Interrégionale wallonne de la Centrale générale des services publics (CGSP)
Namur – Le 23 juin 2025

Le statut de la fonction publique en Belgique : passé, présent… et futur ?

Prof. Dr Damien Piron – ULiège

damien.piron@uliege.be

LIÈGE université
Droit, Science Politique
& Criminologie

Introduction

- « Le gouvernement fédéral souhaite *moderniser la fonction publique* afin que les pouvoirs publics soient considérés comme un *employeur attractif* en mesure d'offrir à son personnel des *conditions de travail flexibles*, une *rémunération conforme au marché* et des *perspectives de carrière attrayantes*.
- Partant du principe « à travail égal, salaire égal », *nous harmoniserons* les conditions de rémunération et de travail entre contractuels et statutaires des pouvoirs publics fédéraux, *conformément au modèle de contrat de travail pour les employés du secteur privé*. À l'instar de la plupart des autres employeurs publics de ce pays, **le recrutement contractuel devient la règle au sein de l'autorité fédérale**, *à l'exception* des fonctions régaliennes où le recrutement reste statutaire. […]
- Nous offrirons notamment aux agents un ensemble de *conditions salariales et d'emploi conformes au marché*, avec une rémunération basée sur les *compétences*, davantage axée sur *l'expérience* et les *performances* que sur les seuls diplômes et l'ancienneté, une *assurance hospitalisation* et une *pension complémentaire* » (p. 76)



Introduction

- **Une administration moderne, efficiente, harmonisée et attractive**
- « Malgré des modifications multiples, le Code wallon de la fonction publique est devenu au fil du temps *un cadre peu agile* par rapport aux évolutions du monde du travail et aux *aspirations des nouvelles générations*. Des situations vécues comme *injustes*, notamment entre collègues au sein d'un même bureau, génèrent des *tensions* inutiles, un découragement, une incapacité de valoriser le mérite ou encore de recruter et conserver des talents. *À l'instar de la Flandre* qui s'est inscrite dans le même schéma de modernisation de la fonction publique, **les futurs engagements prendront la forme de contrats à durée indéterminée afin de mettre fin progressivement au régime statutaire dans la fonction publique, à l'exception des fonctions d'autorité**. Les statutaires actuellement en fonction conserveront leur nomination et droits acquis en matière de pension et de rémunération. Ils seront soumis aux nouvelles règles en matière d'organisation et de fonctionnement » (p. 102)



Plan de la présentation

- Introduction
- Deux modèles d'organisation de la fonction publique
- Le Statut « Camu » (1937) : le choix du modèle statutaire
- La reconfiguration néo-managériale de l'emploi public
- Conclusion : quel avenir pour le statut de la fonction publique ?



Deux modèles d'organisation de la fonction publique

Introduction : les modèles statutaire & contractuel

- **2 modèles d'organisation** de la fonction publique :

- **Système de l'emploi** (d'inspiration anglo-saxonne) : engagement sur la base d'un **contrat de travail** pour un emploi précis ou une **tâche déterminée** – avec ou sans limite de temps
- **Système de la carrière** (d'inspiration française) : l'administration ne recrute pas pour un poste, mais selon les **aptitudes requises** pour occuper **diverses occupations** professionnelles tout au long de sa vie (« **faire carrière** »)
    - Contractuel.les comme « **variable d'ajustement** »



- Question sous-jacente : quelle est la **nature de la relation de travail** entre les agent.es & les administrations qui les emploient ?
- 2 sources possibles : **statut (acte unilatéral) & contrat**
- **Différences irréductibles**, mais convergence sous l'effet du NPM

Introduction : les modèles statutaire & contractuel

	Modèle statutaire	Modèle contractuel
Système	Système de carrière	Système d'emploi
Formation de la relation de travail	**Unilatéralité** : volonté unilatérale de l'employeur public, matérialisée dans un **acte de désignation/nomination** Acceptation par la **prestation de serment**	**Autonomie des volontés** : relation entre agent.e et administration analogue à celle qui naît d'un **contrat de droit privé**
Droit applicable	**Statut** : conditions de travail et éléments essentiels de la relation de travail déterminés par l'autorité publique **sans rechercher l'accord** de l'agent.e	**Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail** Interdiction de modification unilatérale des conditions essentielles
Sécurité sociale	Régime(s) des **fonctionnaires**	Régime des **salariés**
Compétence juridictionnelle	**Conseil d'État**	**Juridictions du travail**

Le Statut « Camu » (1937) : le choix du modèle statutaire

1) Le Statut « Camu » (1937)

- XIX^{e} s. : statut des agent.es de l'État **dépourvu de base légale ou réglementaire** – Tentatives (infructueuses) de réforme au début du XX^{e} s.

- **1936** : Louis Camu nommé Commissaire royal à la réforme administrative
- **Contexte** : crise de 1929, montée du nazisme et de Rex
- **Mission** ? Améliorer la qualité du service public pour restaurer l'autorité de l'État & la confiance dans l'administration
- **Réponse : mise en œuvre d'un modèle wébérien** de fonction publique *unifiée, neutre, apolitique & compétente*



- **Statut Camu (1937)** : arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État
- Droits & devoirs des fonctionnaires **codifiés** dans un **statut unifié**
- **Révolution bureaucratique**, comparable aux réformes néo-managériales contemporaines

2) Le Statut « Camu » (1937) : le modèle statutaire

- **Ambition ? Fin de la politisation directe** : « nécessité de baser sur **le seul mérite** le recrutement et l'avancement des agents de l'État » (Rapport au Roi)

- **Caractéristiques typiques** – qui distinguent le régime des fonctionnaires des emplois du secteur privé :

1) **Nomination à vie** pour une **carrière** dont l'évolution est **protégée** de l'arbitraire (politique & hiérarchique) : difficilement révocable
   - Protection visant à garantir **l'autonomie professionnelle** et le respect de l'État de droit (*Rechtsstaat*)
   - Diminue l'interférence politique, mais aussi la flexibilité
2) Objectivation des recrutements par **concours** (mérite & qualifications) & promotion selon **l'ancienneté**
3) **Fonction publique unifiée**, dans un cadre national spécifique



3) Le modèle statutaire

- Engagement contractuel historiquement **limité par loi & jurisprudence** :
- **C. Cass. (1932)** : collation des emplois publics « *en dehors des tractations individuelles* »
- « Les membres du personnel de la fonction publique fédérale sont *en règle* recrutés en qualité d'**agents statutaires** » (art. 3 loi 22/07/93)
  - Art. 4 : nombreuses dérogations…

- **Avantages du régime statutaire pour « l'État employeur » ?** Mieux adapté aux exigences du service public :
- **« Loi du changement »** : règlement (= acte unilatéral) plus aisé à modifier
- **« Loi de l'égalité »** entre agent.es, mais aussi usager.es : « rempart contre le népotisme, le clientélisme ou le favoritisme » (Durviaux, 2018, p. 277)

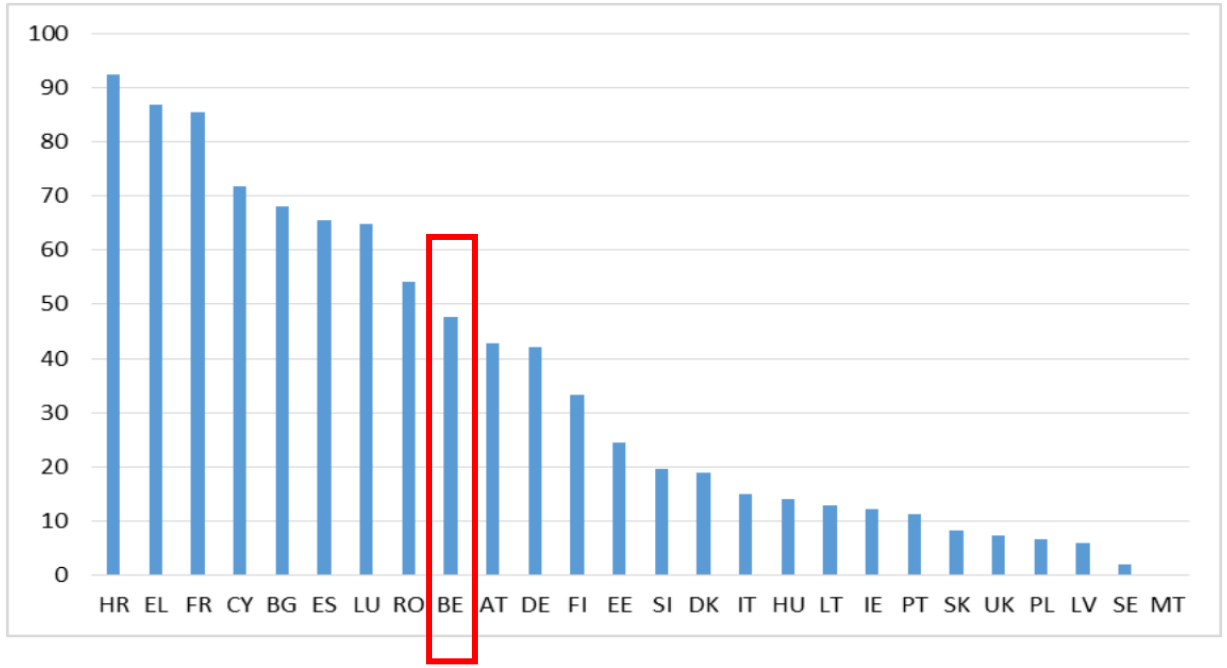
- En synthèse : « les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des **avantages** (c'est notamment le cas de la plus grande **stabilité d'emploi** ou du **régime de pension** plus avantageux) ou comme des **désavantages** (tels la loi du changement, le devoir de discrétion et de neutralité ou le régime en matière de cumul ou d'incompatibilités) » (C.C., n° 84/2018, 5 juillet 2018, B.9)



4) Et pourtant… en pratique

- **Place minoritaire des fonctionnaires : l'exception est devenue la règle**
- **Taux d'emploi statutaire largement variable en fonction des niveaux de pouvoir**

Graph 12: Share of civil servants in public employment



	Statutory employment	Contractual employment
Federal government	76% (army and police: 96%)	24%
Flemish community/region	60%	40%
Walloon region	32%	68%
Brussels Capital	15%	85%
French community	62%	38%
German community	57%	43%
Local government	36%	64%

Comment expliquer ce phénomène ?

La reconfiguration néo-managériale de l'emploi public

1) Introduction

- **Trajectoire de « normalisation »** du secteur privé, établi comme référence : système de carrière (statut) → Système d'emploi (contrat)
- **Objectif ?** Réduire la « rigidité » du statut et les « privilèges » des fonctionnaires → Fonction publique plus souple et réactive, orientée résultats
- **Instruments de « GRH :** décentralisation des conditions de travail, délégation aux managers, contractualisation, évaluation des performances, PRP, mobilité, formation, etc.

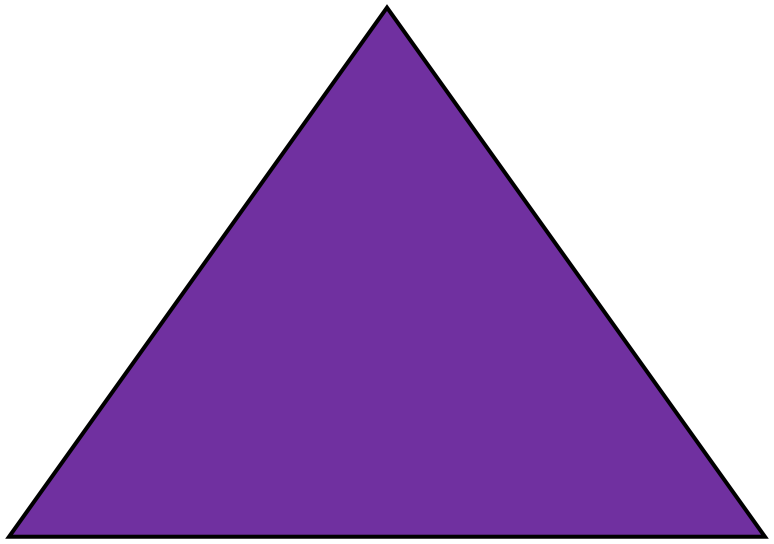


- **Mise en œuvre variable…** Néanmoins, même les États les moins enthousiastes ont **profondément réformé** leur fonction publique
- **En pratique** : réduction de la taille, des « coûts » et des « privilèges »
- **Combinaison de réformes** : réduction des effectifs, privatisation, sous-traitance, agencification, réformes du statut

2) Trois dimensions de réforme interconnectées

Gestion des ressources humaines (GRH)

Fonction publique « déprivilégiée » et (ré)alignée sur les conditions d'emploi dans le secteur privé



Organisation

Désagrégation des structures : agencification, externalisation & privatisation

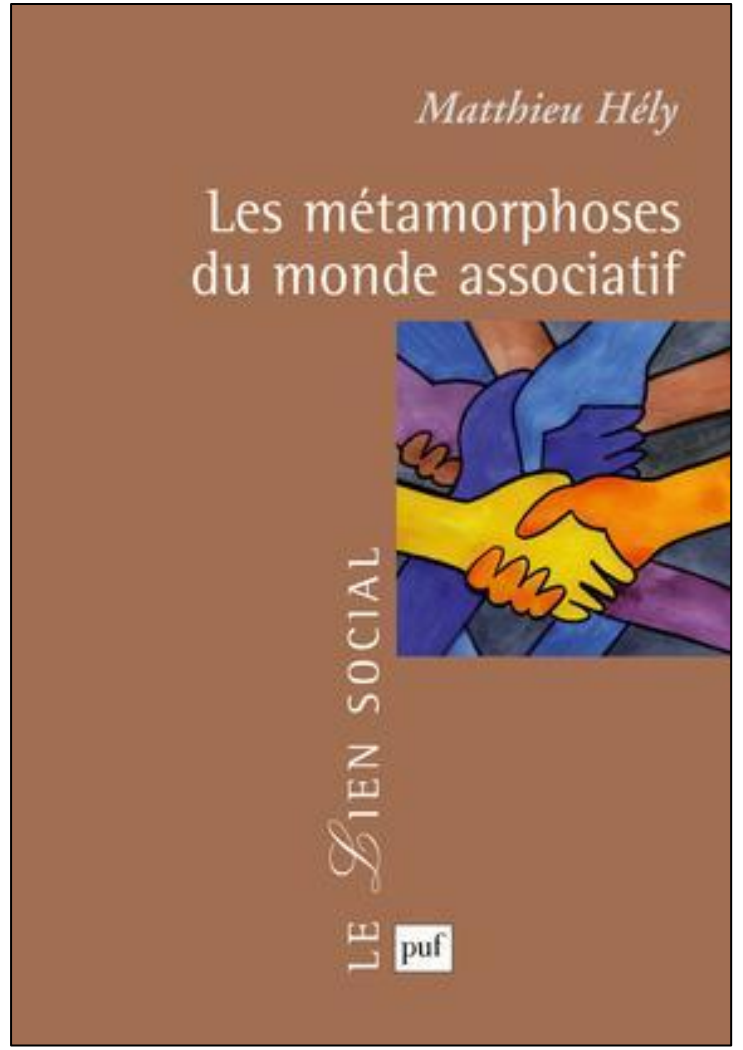
Management financier

Budgétisation par la performance, comptabilité générale & analytique, audits

1) La « centrifugation » des services publics (i)

- **« Centrifugation » des services publics** (Peyrin, 2019, p. 121) : fragmentation et redistribution des compétences de l'État, à la fois *interne* (démembrement de l'État) & *externe* (privatisation, contractualisation, appels d'offres, concurrence, etc.)
- **Conséquence** : redistribution des effectifs & diversification des formes d'emploi

- **Ex 1 : salarié.es de l'associatif** comme fonction publique (Hély, 2014)
- **Arguments ?** Volume & structure d'emploi (nombreux métiers communs), profil socio-démographique proche : aspiration à servir l'intérêt général, mais en **renonçant aux protections statutaires** associées à l'emploi public



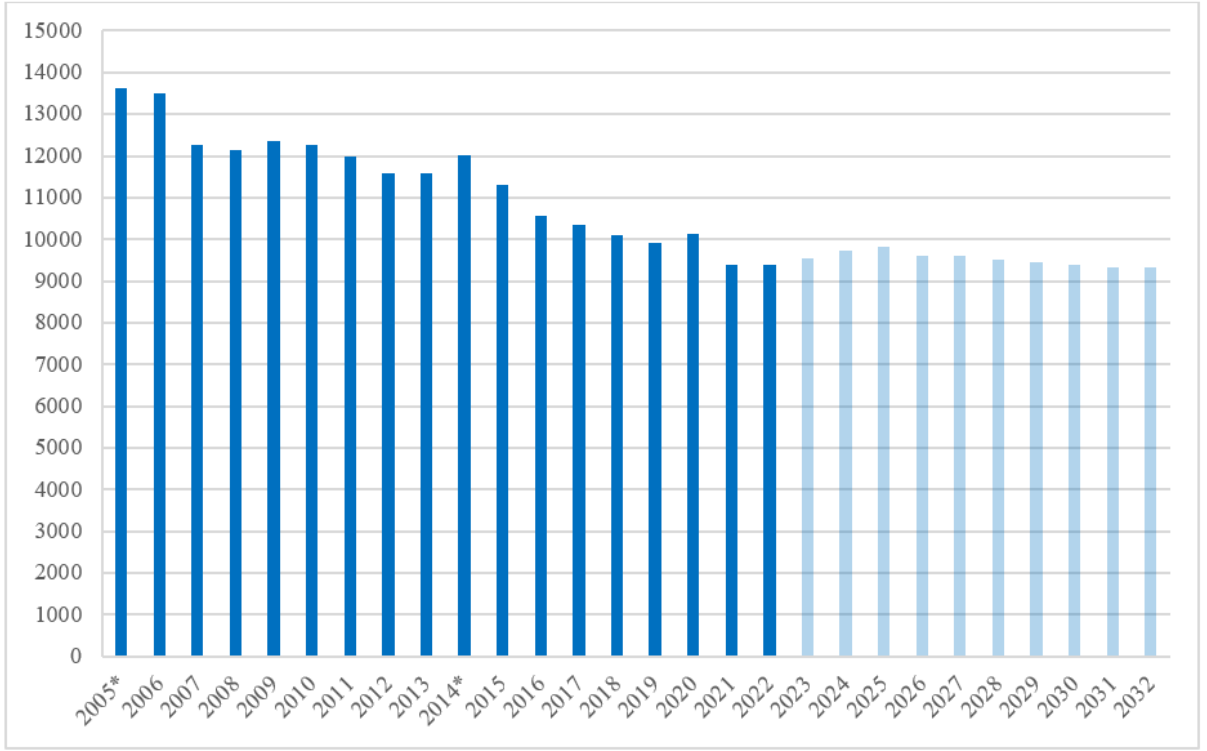
1) La « centrifugation » des services publics (ii)

- **Ex 2 : entreprises publiques** comme laboratoire des transformations de l'emploi public

- **Baisse des effectifs & transformation de la structure de la main-d'œuvre :**

- Effondrement des effectifs de fonctionnaires et **extinction du statut** au fil des départs à la retraite
- **Précarisation de l'emploi** : recrutement en CDD comme **variable d'ajustement & étape** vers un emploi stable (CDI) – en cas de polyvalence

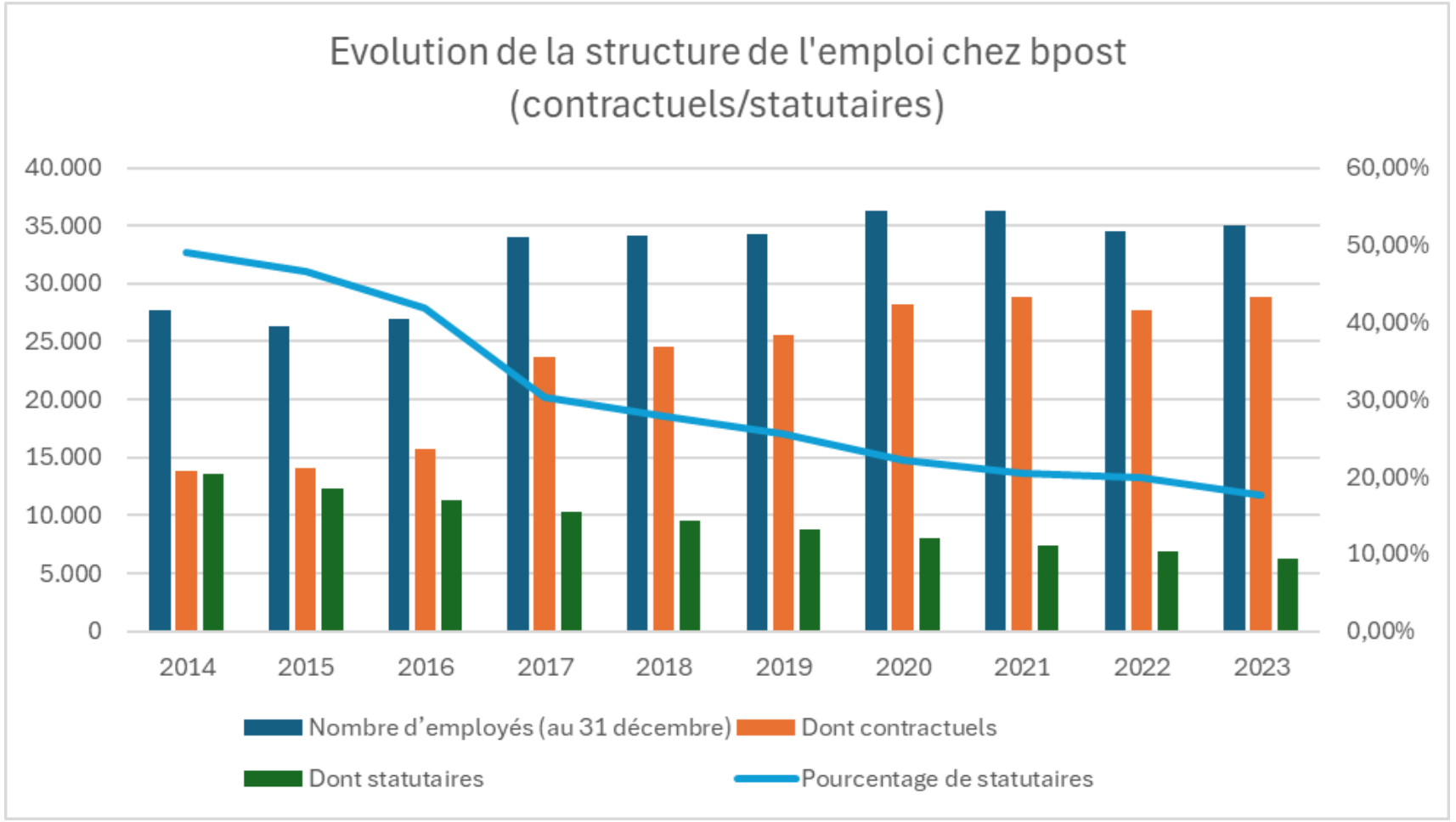
Graphique 1 : personnel d'Infrabel (2005-2032), en équivalents temps plein (ETP)



Sources : rapports annuels d'Infrabel et contrat de performance (2023-2032).

INFRABEL

1) La « centrifugation » des services publics (ii)



En parallèle, **large augmentation de l'intérim** :
2 % (2013) → 20 % (2022) de l'emploi total

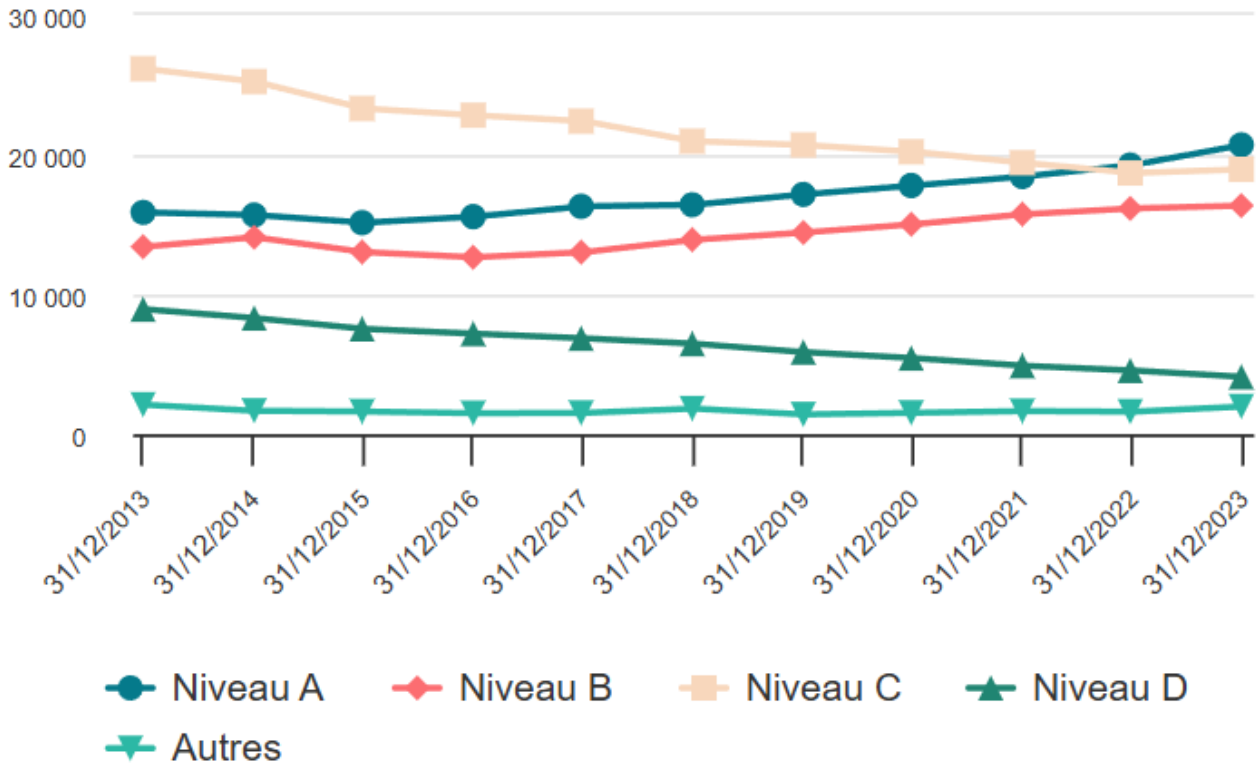
2) La disparition des niveaux inférieurs

- Historiquement, fonction publique comme **levier d'ascension sociale**
- Néanmoins, emploi public **en voie de disparition** dans les grades inférieurs

- **Explications possibles ?**

1) **Réformes néo-managériales** : choix délibéré d'engager moins de fonctionnaires – mais mieux formé.es & rémunéré.es
2) **Automatisation & digitalisation**
3) **Privatisation & externalisation** (ex : sécurité, restauration, services) : travail *indirect* pour le secteur public – mais plus en tant que fonctionnaires

Évolution des ETP en fonction du niveau (autorité fédérale)



2) La disparition des niveaux inférieurs – Effets

1) **Perte de légitimité de l'État** parmi des franges conséquentes de la population et **risque de déconnexion** entre classe ouvrière & élites bureaucratiques : « caste intouchable, déconnectée de la population »

2) **Émergence des « multinationales du service public »**, auxquelles sont confiés de nombreux emplois liés à la prestation de services publics : nettoyage, sécurité, transport, santé, etc.

- **Précarité** de l'emploi dans ce secteur
- **Conséquence** : emploi public perçu comme un **privilège** pour les personnes les plus éduqué.es

- **Quelle réaction possible de l'État employeur ? Action directe** (ré-internalisation de tâches) & **indirecte** (par ex. *via* marchés publics)



VEOLIA

sodexo


LE
BALAI
LIBÉRÉ
Écoutez cette histoire que l'on m'a racontée
Un film de Coline GRANDO

3) Le fédéralisme – Flandre : la fin du statut

3
Bestuurzaken

3.1
Uitdagingen en visie

Slanke, digitale en neutrale overheid: minder betutteling, meer autonomie

De Vlaamse Overheid moet een **slanke en tegelijk performante, burgergerichte en toegankelijke overheid** zijn. De integratie van de personeelsleden in de Vlaamse Overheid als gevolg van de zesde staatshervorming en van de overheveling van de persoonsgebonden bevoegdheden van de provinciebesturen, alsook de vergrijzingsevolutie van het ambtenarenkorps, bieden mogelijkheden om de efficiëntie verder te verhogen.

De Vlaamse regering wenst in overleg met de vakorganisaties af te stappen van de eenzijdige benoeming en verder te evolueren naar één juridische vorm van tewerkstelling, nl. deze op basis van een arbeidsovereenkomst. Er zal hieromtrent een voorstel worden uitgewerkt dat onderhandeld wordt op Sectorcomité XVIII zodat de Vlaamse regering nadien een finale beslissing terzake kan nemen. Ondertussen werken we de verschillen weg tussen de statutaire en contractuele personeelsleden op het vlak van de ziekteregeling waarbij we principieel het contractuele stelsel als uitgangspunt nemen.

De Vlaamse overheid wil de diversiteit van het



PRE

A partir de 2024, on ne nommera plus de personnel statutaire au sein de l'administration flamande

À partir de 2024, le gouvernement flamand prévoit de ne plus nommer de personnel à titre définitif dans la fonction publique. À partir de 2024, les nouveaux agents ne pourront être engagés que sous contrat. On leur promet toutefois de meilleures conditions en matière de congé de maladie, de pension ou d'allocation pour le télétravail. Seules les personnes en position d'autorité pourront encore être nommées à titre définitif.

Eric Steffens
lun. 27 mars 2023 10:17

ANALYSE

La Flandre supprime les nominations statutaires. Bruxelles et la Wallonie suivront-elles?



Valérie De Bue, ministre wallonne de la Fonction publique, estime qu'il est inévitable de revoir les statuts des fonctionnaires régionaux. ©BELGA

SOPHIE LEROY

27 mars 2023 15:17 | Mise à jour 27 mars 2023 17:33

À partir de 2024, les nouveaux engagés dans la fonction publique en Flandre ne seront plus statutaires, mais contractuels. La Wallonie n'est pas encore prête à suivre cette voie.

Et en Wallonie?

Cet effort pour une harmonisation dans la fonction publique était prévu dans l'accord de majorité conclu à la région flamande en 2019. Qu'en est-il en Wallonie? **Ce n'est pas à l'ordre du jour**, nous répond-on tout de go au cabinet de Valérie De Bue (MR), ministre de la Fonction publique à la Région wallonne.

LIRE AUSSI
Accord politique sur les masters en médecine à Mons et Namur

En effet, un tel projet ne faisait pas partie de **l'accord de la coalition PS-MR-Ecolo**. "Il s'agissait alors plutôt de mettre en œuvre l'article 119 quater du code de la fonction publique, qui permet à des contractuels employés à durée déterminée qui réussissent dans les 3 ans l'épreuve du Selor (devenu Travaillerpour, NDLR) de devenir statutaires. C'était une **demande de longue date des syndicats**", résume Jean-Philippe Lombardi, le porte-parole de la ministre De Bue.

"La ministre De Bue pense qu'il est inévitable de revoir les statuts des fonctionnaires."

JEAN-PHILIPPE LOMBARDI
PORTE-PAROLE DE VALÉRIE DE BUE (MR), MINISTRE WALLONNE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Il y a quelque **20.000 travailleurs dans la fonction publique wallonne**. Ils sont environ 10.000 au SPW (service public de Wallonie). En 2019, **60%** de ceux-ci étaient statutaires. "Suite à l'application de l'article 119 quater, on est passés à **69,9% de statutaires**", renseigne Jean-Philippe Lombardi.

La réflexion est lancée

"Mais la ministre De Bue pense qu'il est inévitable de revoir les statuts des fonctionnaires, précise le porte-parole. Elle ne veut pas opposer statutaires et contractuels, elle penche pour **une troisième voie**. Il faut s'adapter, parce que le mode de travail évolue, ainsi que la législation et le rôle de l'administration. On doit garantir **l'attractivité de la fonction publique**."

3) Le fédéralisme – Région wallonne

- **Politique de statutarisation massive** de la fonction publique régionale sous le gouvernement Di Rupo III (PS-MR-Ecolo)
- **DPR 2019-2024 (p. 103) :** « Le Gouvernement veillera notamment à […] **privilégier le régime du statut** pour les agents »
- Mise en œuvre via une modification de **l'art. 119 *quater*** du Code wallon de la fonction publique

- **Revirement majeur** sous le gouvernement Dolimont (MR-Engagés)
- DPR, 2024-2029 (p. 102) : « *À l'instar de la Flandre* qui s'est inscrite dans le même schéma de *modernisation* de la fonction publique, les futurs engagements prendront la forme de **contrats à durée indéterminée** afin de *mettre fin progressivement au régime statutaire dans la fonction publique, à l'exception* des fonctions d'autorité »



Conclusion

- **Transformation (en cours)** du modèle d'organisation de la fonction publique en Belgique à tous les niveaux de pouvoir : système de carrière (statut) → Système d'emploi (contrat)

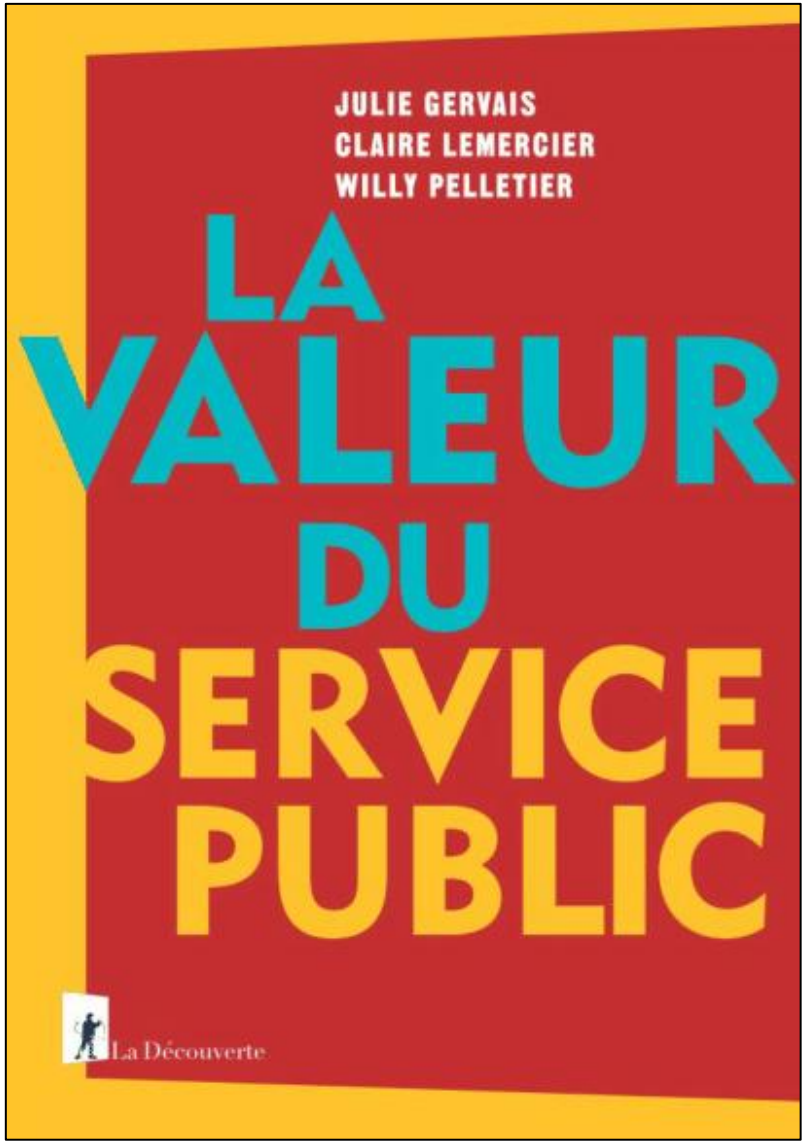
- Cette (r)évolution s'inscrit dans une **série de tendance longues** : « centrifugation » des services publics, disparition des niveaux inférieurs, fédéralisme

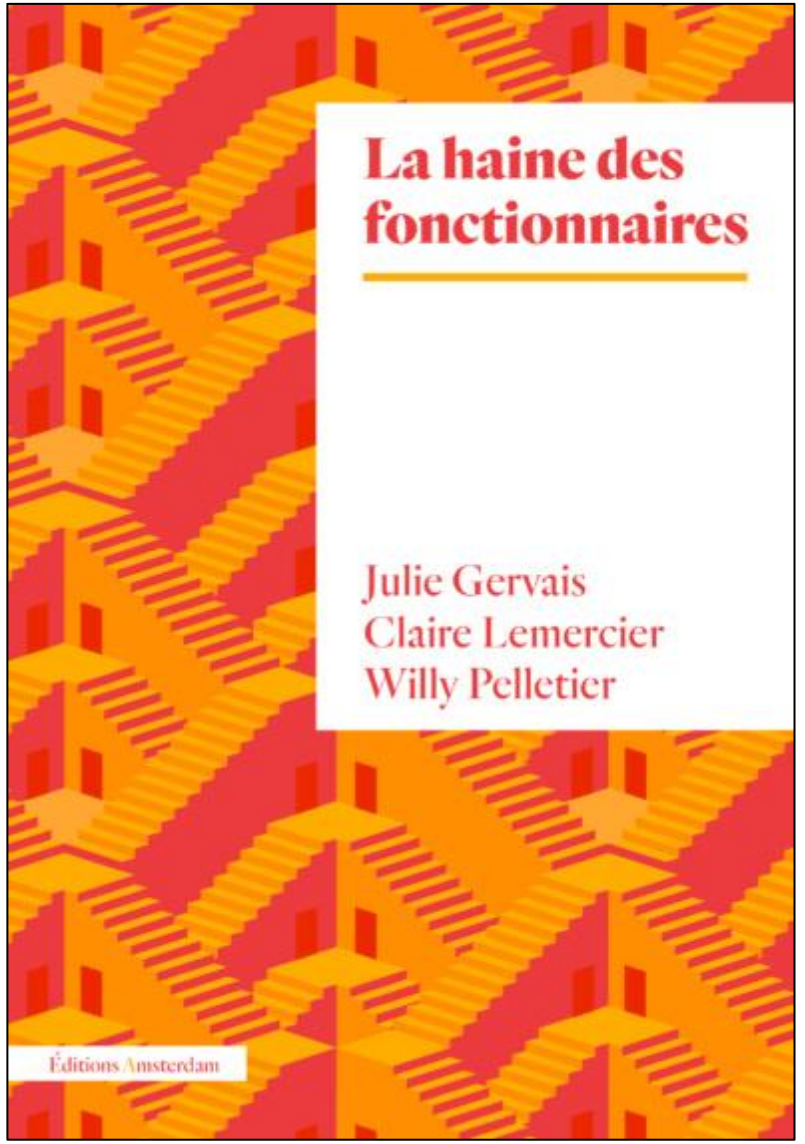
- **Enjeux actuels :**

- Court terme : mise en œuvre des réformes
- Long terme : production d'arguments légitimant le statut de la fonction publique



De la lecture pour l'été…





Références

- Bernard-Steindecker, C., « Le demi-échec de la réforme des agents non titulaires de la Fonction publique en France (1982-1986) », *Revue française de science politique*, 40 (2), 1990, pp. 230-249.
- De Broux, P-O., « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », *Administration publique – Trimestriel*, 2005/3-4, pp. 158-177.
- De Visscher, Ch., Fallon, C., Piron, D. et Schram, F. (2025), « Civil Service And Public Administrations In Belgium », In M. Reuchamps, S. Biscop, M. Brans, P. Meier, & E. Van Haute (Eds.), *The Oxford Handbook of Belgian Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Evrard, Z. et Piron, D. (dirs) (2025), « Décoder l'Arizona : l'accélération d'un néolibéralisme aux accents autoritaires », *Politique – Revue de débats*, disponible à l'adresse : https://www.revuepolitique.be/decoder-larizona-lacceleration-dun-neoliberalisme-aux-accents-autoritaires/
- Gervais, J., Lemercier, C. et Pelletier, W., *La valeur du service public*, Paris, La Découverte, 2021.
- Hardewyn, A., « Une classe sociale à part entière ? Esquisse de la vie sociale des fonctionnaires belges », in G. Vanthemsche (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, pp. 213-266.
- Piron, D., « Qui est attaché au statut de la fonction publique ? La mise en crise croisée des politiques de l'emploi public et du financement des retraites des fonctionnaires locaux en Belgique », in È. Chiapello & A. Violle, *Sociologie des circuits financiers – Les infrastructures de l'argent et leurs politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 331-352.
- Piron, D. et Evrard, Z. (dirs), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

Interrégionale wallonne de la Centrale générale des services publics (CGSP)
Namur – Le 23 juin 2025

Le statut de la fonction publique en Belgique : passé, présent… et futur ?

Prof. Dr Damien Piron – ULiège

damien.piron@uliege.be

LIÈGE université
Droit, Science Politique
& Criminologie