Résumé projets de loi du paquet réforme de la Fonction publique

Le « paquet réforme » de la Fonction publique se compose de 8 projets de loi :

1. Projet de loi 6457 modifiant 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l’Etat; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l’Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l’Etat; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l’Institut national d’administration publique; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l’organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l’entreprise des postes et télécommunications

Le projet de loi 6457 introduit notamment les éléments de réforme suivants :

- Un système de gestion par objectifs qui a pour objet de fournir aux administrations les moyens nécessaires pour gérer leur performance au niveau organisationnel et pour développer leur personnel en encourageant la performance individuelle. Elle comprend le programme de travail et l’établissement de l’organigramme de l’administration, avec, le cas échéant, celui des services qui en font partie, ainsi que les plans de travail individuels qui en découlent pour chaque fonctionnaire (nouvel article 4 du statut général).

- Un système d’appréciation des performances professionnelles du fonctionnaire, comprenant les critères d’appréciation, les niveaux de performance, un entretien d‘appréciation et les effets. Il y a 4 niveaux de performance : le niveau 4 entraîne un congé de reconnaissance de 3 jours pour le fonctionnaire, le niveau 3 n’a pas d’effet, le niveau 2 entraîne la recommandation de suivre des formations dans les domaines de compétence jugés insuffisants et le niveau 1 entraîne le déclenchement de la procédure d’amélioration des performances professionnelles (nouveaux articles 4*bis* et 4t*er* du statut général).

- Une dispense de service pour les fonctionnaires qui suivent un cycle d’études pouvant conduire à une qualification supplémentaire. La dispense de service peut correspondre au maximum à 20% de la tâche du fonctionnaire (nouvel article 19*ter* du statut général).

- Introduction du congé linguistique dans la Fonction publique (nouvel article 29*decies* du statut général).

- Une procédure dite de l’insuffisance professionnelle qui vise à traiter le cas d’incompétence du fonctionnaire, qui s’abstient périodiquement ou régulièrement de remplir ses obligations professionnelles ou est incapable de les remplir.

- La réforme du stage prévoit outre la formation spéciale, l'introduction d’un plan d’insertion professionnelle, l'institutionnalisation du rôle du patron de stage dans le cadre d’une prolongation de la durée du stage à trois ans. A noter que lors de la première et deuxième année de stage, la rémunération du stagiaire s’élève à 80% du 3e échelon. Il passera sur le 4e échelon lors de la troisième et dernière année de stage, à hauteur de 90%.

- Dans un souci de cohérence du système et d’équité par rapport aux agents du niveau supérieur n’occupant pas de fonction dirigeante et soumis à un système d’appréciation, il est également mis en place un système d’appréciation des compétences de direction et d’encadrement des fonctionnaires dirigeants.

1. Projet de loi 6458 transposant certaines dispositions de l’accord salarial du15 juillet 2011 dans la Fonction Publique et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l’Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat

Le présent projet de loi a pour objet de transposer deux mesures de l’accord salarial du 15 juillet 2011, à savoir le versement d’une prime unique de 0,9% et l’augmentation de la valeur du point indiciaire de 2,2% avec effet au 1er janvier 2015.

1. Projet de loi 6459 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat

Le présent projet de loi porte sur le régime des traitements ainsi que les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat.

Conformément à la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Gouvernement précédent entendait pratiquer „à l’égard des agents publics une politique salariale qui tient compte de la situation économique du pays et de la situation financière de l’Etat“. A cette fin, et sur la base des travaux de la commission d’experts chargée par le Gouvernement précédent d’effectuer une étude générale sur les traitements, il est proposé d’introduire une nouvelle loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat.

En ce qui concerne la classification des carrières, il y a lieu de relever que le régime actuel est toujours, dans ses fondements, celui établi par le législateur de 1963. Ce dernier répond donc très largement à des seuils d’études d’il y a cinquante ans et ne tient pas compte des évolutions récentes du pays. Le présent projet de loi a pour objet d’introduire la nouvelle carrière du bachelor en vue de prendre en considération le processus de Bologne ainsi que l’apparition de nouveaux diplômes y résultant, répondant à des besoins manifestés par la majorité des chefs d’administration.

Le projet de loi procède à une compression 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 traitement dans les barèmes respectifs, comportant groupes et sous-groupes (administratif, scientifique et technique, éducatif et psycho-social, attributions particulières).

 La nouvelle structure se présente comme suit:

1. catégorie A: carrières supérieures ;

– groupe A1: carrières supérieures de niveau « master »;

– groupe A2: carrières supérieures de niveau « bachelor »;

1. catégorie B, groupe B1: carrières moyennes fin d’études secondaires et secondaires techniques ou équivalent ;
2. catégorie C groupe C1: carrières inférieures avec une formation équivalente à cinq années d’enseignement secondaire et secondaire technique ou équivalent ;
3. catégorie D groupes D1, D2 et D3: carrières inférieures avec une formation en principe équivalente à moins de cinq années d’enseignement secondaire.

Parallèlement, les anciennes carrières de l’enseignement sont réaménagées par analogie aux carrières comparables de l’administration générale pour les agents à recruter après la mise en vigueur des présentes mesures. A titre d’exemple, d’après le nouveau classement des professeurs, leur carrière s’étale sur les grades 12, 13, 14, 15 et 16 et celles des instituteurs sur les grades 10, 11, 12, 13 et 14.

Un certain nombre de carrières sont reclassées compte tenu des deux critères : d’une part, l’évolution des études et, d’autre part, l’évolution des missions et sujétions. En raison de l’opération de reprise de toutes les carrières existantes dans les nouvelles catégories de traitement avec groupes et sous-groupes, certaines carrières ont dû subir des aménagements mineurs en échelon afin de les adapter à la nouvelle structure des sous-groupes. Ces aménagements, vu leur envergure, ne sont pas susceptibles d`être qualifiés de reclassements de carrières.

Il est en outre procédé à l’introduction d’un véritable régime de stage destiné à former le futur fonctionnaire en abaissant l’indemnité de stage sans pour autant que cette indemnité ne soit inférieure aux usages dans le secteur privé. Dans le cadre de cette réforme du stage et compte tenu du fait que le stagiaire n’est pas encore un fonctionnaire assermenté, l’indemnité de stage est fixée en principe et pour les deux premières années du stage à 80% du traitement que le fonctionnaire touchera une fois assermenté, et à 90% pour la troisième année du stage. La réduction de l’indemnité de stage allant jusqu’à 20% est agencée en fonction des différentes carrières et ne sera jamais fixée en deçà du salaire social minimum qualifié.

Dans le cadre de cette nouvelle classification des carrières, les traitements de début seront en principe harmonisés au quatrième échelon, ceci à la place du troisième échelon actuellement prévu pour la grande majorité des carrières. Parallèlement, les conditions de réussite à l’examen de fin de stage sont refixées en ce sens que les candidats devront obtenir dorénavant deux tiers du total des points et non plus seulement trois cinquièmes, en dehors de la condition déjà existante d’avoir atteint une note suffisante dans chaque matière de l’examen.

Par ailleurs, et en vue d’améliorer le système des avancements, il a été retenu de lier l’évolution des carrières à l’ancienneté et à la formation et non plus à un système basé sur des pourcentages des effectifs, système qui dans beaucoup d’administrations n’a pu être appliqué équitablement en raison des disparités constatées dans la pyramide d’âge des agents faisant partie du cadre d’une administration. Voilà pourquoi le principe des cadres dits « ouvert» et « fermé» est remplacé par des niveaux dits « général » et « supérieur » (avancement selon l’ancienneté et la formation), tout en supprimant les pourcentages dans les grades supérieurs. De surcroît et pour harmoniser les délais d’avancement, il est adopté en principe une seule dénomination de fonction à l’intérieur des deux niveaux de carrière et les délais d’avancement sont fixés au niveau général et au niveau supérieur à trois ans. Il s’y ajoute que l’admission au niveau supérieur ne sera possible qu’après un délai minimum de douze ans passés au niveau général et que la promotion au dernier grade n’est réalisable qu’après vingt ans de nomination.

Le projet de loi revoit le mécanisme de la computation de la bonification d’ancienneté de service accordée au fonctionnaire. Le système ne prévoyant que la prise en compte de douze ans d’expérience au maximum pour le calcul des traitements est réadapté en permettant une prise en compte déplafonnée de l’expérience professionnelle. En outre le nouveau mécanisme prend en compte l’ancienneté de service du fonctionnaire pour fixer son premier traitement permettant notamment de computer dorénavant pour la totalité les périodes de service antérieures passées dans le secteur privé, à condition que le fonctionnaire puisse se prévaloir d’une expérience ou des connaissances professionnelles spéciales en relation avec le profil du poste brigué. Parallèlement la notion « d’âge fictif de début de carrière » est abandonnée et la période de stage à assimiler à une période de formation n’est pas computée. Une prise en compte particulière de l’expérience professionnelle sous forme d’une augmentation d’échelon plafonnée à 80 points indiciaires est introduite pour les fonctions de médecin et de médecin dirigeant.

Le projet de loi remplace le système des grades de substitution par une deuxième filière de majoration d’échelon fixée respectivement à dix, quinze, vingt, vingt-deux et vingt-cinq points indiciaires à attribuer aux titulaires de postes à responsabilités particulières définis dans l’organigramme tout en tenant compte le cas échéant des résultats de l’appréciation. Le nombre de postes à responsabilités particulières est limité à 15% de l’effectif de chaque groupe de traitement dans chaque administration. Afin de permettre le démarrage de ce nouveau mécanisme et de garantir la reprise des fonctionnaires classés dans un grade de substitution lors de la mise en vigueur du présent projet de loi, une disposition transitoire autorise une augmentation temporaire de 5% par rapport au contingent de 15%.

La présente loi prévoit en outre la réforme du système d’octroi des allocations de famille. Ainsi est-il prévu de fixer l’allocation de famille sous forme d’un montant unique de 27 points indiciaires pour les agents à recruter après l’entrée en vigueur de la présente loi. Pour ce qui est des agents en fonction lors de l’entrée en vigueur des présentes mesures, le régime actuel est maintenu de manière transitoire tout en allégeant les procédures de contrôle avec la possibilité d’opter le cas échéant, et de manière définitive, pour le nouveau régime.

Le projet de loi prévoit une adaptation de certaines fonctions dirigeantes. Ainsi, certaines fonctions de directeur classées actuellement au grade 16 sont reclassées au grade 17, et certaines fonctions très spécifiques au Ministère des Affaires étrangères sont classées au grade 18. Dans le même ordre d’idées le texte prévoit aussi une adaptation de certaines fonctions de directeurs et de directeurs adjoints dans le barème de l’enseignement en classant les directeurs adjoints aux grades E5t*er* respectivement au grade E7*ter* et les directeurs des différents ordres d’enseignement au grade E8 dans le barème transitoire de la rubrique « Enseignement ».

L’ancien mécanisme de la majoration d’indice, tel qu’introduit dans la législation sur les traitements par la mise en œuvre des dispositions retenues dans le contexte de l’accord salarial du 29 mai 2000, est supprimé. Ce mécanisme prévoyait qu’un an après avoir atteint un échelon d’un grade, chaque agent de l’Etat bénéficie d’une 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. Le projet de loi confirme le principe de l’échéance « biennale » en vertu duquel chaque fonctionnaire peut accéder, dans les limites des tableaux indiciaires et des allongements, tous les deux ans à un nouvel échelon.

Finalement, le projet prévoit une mesure transitoire ciblée en fonction des agents méritants, qui en raison de leur situation de carrière avancée ne peuvent plus bénéficier pleinement du principe instauré du Lifelong Learning. Sous condition que ces agents ont accompli quinze années de service, sont classés à une fonction relevant du niveau supérieur et occupent un poste à responsabilité, ils peuvent bénéficier d’une mesure spéciale leur permettant de changer de groupe de traitement après avoir été appréciés et avoir rédigé un travail personnel de réflexion.

1. Projet de loi 6460 modifiant: 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l’Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois; 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension

Le projet de loi 6460 est destiné en premier lieu à introduire, pour les régimes de pension spéciaux, un système de retraite progressive permettant le départ de la vie active en cumulant un travail à temps partiel avec une pension partielle. Si le fonctionnaire opte pour un travail à temps partiel correspondant à 75% d’une tâche normale et complète, il aura droit à 25% de sa pension de vieillesse qui serait normalement échue, s’il opte pour un service à temps partiel correspondant à 50% d’une tâche normale et complète, sa pension échue sera réduite de 50%.

1. Projet de loi 6461 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l’Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

Le présent projet de loi a pour objet la création d’un régime de pension transitoire commun pour les trois organismes de pension qui sont l’Administration du personnel de l’Etat, la Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés communaux et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Le projet rassemble dans un seul texte de loi toutes les dispositions ayant trait aux pensions des fonctionnaires de l’Etat, des communes et des agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois entrés au service de l’Etat, d’une commune, d’un syndicat de communes, d’un établissement public ou de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois avant le 1er janvier 1999. En outre, tout comme pour le projet de loi modifiant le régime spécial (doc. parl. n° 6460), celui-ci introduit la nouvelle notion de retraite progressive et de service à temps partiel pour raisons de santé.

1. Projet de loi 6462 fixant les conditions et modalités de l’accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l’employé de l’Etat à un groupe d’indemnité supérieur au sien

Le présent projet de loi remplace la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l’accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne en l’adaptant en tout premier lieu à la philosophie du processus de Bologne. Le projet de loi prévoit une révision du cloisonnement rigide des carrières actuelles, pour tenir compte des principes du Lifelong Learning et de la validation des acquis de l’expérience professionnelle.

Par ailleurs, le texte actuel est adapté pour tenir compte des nouvelles catégories de traitement, groupes de traitement et sous-groupes de traitement de la nouvelle loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat. En outre, suite aux nouvelles dispositions en matière d’avancement des agents de l’Etat, le placement „hors cadre“ d’un agent de l’Etat n’a plus de raison d’être, changement dont le présent projet de loi tient compte.

Le présent projet de loi renforce l’accent à mettre sur le profil du poste à occuper par le biais du changement de groupe de traitement et développe une approche plus individualisée pour les candidats susceptibles de changer de groupe de traitement. A cet effet, le projet s’appuie sur un certain nombre de dispositions actuellement en vigueur dans le domaine du changement de carrière tout en introduisant un certain nombre de nouveautés que l’on peut résumer comme suit:

* analyse au préalable de chaque vacance de poste par l’administration concernée moyennant une fiche d’analyse de poste élaborée par le ministre;
* analyse par la commission de contrôle de l’adéquation du profil du candidat avec le profil exigé par le poste vacant;
* rédaction d’un mémoire par le candidat ayant été retenu par le ministre du ressort sur avis de la commission de contrôle dans un délai de six mois; et
* admission définitive du fonctionnaire de l’Etat au groupe de traitement supérieur qui s’est vu attribuer une mention suffisante pour son mémoire.

En outre, il est à relever que le mécanisme de l’accès à un groupe de traitement supérieur est également transposé aux employés de l’Etat.

1. Projet de loi 6463 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l’Etat peut changer d’administration

Le présent projet de loi remplace la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l’Etat peut se faire changer d’administration.

Par rapport à l’ancienne législation, certaines modifications substantielles y ont été apportées, notamment pour prendre en compte les nouvelles catégories, groupes et sous-groupes de traitement de la nouvelle loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat, de sorte que l’élaboration d’un nouveau texte a été nécessaire.

En ce qui concerne la procédure de changement d’administration proprement dite, il y a lieu de relever que la commission chargée du contrôle en matière de changement d’administration des fonctionnaires de l’Etat est abolie et remplacée par une procédure écrite d’une moindre envergure, ceci dans un esprit de simplification administrative. En effet, l’ancienne procédure se caractérisait par une procédure plutôt lourde qui sollicitait entre autres le déplacement des chefs d’administration ou de leurs délégués. La nouvelle procédure se limite à demander les avis des ministres des ressorts concernés par écrit sur base desquels la décision quant au changement d’administration sollicité sera prise.

En outre, suite aux nouvelles dispositions en matière d’avancement des agents de l’Etat, étant donné qu’à l’avenir tout agent de l’Etat avancera en fonction de sa propre ancienneté, le placement „hors cadre“ d’un agent de l’Etat n’a plus de raison d’être, changement dont le présent projet de loi tient compte.

1. Projet de loi 6465 déterminant le régime et les indemnités des employés de l’Etat

Le présent projet de loi poursuit un double objectif qui consiste d’une part à donner une suite à une revendication particulière du Conseil d’Etat et d’autre part à transposer dans le régime des employés de l’Etat les modifications apportées aux traitements des fonctionnaires de l’Etat dans le cadre du paquet réforme.

En ce qui concerne le premier objectif, il y a lieu de relever que le Conseil d’Etat avait déjà recommandé, dans un avis du 7 juillet 2000, de fixer les indemnités des employés de l’Etat non pas par règlement grand-ducal comme cela a été fait jusqu’à présent, mais par une loi. En effet, dans le cadre d’une modification de textes effectuée au cours de l’année 2000 pour transposer aux employés de l’Etat diverses adaptations intervenues au niveau de la législation concernant les fonctionnaires de l’Etat ainsi que pour remplacer par la même occasion les règlements du Gouvernement en conseil fixant le régime des indemnités des employés par des règlements grand-ducaux, le Conseil d’Etat avait mis en exergue un certain nombre de problèmes au regard de l’article 99 de la Constitution qui soumet toute charge grevant le budget de l’Etat pour plus d’un exercice à une loi spéciale. C’est la raison pour laquelle il avait insisté afin que les principes de la fixation de certaines indemnités, dont également celles des employés de l’Etat, soient inscrits dans une loi formelle en conformité avec l’article précité.

Partant, l’article 23 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat, qui constitue la base légale de la réglementation concernant les indemnités des employés de l’Etat, a été modifié dans la nouvelle législation sur les traitements dans le sens qu’il ne prévoit plus la fixation des indemnités de ces employés par règlement grand-ducal. Etant donné par ailleurs que le régime des employés de l’Etat a jusqu’à présent été fixé par une loi, en l’occurrence la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l’Etat, il est proposé de fusionner tous les textes relatifs aux employés de l’Etat en la matière dans une même loi, donc d’un côté le texte de la loi précitée réglant les modalités du régime et les droits des employés de l’Etat ainsi que de l’autre côté les textes des différents règlements grand-ducaux qui fixent actuellement les indemnités et les carrières des employés de l’Etat.

Le contexte et l’occasion pour réaliser cet objectif se sont prêtés maintenant avec le paquet des mesures de réformes en matière salariale et statutaire avec la restructuration des carrières des fonctionnaires de l’Etat qui en fait partie. Comme dans le passé, la restructuration des carrières des employés de l’Etat ainsi que toutes les modifications significatives apportées aux textes en vigueur pour ces agents s’orientent par rapport aux changements retenus en matière du statut et des traitements des fonctionnaires de l’Etat. La transposition de ces mesures constitue donc le deuxième objectif de ce projet, projet qui se propose également d’éliminer par la même occasion les incohérences techniques constatées dans la réglementation actuelle et d’harmoniser certains principes divergents dans les dispositions relatives aux différentes catégories d’employés.

Les mesures de restructuration dont il est question s’imposent entre autres aussi en raison de la mise en œuvre du processus de Bologne qui a introduit de nouveaux diplômes universitaires requis pour l’accès au service public, et en raison de l’évolution des responsabilités et des sujétions dans ce secteur.