisation du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22, pp.248-249.
- Leblud H. 1995. « Ath deux taxes supprimées, mais l'équilibre est sauf. Un budget de solidarité responsable », *Le Soir*, 1er mars, p.19.
- Lemauvais L. 1994. *Administrations locales et régionales. Principes Généraux de la fonction publique locale et provinciale*, FGTB-CGSP, <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbnxjZ3NwYWRTaWhvfGd4OjQoODIyYmYzNmRkMzYzMGI>.
- Lewalle P., Herbiet M., Dressen C & Coumont P. 1997. *Le concept de fonction publique en droit belge. Essai de définition*. Bruxelles : Larcier.
- Lombaert B. & Tulkens F. 2011. *Cours de droit administratif. Cinquième partie : le personnel de l'administration ou la fonction publique*, Troisième année de baccalauréat en Droit, Bruxelles : Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Mendola Luigi. 2009. *La convention sectorielle 2005-2006: mise en chantier du renouveau de la fonction publique locale*, <http://www.uvcw.be/articles/33,20,356,356,2882.htm>.
- Molitor A. 1974. *L'administration en Belgique*, Bruxelles : Institut belge de Science Politique et CRISP.
- n.c. 1992. « Administrations locales et régionales », *Sud Presse*, 13 juillet.
- n.c. 1996. « Des lettres évoquées au conseil. Le personnel de La Bruyère, mécontent, le fait savoir », *Le Soir*, 2 février, p.18.
- n.c. 1996. « Liège. Budget 1997 irréalisable », *Le Soir*, 17 août, p.26.
- Pichault F. 2007. « Les tentatives de modernisation des services publics via la GRH : une perspective contextualiste ». In : *La GRH publique en questions: une perspective internationale*, Paris : L'Harmattan, pp. 205 222.
- Pirnay L. 1998. *Syndicalisme et collectivités locales : la négociation de la Révision Générale des Barèmes*, Mémoire en sciences politiques et administration publique, Faculté de droit, Liège : Université de Liège.
- Piton R. 1990. « Vers un révision générale des barèmes ? », *Tribune générale*, Les Tribunes de la CGSP, 27 avril, p.3.
- Protocole n°59/1 du 13 juin 1991 signé au Comité A.
- Silicani J.L. 2007. *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf>, 236 pages.
- Thijs N. & Van de Walle S. 2005, « De Ducpétiaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique : Revue de droit et des sciences administratives*, 1.
- Vaes B. 1990. « La CGSP exige une révision générale des barèmes », *Le Soir*, 11 mai, p.4.
- Van Cauwenberghe J.-C. 1994. « Révision générale des barèmes du personnel communal », *Tribune ALR*, Les Tribunes de la CGSP, 22 avril, p.10.
- Van Haeperen Béatrice. 2015. *L'emploi public en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Namur : Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistiques, <http://www.iweps.be/lemploi-public-en-wallonie-et-en-federation-wallonie-bruxelles>.
- Vanden Broele. 2014. *Les Fonctions Publiques au niveau local*, RH Publica. Ressources humaines des pouvoirs locaux : outils et défis, 3-4, 32 pages.
- Verdeur J. 1992. *La formation dans la fonction publique : un pas vers le changement...*, Mémoire de fin d'études, Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques, Institut des Sciences du Travail, Louvain : Université Catholique de Louvain.

