



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 22 février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010
2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Echange de vues avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés sur une administration publique efficace
3. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Claude Haagen (remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol), M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Roger Negri (remplaçant M. Marc Angel), M. Lucien Thiel (remplaçant M. Mill Majerus),

M. Claude Frieseisen, Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Adoption des procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010

Les procès-verbaux des réunions des 20 et 28 janvier 2010 sont adoptés.

2. 6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que la Commission des Pétitions est chaque année chargée d'organiser un débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur. Dans ce contexte, la Commission a décidé de consacrer une partie importante de son rapport à la problématique de la réforme administrative et elle a, en conséquence, jugé utile de s'entretenir avec Monsieur le Secrétaire général de la Chambre des Députés, afin de bénéficier de ses connaissances en la matière.

Remarques préliminaires

Monsieur le Secrétaire général précise d'emblée que cela fait dorénavant une dizaine d'années qu'il ne s'occupe plus de la réforme administrative en tant que telle ; il est cependant d'avis que les problèmes de base et le champ d'action de la réforme administrative n'ont guère changé depuis lors. En effet, outre les importants progrès réalisés dans le domaine des technologies informatiques et de la communication, la situation est tout à fait comparable à celle qui prévalait alors.

En premier lieu, l'orateur donne à considérer qu'il faudrait définir précisément la façon dont la réforme administrative doit être réalisée. Dans ce contexte, il apparaît qu'une période de crise économique semble être une période toute choisie pour procéder à des réformes. En effet, il faut garder à l'esprit que la réforme administrative est aussi une question de compétitivité. A cet égard, Monsieur Michel Delebarre, ex-ministre français de la Fonction publique avait la conviction « *qu'avec l'ouverture des frontières entre pays aux structures économiques de plus en plus comparables, c'est la qualité du service public et des relations avec les usagers qui pourra faire demain la différence en termes d'atouts de développement entre les régions, entre les pays* ».

Il faut en outre garder à l'esprit que toute discussion sur la réforme administrative présuppose un débat sur le rôle et les missions de l'Etat. En effet, la réforme administrative n'est finalement qu'une partie de la réforme plus générale de l'Etat. Pour illustrer ce propos, Monsieur le Secrétaire général cite Monsieur Otto Schily : « *la modernisation de l'Etat et la réforme d'administration sont deux côtés d'une médaille. Avant d'élaborer rationnellement des plans et des perspectives pour la réforme de l'administration, on doit se rendre compte des fonctions de l'Etat, de ses tâches et des limites de son intervention. C'est donc l'administration qui exécute ce qui incombe à l'Etat sous forme de tâches et de compétences. Et si l'on a besoin de modifications fondamentales, alors la réforme de l'administration doit s'intégrer dans la modernisation étatique comme élément intégral* »¹. Il faut donc clairement connaître les missions respectives de l'Etat, des communes et de toute autre structure régionale. Une fois qu'il a été répondu à ces questions fondamentales et que les missions de chacun sont identifiées, il est en effet plus aisé de savoir combien de personnel sera nécessaire pour accomplir ces missions et, partant, plus facile de s'organiser de manière efficace et efficiente. Cette problématique a été abordée lors des discussions sur la réforme territoriale.

Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que la réforme administrative ne peut être couronnée de succès que si l'on a recours à des instruments adéquats pour la conceptualiser. Une des premières nécessités consiste à savoir s'il y a lieu de procéder à une adaptation de la structure générale de l'Etat ou d'une administration en particulier. A cet effet, la réalisation d'audits externes s'impose parfois. Selon l'orateur, les équipes chargées de réaliser un tel audit externe devraient systématiquement être composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, afin que l'esprit qui règne au sein des administrations soit bien compris et afin de marier l'expérience des uns et des autres. A

¹ Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform : Pläne und Perspektiven, avril 2000.

ceci s'ajoute qu'il est important de réaliser des audits internes, qui présentent l'avantage d'impliquer le personnel dans le futur de l'administration. Le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF) constitue dans ce cadre un instrument approprié.

De l'avis de Monsieur le Secrétaire général, la réforme administrative doit être construite en se basant sur la culture du résultat. Il faut en effet fixer des objectifs à atteindre et lier le respect des règles et des procédures au résultat. Dans ce contexte, l'orateur fait valoir que l'architecture et la procédure budgétaires devront être réformées sur l'exemple français de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi appréhende le budget de manière totalement nouvelle, en se basant non pas sur la nature des dépenses, mais sur les missions de l'Etat. Elle privilégie une logique de résultats, donne plus d'autonomie aux gestionnaires publics, responsabilise davantage les chefs d'administration et prévoit une planification pluriannuelle. A cet égard, il fait référence à la proposition de loi n°6092 de Monsieur Roger Negri visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée).

La LOLF va de pair avec l'évaluation des politiques publiques. L'orateur rappelle qu'il plaide depuis 1995 pour l'introduction d'une évaluation des politiques publiques au Luxembourg. Il regrette que l'on ne recoure pas davantage à cette pratique, étant donné qu'il est convaincu que l'évaluation des politiques publiques constitue une réponse incontournable aux exigences d'une nouvelle gouvernance publique en Europe et constitue indubitablement un outil intéressant du « mieux légiférer » qui devra trouver entrée dans les politiques et actions importantes menées par l'Etat. Monsieur le Secrétaire général informe l'audience que l'évaluation des politiques publiques a gagné le monde du pouvoir législatif en soulignant qu'elle a été intégrée comme troisième pilier des missions du Parlement dans la Constitution française par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Monsieur le Secrétaire général considère que la même réforme devrait être opérée au Luxembourg. Par ce biais, la Chambre des Députés pourrait s'impliquer davantage dans la réforme administrative.

Finalement, l'orateur signale que la réforme administrative doit être analysée sous trois points de vue différents :

- 1) celui du contribuable, qui s'intéresse au coût de l'action publique. En améliorant l'efficacité de l'administration, on devrait pouvoir baisser les coûts, ce qui devrait engendrer un effet bénéfique sur la dette de l'Etat. Sans vouloir baisser l'ampleur de l'action publique, il s'agit de faire mieux avec moins ou de réduire le coût à résultat égal ;
- 2) celui du fonctionnaire, pour le volet interne de la réforme. Ici, il y a lieu de veiller à impliquer les agents publics dans la dynamique de la réforme, à les intéresser au développement de leur administration d'attache et à les inciter à s'exprimer au sujet de leur activité professionnelle ;
- 3) celui de l'utilisateur, pour le volet externe de la réforme. A ce niveau, l'attitude générale des différentes administrations devrait consister à mettre l'utilisateur au centre de leurs préoccupations.

Pour bien réussir une réforme administrative, il faut savoir marier les intérêts des uns et des autres de ces trois catégories de citoyens.

Le recrutement

Se référant au procès-verbal de la réunion de la Commission des Pétitions du 28 janvier 2010, réunion au cours de laquelle les membres de la commission parlementaire avaient évoqué la nécessité de mettre en place une procédure de recrutement plus rapide au sein de la Fonction publique, Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que, selon lui, il est très difficile de hâter davantage ladite procédure. A cet égard, il cite notamment les contraintes de temps pour l'organisation des examens-concours. Si la procédure actuelle de recrutement centralisé comporte des désavantages, il serait difficile de prévoir une autre procédure que celle-ci. Il est en outre signalé que la mise en place d'une liste de réserve a déjà sensiblement accéléré la procédure de recrutement et l'a rendue plus flexible.

Il faut encore garder à l'esprit que si une administration a un besoin impérieux en renforcement de personnel, il existe d'ores et déjà un cadre légal proposant des alternatives à la procédure de l'examen-concours pour recruter de manière plus rapide :

- La première de ces alternatives est de remplacer les postes de fonctionnaires par des employés ;
- Une seconde option est l'externalisation (« outsourcing »), mais cette option vaut uniquement pour les tâches non spécifiques de l'action publique ;
- La troisième possibilité est le recrutement de personnel par des contrats à durée déterminée ;
- Pour finir, une dernière alternative est de recourir à une procédure de recrutement interne, via le changement d'administration.

Se référant une nouvelle fois au procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2010, au cours de laquelle la Commission des Pétitions a émis l'idée de mettre en place un organe indépendant dont la mission serait de définir de manière impartiale les besoins en personnel dans l'appareil étatique, Monsieur le Secrétaire général déclare ne pas être convaincu par cette idée. Par rapport à l'idée émise par les parlementaires que la Commission d'Economies et de Rationalisation (CER) est parfois trop attachée à des considérations budgétaires, il considère que le volet budgétaire ne saurait être négligé, étant donné que la masse salariale pèse lourd dans le budget étatique. Il est aussi d'avis qu'un nouvel organe ne sera, dans la pratique, pas mieux outillé que la CER pour juger si, oui ou non, une administration a effectivement besoin du renforcement en ressources humaines qu'elle réclame. Il acquiesce cependant qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre besoins et conséquences budgétaires.

Monsieur le Secrétaire général commente le fait avancé qu'une proportion de plus en plus importante d'universitaires est recrutée au sein de la Fonction publique. Il considère que ce fait risque, dans certains cas, d'entraîner une dévalorisation vers le bas. En effet, selon lui, beaucoup de ce qui est aujourd'hui accompli par des personnes appartenant à la carrière supérieure pourrait parfaitement être mené à bien par des personnes appartenant à la carrière moyenne.

Il juge en outre essentiel, pour un chef d'administration, de superviser de manière adéquate les grands mouvements de départ à la retraite au sein de son administration. Ce faisant, il est possible d'anticiper les recrutements futurs et de mettre en place une gestion appropriée des connaissances au sein de la structure.

La mobilité

Si Monsieur le Secrétaire général reconnaît que d'aucuns préconisent que certains fonctionnaires puissent se sentir freinés, voire frustrés par le fait qu'ils occupent le même poste et exécutent le même travail des années durant, il signale cependant que la mobilité

forcée comporte aussi des désavantages. Elle peut, par exemple, poser des problèmes organisationnels à l'administration qui voit un de ses collaborateurs les plus expérimentés forcé à changer de service.

Ainsi, au lieu de recourir à la mobilité forcée, l'orateur estime au contraire qu'il est plus productif d'inciter les agents publics à la mobilité. Cette incitation à la mobilité pourrait être concrétisée par le biais d'un système construit sur les fonctions. L'on pourrait en l'occurrence attacher le grade à la fonction ou encore accorder un bonus de carrière au fonctionnaire prêt à changer d'administration, vers un poste où son expérience est requise.

Dans cet ordre d'idées et dans le but de faciliter les changements d'administration, les statuts des agents de l'Etat, de la Chambre des Députés et des communes devraient être unifiés au maximum.

L'implication de la Chambre des Députés

Si les membres de la Commission des Pétitions estiment que la Chambre des Députés devrait participer à la définition des priorités politiques de recrutement au sein de la Fonction publique en organisant chaque année un débat spécifique en la matière, Monsieur le Secrétaire général propose quant à lui que ce débat soit intégré dans la procédure budgétaire.

Ainsi, le rapporteur du budget devrait, dans son rapport écrit, obligatoirement prévoir un chapitre sur la réforme administrative et sur le recrutement dans la Fonction publique. En outre, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques déjà mentionnée ci-dessus, le législateur devrait exiger que les fiches d'impact, financières et autres, établies pour chaque projet de loi, soient obligatoirement transmises à la Chambre des Députés. Ceci amènerait plus de transparence et un vote en parfaite connaissance de cause.

*

Suite à cet exposé, les membres de la commission parlementaire procèdent, avec Monsieur le Secrétaire général, à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

- Suite à une question concernant la réalisation d'audits externes par des équipes composées d'auditeurs provenant à la fois du secteur privé et du secteur public, Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que la mixité de telles équipes est un enrichissement pour tout un chacun, car elle permet d'agrèger deux philosophies tout à fait différentes.

En se basant sur l'exemple de l'audit de l'administration des Eaux et Forêts réalisé en 2000 par l'institut « Etudes & Formation », à l'initiative du Ministère de l'Environnement, en collaboration avec le Ministère de la Fonction publique, il est rappelé que ce type d'exercice est un exercice de longue haleine, qui nécessite bien souvent de nombreux mois car les auditeurs doivent s'immiscer dans tous les rouages de l'administration auditée. Malgré ce délai inévitable, l'exercice s'avère bien souvent intéressant et utile. L'audit susmentionné a, dans ce contexte, mis en exergue une série de points demandant des améliorations au niveau de l'organisation de l'administration des Eaux et Forêts et a, en dernier lieu, abouti à une réforme en profondeur de ladite administration par le biais de la loi du 5 juin 2009 portant a) création de l'Administration de la nature et des forêts b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts. Il faut cependant savoir que, si les résultats de l'audit concluent à la nécessité d'un renforcement en ressources

humaines, la CER doit être consultée et, au final, la décision de procéder à ce renforcement demeure une décision politique.

La question de la création d'une structure d'audit au sein de l'administration étatique est également évoquée. Certains intervenants estiment qu'une telle structure sera difficile à mettre en place dans la pratique. Monsieur le Secrétaire général donne à considérer que le Ministère d'Etat, ou à défaut le Ministère de la Fonction publique et de la Simplification administrative, seraient les entités les plus adaptées pour superviser la création d'une telle structure. Il est en outre d'avis que cette structure devrait, dans un premier temps au moins, être temporaire, quitte à devenir permanente par la suite.

- S'il est dit que les candidats à l'examen-concours organisé dans le cadre du recrutement au sein de la Fonction publique ont bien souvent une attitude désinvolte vis-à-vis de l'examen et qu'ils n'étudient pas toujours la matière, les différents intervenants sont plutôt d'avis que cet examen-concours est inapproprié et inadapté. En effet, l'examen devrait être réformé afin de tester la capacité à réfléchir des candidats et non pas leur capacité à répéter un texte appris par cœur.

De la même manière, il serait opportun de procéder à une réforme de la formation des nouveaux engagés, afin de les préparer à être plus efficaces pour effectuer leur travail au quotidien. Selon plusieurs orateurs, un réseau devrait être créé entre les personnes chargées d'organiser les cours à l'INAP, les chefs d'administrations et les responsables de la réforme administrative.

- L'idée de Monsieur le Secrétaire général concernant l'évaluation des politiques publiques est approuvée, mais des questions se posent quant à sa concrétisation. Il apparaît évident qu'une telle évaluation ne peut pas être réalisée dans le cadre, par exemple, du débat sur l'état de la nation. Il faudrait au contraire prévoir un débat où la Chambre serait totalement souveraine.
- Le problème du manque d'efficacité de l'appareil étatique doit également être appréhendé sous l'angle du manque de collaboration entre les différentes administrations. Ainsi, de nombreuses pertes de temps et d'énergie sont induites par ce manque de collaboration et une simplification des procédures s'avère nécessaire.
- Le nombre exact de personnes à recruter doit être appréhendé, non seulement en fonction des tâches effectives à effectuer par une administration donnée, mais également en fonction de toute une série d'autres facteurs, que l'on pourrait qualifier de sociétaux (pause-café exagérée, consultation *Facebook* et Internet pour des raisons privées, ambiance entre collègues, taux d'absentéisme,...). Ces facteurs jouent sur la productivité de l'administration et donc, indirectement, sur le nombre de personnes à recruter.
- Suite à une question afférente, Monsieur le Secrétaire général déclare être opposé à une politisation de la Fonction publique luxembourgeoise. Il est d'avis que les conseillers ministériels doivent savoir rester neutres et être capables d'effectuer le même travail, indépendamment de la couleur politique du Ministre avec lequel ils collaborent.
- Avec l'entrée en vigueur Traité de Lisbonne, il devient essentiel, avant même de penser à la réforme administrative, de définir clairement les fonctions de l'Etat par rapport à celles des institutions européennes, et ceci notamment au regard du principe de subsidiarité. Ces définitions auront de fait des répercussions sur l'organisation du pays. Dans cet ordre d'idées, il convient de se poser la question du positionnement de notre pays et de son influence dans le reste de l'Europe et *a fortiori* dans le reste du monde. Monsieur le Secrétaire général fait valoir qu'il faudrait mettre en place un Comité de

modernisation des politiques publiques. Ce Comité prendrait la forme d'une cellule de réflexion, appelée à conseiller les décideurs politiques du pays.

*

Les membres de la Commission des Pétitions conviennent d'organiser, dans les meilleurs délais, une réunion avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour discuter avec lui du rapport annuel du Médiateur. A la suite de cet échange de vues, il est prévu de convoquer encore une, voire deux réunions afin de tirer toutes les conclusions nécessaires à la préparation du débat d'orientation. Enfin, Monsieur le Président-Rapporteur se verra chargé de rédiger son projet de rapport.

3. **Divers**

Monsieur le Président informe les membres de la Commission de l'accord du Bureau de la Chambre des Députés pour l'organisation du voyage au *Bundestag* à Berlin, dans le cadre de la valorisation du droit de pétition par la voie électronique. Il rappelle à cet égard que la délégation parlementaire sera composée d'un membre de chaque groupe et sensibilité politique représentés au sein de la commission et prie les personnes intéressées de se faire connaître.

Il signale en outre que la Présidence de la Chambre a récemment reçu un questionnaire relatif au système de pétition dans notre pays, intitulé « *Parliamentary Petition Systems across Europe : Status quo and Modernisation* ». Ce questionnaire provient d'un institut de sondage allemand, qui a été chargé par le *Bundestag* d'effectuer une étude exhaustive en la matière.

Luxembourg, le 16 mars 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira