

Les réformes en matière salariale et statutaire

La nécessité de mettre en œuvre un ensemble de réformes dans la Fonction publique au cours de la présente période législative prend son origine en particulier dans

- les changements constatés au cours des vingt-cinq dernières années dans la société luxembourgeoise, dans le monde de l'emploi, dans le monde scolaire et universitaire, avec ses répercussions inévitables sur les structures, l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique
- les propositions et conclusions de l'étude sur les traitements
- le programme gouvernements 2009 - 2014

En ce qui concerne plus particulièrement les deux derniers points, la Commission d'experts avait, dans son rapport remis à la veille des élections du 7 juin 2009, conclu entre autres qu'une étude sur les traitements ne pouvait pas se limiter au seul aspect des rémunérations. Elle avait ainsi, certes, proposé, sur la base des deux critères de l'évolution des études de base et d'un changement dans les attributions et sujétions des agents, de procéder à un nombre limité de reclassements de carrières. Mais elle avait au-delà rendu attentif au fait que, de nos jours, d'autres défis se posent aux administrations comme aux agents de l'Etat, si bien que, globalement parlant, il y aurait lieu de ficeler un paquet de réformes susceptibles d'apporter une réponse aux défis suivants :

- la Fonction Publique doit faire preuve d'une efficacité adaptée aux nouvelles exigences
- la Fonction Publique doit, dans ses règles d'organisation, être mieux adaptée aux exigences de la gestion des ressources humaines
- la responsabilité et l'engagement des agents de l'Etat doivent être développés davantage.

Dans cet esprit, le programme gouvernemental a retenu notamment que « le Gouvernement continuera au cours de la période 2009 - 2014 à moderniser l'appareil de l'Etat par un ensemble de réformes concernant le statut et les carrières de ses agents, le fonctionnement des administrations et les procédures administratives ». L'inventaire complet des mesures retenues dans ce contexte dans le programme gouvernemental est joint en annexe. Sur cette toile de fond, le Gouvernement voudrait, par ses propositions de réformes, donner suite aux engagements pris dans son programme gouvernemental et apporter des réponses concrètes aux défis constatés.

C'est ainsi que la présente note est structurée en cinq chapitres, dont les trois premiers font état à chaque fois des problèmes constatés et des réformes à introduire dans l'agencement des carrières, par rapport au fonctionnement des administrations et en ce qui concerne le statut général. Le quatrième chapitre fait état d'un certain nombre d'autres mesures de réforme intégrées dans la présente note, le cinquième

finalement regroupe d'une part les mesures de réforme qui s'appliquent aux agents en place et d'autre part celles qui concernent les agents à recruter après leur entrée en vigueur.

Les propositions ci-après constituent un paquet cohérent en vue de l'introduction d'une réforme structurelle. Elles ne doivent pas être vues dans le cadre des discussions conjoncturelles actuelles.

Conformément aux pratiques du passé, il ne peut s'agir que de propositions, sujettes à discussions et à négociations avec le syndicat nationalement représentatif pour le statut public. Dès lors aucune des propositions ne peut à ce stade être considérée ni comme acquise ni comme taboue, étant entendu que tout accord éventuel devra également constituer un paquet cohérent et que dans le régime statutaire, il appartient au législateur de décider en dernier lieu.

1.- Les problèmes constatés et les réformes à introduire dans le système actuel des rémunérations.

D'une manière générale, le système actuel des rémunérations n'est plus adapté aux exigences d'une Fonction Publique moderne. Ceci peut être documenté par rapport à la classification des carrières, par rapport à l'éventail barémique et par rapport au cloisonnement des différentes carrières.

a) Les problèmes constatés dans la classification des carrières

Le système de classification des carrières actuel est toujours, dans ses fondements, celui établi par le législateur de 1963. Il répond donc à des seuils d'études d'il y a cinquante ans ; quelques modifications mineures y ont été intégrées depuis : la carrière de l'ingénieur-technicien en 1986, le nouveau classement de l'instituteur en 2009. Mais l'on constate toujours, à sa base, les grands seuils classiques, par exemple

- le cycle complet de quatre années d'études universitaires pour les carrières supérieures
- le bac surtout classique
- la « 11^e » ou la « III^e » (ayant remplacé l'ancien « examen de passage »)
- le foisonnement de carrières professionnelles, même à très petits effectifs, comportant par exemple leurs propres cadres dits ouverts et fermés

Le Gouvernement propose dans ce contexte les réformes suivantes :

- la prise en considération, avec inscription dans notre système des rémunérations, du processus de Bologne
- la création dans ce contexte de la nouvelle carrière du Bachelor
- la réduction du nombre des carrières existantes, avec fusion et regroupement des carrières actuelles de l'administration générale, de l'enseignement, de la police, des douanes, compte tenu des spécificités de ces dernières, dans quatre catégories de traitements dans les barèmes respectifs, comportant

groupe et sous-groupes (administratif, scientifique et technique, éducatif et psycho-social, attributions particulières), avec la nouvelle classification suivante :

catégorie A1 (supérieure): master
catégorie A2 (supérieure): bachelor (grades 10-14)
catégorie B (moyenne): fin d'études secondaires
catégorie C (inférieure): cinq années d'études secondaires
catégorie D (inférieure): formations inférieures à cinq années d'études secondaires

- le réaménagement des anciennes carrières de l'enseignement par analogie aux carrières comparables de l'administration générale pour les agents à recruter
- le reclassement de certaines carrières sur la base des deux critères de l'évolution des études et de l'évolution des missions et des sujétions, après dix ans de nomination
- seront ainsi reclassés:
- **au niveau de l'Administration générale :**

les carrières de l'ingénieur-conducteur, du chef de services spéciaux, du conservateur, du pédagogue, du psychologue, du sociologue, de l'archiviste, de l'assistant scientifique, de l'éducateur gradué, de l'ingénieur industriel (anciennement ingénieur-technicien), du bibliothécaire, du cytotechnicien, de l'agent sanitaire, de l'assistant technique médical, de l'éducateur, de l'infirmier, de l'infirmier psychiatrique, de l'expéditionnaire technique avec diplôme de technicien, du préposé forestier, introduction d'une prime spéciale pour les carrières de médecins

- **au niveau de l'enseignement :**

les carrières du professeur d'enseignement logopédique, du maître de cours spéciaux, du maître d'enseignement technique (ancien maître de cours pratiques), du contremaître-instructeur

b) Les problèmes constatés par rapport à la compression de l'éventail barémique

- les rémunérations de début, qui sont très élevées déjà pendant la période de stage, notamment par rapport au secteur privé
- les augmentations très rapides en début de carrière, et par conséquent l'atteinte tout aussi rapide de la fin de carrière
- l'agencement des cadres ouvert et fermé sur un mode pyramidal avec le risque de blocage d'avancements
- les traitements barémiques en cours de carrière pas toujours compétitifs avec le secteur privé, d'où la création par la loi dite « sur les cas de rigueur » en 1986 de grades de substitution (mais uniquement en fin de carrière), et de bon nombre de primes et cumuls
- le système décourageant l'engagement de personnes expérimentées recrutées au secteur privé

Le Gouvernement propose dans ce contexte les réformes suivantes :

- l'introduction d'un véritable régime de stagiaire (plan de formation, indemnité de stage)
- l'abaissement du début de carrière de façon à se rapprocher davantage du rapport hiérarchique de 1963
- le remplacement des cadres dits ouvert et fermé par des niveaux dits « général » (avancements automatiques, selon ancienneté) et « supérieur » (avancement selon l'ancienneté, la formation et l'appréciation), avec suppression des pourcentages dans les grades supérieurs
- l'introduction d'une seule dénomination de fonction (par exemple rédacteur/inspecteur - attaché/conseiller) à l'intérieur des deux niveaux de carrière
- l'harmonisation des délais d'avancement sur trois ans comme délai minimum entre deux avancements de grade (sauf à défaut d'examen de promotion) pour les agents en fonction lors de l'entrée en vigueur des nouveaux textes
- le relèvement des délais d'avancement à quatre ans comme délai minimum entre deux avancements de grade (sauf à défaut d'examen de promotion) pour les agents à recruter après l'entrée en vigueur des nouveaux textes
- l'admission au niveau supérieur après un délai minimum de douze ans passés au niveau général
- la nomination au dernier grade après vingt ans de nomination
- la suppression des grades de substitution, avec remplacement de ce système par voie de deuxième filière d'une majoration d'échelon (15, 20 et 25 p.i.) pour les grades de niveau supérieur, à attribuer aux titulaires de postes à responsabilités particulières (limitation à 15% du personnel de chaque administration et de chaque groupe de traitement)
- le reclassement de certaines fonctions dirigeantes (directeurs 16 et E7(ter), introduction des fonctions de directeur de légation et de directeur du département ministériel,
- l'abolition du système ne prévoyant que la prise en compte de douze ans d'expérience dans le secteur privé pour le calcul des traitements, avec réorientation du mécanisme de la computation de la bonification d'ancienneté de service accordée au fonctionnaire pour fixer son premier traitement afin de permettre notamment de computer pour la totalité les périodes de service antérieures passées dans le secteur privé
- la fixation de l'allocation de famille pour les agents à recruter après l'entrée en vigueur des présentes mesures sous forme d'un montant unique de 25 p.i. attribuables aux deux conjoints, respectivement aux deux partenaires, lié à la charge effective d'un ou de plusieurs enfants, et arrêt de la liquidation de cette allocation parallèlement à l'allocation familiale (« Kannergeld ») versée par la Caisse Nationale des Prestations Familiales
- le maintien du régime de l'allocation de famille actuel pour les agents en fonction lors de l'entrée en vigueur des présentes mesures avec un allègement des procédures de contrôle avec possibilité d'opter le cas échéant et de manière définitive pour le nouveau régime
- le réexamen et la simplification des règles d'allocation et de contrôle périodique des allocations de repas

- la réforme des suppléments et accessoires de traitements (dans une deuxième étape)
- la suppression de la majoration de l'indice équivalente à la moitié de la différence entre l'indice correspondant à son échelon du moment et l'indice de l'échelon suivant
- la suppression de la première biennale qui vient à échéance après un an de service.

c) Les problèmes constatés par rapport au cloisonnement des différentes carrières

D'une manière générale, il y a lieu de constater que, à part la possibilité prévue actuellement par le mécanisme de la carrière dite « ouverte » de changer de carrière (encore que ce système ne soit réservé expressément qu'aux éléments dits « les plus méritants »), le système barémique actuel reste cloisonné sur la base des études initiales de chaque agent, ce qui met largement en cause le principe du life-long-learning (LLL) dans notre Fonction Publique, qui est également une conséquence nécessaire de la mise en œuvre du Processus de Bologne.

Le Gouvernement propose dans ce contexte les réformes suivantes :

- l'introduction du principe du LLL, avec possibilité de profiter d'une dispense de service à raison de 10 à 20 % sans réduction de la rémunération pour pouvoir participer aux différents cours. En outre, après introduction du compte épargne temps, l'agent concerné pourra aussi utiliser le temps épargné sur ce compte pour participer aux cours et formations
- la revue du système actuel de la carrière ouverte notamment en introduisant un plan de qualification individuel qui peut prévoir un certain nombre d'actions pouvant différer l'une de l'autre, à savoir, des actions de formation spécifique (auprès d'universités, d'instituts spécialisés), des travaux de recherche et d'analyse, des stages, etc..
- l'introduction d'un mécanisme transitoire de promotion complémentaire permettant à un certain nombre d'agents (5% en tout de l'effectif respectif de la carrière de départ) d'accéder à la carrière immédiatement supérieure sur base de critères spécifiques (postes à responsabilité, expérience professionnelle de quinze ans, formation personnalisée sanctionnée par un mémoire, validation des acquis de l'expérience)

2.- Les problèmes constatés et les réformes à introduire dans le fonctionnement des administrations.

Le fonctionnement de l'administration publique nécessite une adaptation aux exigences d'une Fonction Publique moderne, à savoir:

- besoin d'une gestion moderne
- besoin d'une gestion des ressources humaines
- prise en compte plus poussée de la responsabilité et de l'efficacité des agents
- prise en compte de la valeur du travail personnel et du mérite des agents

- nécessité de revoir la structure de toutes les carrières par avancements automatiques (cadre ouvert) ou quasi-automatiques (cadre fermé), sur la base de la seule ancienneté de service.

Le Gouvernement propose dans ce contexte les réformes suivantes :

a) mesures immédiates

- la mise en place d'une appréciation régulière de la qualité des services publics
- l'introduction de la notion d'une gestion par objectifs en tant qu'instrument de pilotage dans le domaine de la gestion du personnel et de l'organisation
- l'introduction, dans ce cadre, d'un mécanisme d'appréciation des compétences personnelles et professionnelles de tous les agents de l'Etat, évidemment agencé en sorte qu'il évitera des décisions « à la tête du client »
 - pour le stagiaire sous forme d'un plan d'insertion professionnelle
 - pour l'agent par rapport aux objectifs, dans - le cadre des « Mitarbeitergespräche »
 - pour l'agent au moment du passage du niveau général vers le niveau supérieur
 - pour l'agent en vue des promotions dans le niveau supérieur

Ce mécanisme d'appréciation s'appuiera sur les quatre critères de la qualité du travail, de l'assiduité, de la valeur personnelle et de l'atteinte des objectifs. Il pourra aboutir à l'attribution de quatre mentions allant du « très bien » à « l'insuffisant » et permettant de faire avancer (de six mois au maximum) ou de reculer (de trois mois pour chaque appréciation insuffisante) les échéances des avancements dans la carrière respective, sauf pour l'appréciation du fin de stage ou dans le cadre de la procédure d'insuffisance qui peuvent tous les deux aboutir à une fin des relations de travail.

L'appréciation se fera à trois niveaux (auto-évaluation, supérieur hiérarchique, commission spéciale dite paritaire, présidée par le médiateur au sein de la Fonction Publique et composée de représentants de l'Etat et de représentants du syndicat nationalement représentatif). Le pouvoir politique n'interviendra à aucun échelon de la procédure.

Dans un souci de limiter l'impact sur l'organisation des administrations, leur effort se limitera dans ce contexte à l'établissement de trois types de documents :

1. au niveau de l'administration, un document renseignant les missions et les objectifs généraux poursuivis par l'administration à établir tous les deux ans
2. au niveau de chaque service, un document reprenant les objectifs et les activités du service
3. pour chaque agent, un rapport d'appréciation, reprenant la procédure d'appréciation et la décision finale, (auto-évaluation, analyse des critères d'appréciation dans le cadre d'un entretien formel de l'agent avec son

supérieur hiérarchique, proposition d'appréciation, décision définitive par le chef d'administration)

A titre facultatif, le processus de décision du chef d'administration peut comporter une étape de consultation des membres du service, et, le cas échéant, un recours à un expert externe.

En cas de désaccord avec la décision définitive du chef d'administration, l'agent peut saisir une commission spéciale dite commission paritaire instituée à cet effet, celle-ci pouvant également être saisie par le chef d'administration.

b) études à lancer à partir de 2011

- le développement d'une professionnalisation de la gestion des ressources humaines (GRH) dans l'administration publique par l'introduction d'une véritable gestion des ressources humaines liée au développement de l'organisation
- l'introduction, parallèlement aux notions actuelles de carrières et de fonctions et à la notion future de catégories de traitement, de la notion de métiers et d'une vue « métiers » basés sur les attributions et missions à exercer réellement par les agents
- deux autres études au sujet d'une part de l'encadrement des hauts fonctionnaires (« leadership ») et concernant d'autre part les défis de l'administration publique face à son évolution démographique

3.- Les problèmes constatés et les réformes à introduire dans le statut général.

Il y a lieu dans le cadre de la réforme de la structure des traitements d'adapter le statut aux exigences d'une fonction publique moderne et performante.

Les réformes à inscrire dans le statut général :

- la réforme du stage de façon à assurer que l'agent une fois nommé réponde à un niveau performant, sans augmenter le volume total de la formation actuelle (formation générale, formation spéciale), avec introduction d'un plan d'insertion professionnelle pour les futures catégories de traitement et institutionnalisation du rôle du patron de stage dans le cadre d'une prolongation de la durée du stage à trois ans avec un minimum de deux ans
- l'introduction de l'obligation d'un « Abschlussbericht » lié au trimestre de faveur, pour permettre le transfert de compétences du fonctionnaire en partance
- l'introduction d'un code de déontologie, y compris les précisions concernant l'exercice d'une activité accessoire
- l'élaboration de lignes de conduites ou de modalités d'exécution uniformes relatives à l'application de la protection juridique prévue à l'article 32, paragraphe 4 du statut

- le recrutement généralisé par voie d'examen-concours en deux étapes (épreuves générales et épreuves spéciales)
- le réexamen des conditions et modalités en vigueur en matière d'horaire mobile de travail, notamment en relation avec les heures d'ouverture des bureaux
- l'introduction d'un système permettant une sortie progressive de la vie active en cumulant travail à temps partiel avec pension partielle (50/50 resp. 75/25)
- l'introduction du congé thérapeutique à temps partiel (25/75, 50/50, 75/25)
- la création de la fonction de médiateur au sein de la Fonction Publique afin de répondre à un besoin pour les agents de l'Etat de disposer d'une instance indépendante susceptible d'intervenir lorsque le dialogue semble interrompu
- la suppression du système de l'écartement comme il a été constaté que cette procédure introduite en 2003 n'a pas fait ses preuves, et que par ailleurs, dans un système de nomination à vie, il y a impossibilité, dans un certain nombre de situations extrêmes, de mettre fin à la relation de travail avec un agent non efficace
- la mise en place, dans ce contexte, pour les agents ne répondant plus à leurs obligations statutaires, d'une procédure d'encadrement et d'appréciation des compétences professionnelles, sur une période de temps limitée, dénommée procédure d'insuffisance professionnelle, avec la possibilité de mettre fin à la relation statutaire, après une période de remise à niveau, et en cas d'insuccès de cette dernière
- la possibilité de décharger, sur base de décision motivée, certains titulaires occupant des postes à responsabilité particulière, lorsque les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ne sont plus remplies ou qu'il existe un désaccord fondamental par rapport à la politique générale du Gouvernement, tout comme pour les postes à haute responsabilité dans les services de sécurité,
- la fusion des deux secteurs étatique et communal en matière de procédure disciplinaire en ce qui concerne le volet conseil de discipline le transfert au Ministre de la Fonction Publique, respectivement au Ministre du ressort sur avis conforme du Ministre de la Fonction Publique d'un certain nombre de décisions administratives actuellement prévues pour être prises par le Gouvernement en conseil.

4.- Les autres mesures proposées

- l'application de la nouvelle structure et du nouveau développement à tous les fonctionnaires des actuelles carrières et aux futures catégories de traitements des filières administratives, techniques et scientifiques, de l'Enseignement, de la Police, des Douanes et de la Défense, aux employés de l'Etat
- l'harmonisation, dans le cadre des présents travaux, du nombre de certaines fonctions du barème de la Magistrature suite à l'augmentation du nombre des magistrats dans le cadre des programmes pluriannuels de recrutement et l'application aux carrières de la Magistrature dans le contexte présent des mesures qui se rapportent au mécanisme des rémunérations proprement dites, en réservant à la réforme de l'administration judiciaire projetée suite à la révision de la Constitution, toutes les autres modifications concernant, entre autres, le recrutement, les avancements, les disponibilités, la discipline, l'évaluation...

- dans le cadre de la réforme ultérieure de la loi-cadre des établissements pénitentiaires sera envisagée une adaptation des modalités d'accès à la carrière du sous-officier en vue d'un relèvement des conditions d'études à cinq années d'études secondaires, combinée avec une formation spécifique liée aux attributions futures, sans pour autant changer le classement barémique actuel
- le relèvement des conditions d'études à cinq années d'études secondaires générales ou techniques en faveur des candidats-douaniers, sans reclassement mais avec un réagencement des trois filières de la carrière actuelle du préposé des douanes (filière du commis, filière du lieutenant et filière du préposé) à l'intérieur d'un nouveau groupe et sous-groupe de traitement sans pour autant adapter le classement barémique actuel, avec migration des carrières des douanes dans le barème de l'administration générale
- l'abolition du système actuel en matière de logements de service en accord avec les représentants du Ministère des Finances
- l'application mutatis mutandis de l'ensemble des changements de réforme au régime des employés de l'Etat
- l'application au régime des salariés (anciens ouvriers de l'Etat) (nouvelle convention collective à négocier avec les syndicats représentatifs concernés)

5.- Récapitulatif des mesures de réforme selon qu'elles s'appliquent aux agents en fonction ou aux agents à recruter

a) Les mesures qui s'appliquent aux agents en place et aux agents à recruter

- la réduction du nombre des carrières existantes, avec fusion et regroupement des carrières actuelles de l'administration générale, de l'enseignement, de la police, des douanes, compte tenu des spécificités de ces dernières, dans quatre catégories de traitements dans les barèmes respectifs, comportant groupes et sous-groupes (administratif, scientifique et technique, éducatif et psycho-social et attributions particulières)
- l'avancement au niveau supérieur au plus tôt après 12 années de grade et au dernier grade après 20 ans
- l'introduction d'une deuxième filière d'échelons pour postes à responsabilités particulières (ex grades de substitution)
- l'introduction du principe du LLL, avec possibilité de profiter d'une dispense de service à raison de 10 à 20 % sans réduction de la rémunération pour pouvoir participer aux différents cours. En outre, après introduction du compte épargne temps, l'agent concerné pourra aussi utiliser le temps épargné sur ce compte pour participer aux cours et formations
- la revue du système actuel de la carrière ouverte notamment en introduisant un plan de qualification individuel qui peut prévoir un certain nombre d'actions pouvant différer l'une de l'autre, à savoir, des actions de formation spécifique (auprès d'universités, d'instituts spécialisés), des travaux de recherche et d'analyse, des stages, etc...
- la prise en considération, avec inscription dans notre système des rémunérations, du processus de Bologne

- la création dans ce contexte de la nouvelle carrière du Bachelor
- la suppression des majorations d'indiqué (« demies biennales »)
- l'introduction du principe de la retraite progressive et du congé thérapeutique
- l'introduction de la fonction de médiateur au sein de la Fonction Publique
- le réexamen et la simplification des règles d'allocation et de contrôle périodique des allocations de repas
- l'abolition du système actuel en matière de logements de service en accord avec le Ministère des Finances

b) Les mesures qui s'appliquent aux agents en place

- le mécanisme de reclassement de certaines carrières en principe à la même valeur d'échelon atteint dans le grade d'origine à condition d'avoir été nommé depuis 10 ans au moins
- l'harmonisation des délais d'avancement en grade fixés en principe à 3 ans
- le système d'appréciation des compétences au rythme de 18 mois applicable après une période transitoire de 3 ans avec procédure d'insuffisance professionnelle et avec possibilité de bénéficier d'un, voire de deux avancements en grade suivant l'ancienne législation
- l'introduction d'un mécanisme transitoire de promotion complémentaire permettant à un certain nombre d'agents (5% en tout de l'effectif respectif de la carrière de départ) d'accéder à la carrière immédiatement supérieure sur base de critères spécifiques (postes à responsabilité, expérience professionnelle de quinze ans, formation personnalisée sanctionnée par un mémoire, validation des acquis de l'expérience)

c) Les mesures qui s'appliquent aux agents à recruter

- la réforme du stage de façon à assurer que l'agent une fois nommé réponde à un niveau performant, sans augmenter le volume total de la formation actuelle (formation générale, formation spéciale), avec introduction d'un plan d'insertion professionnelle pour les futures catégories de traitement et institutionnalisation du rôle du patron de stage dans le cadre d'une prolongation de la durée du stage à trois ans avec un minimum de deux ans
- l'abaissement du début de carrière de façon à se rapprocher davantage du rapport hiérarchique de 1963
- l'augmentation des délais d'avancement en grade fixés en principe à 4 ans le système d'appréciation des compétences applicable au rythme de tous les 2 ans avec procédure d'insuffisance professionnelle
- l'allocation de famille de 25 p.i. liée à la charge effective d'un ou de plusieurs enfants avec cumul du bénéfice entre 2 conjoints ou partenaires le réaménagement des anciennes carrières de l'enseignement par analogie aux carrières comparables de l'administration générale la possibilité de décharger, sur base de décision motivée, certains titulaires occupant des postes à responsabilité particulière, lorsque les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ne sont plus remplies ou qu'il existe un désaccord fondamental par rapport à la politique générale du Gouvernement, tout comme pour les postes à haute responsabilité dans les services de sécurité