



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 20 mars 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 6 mars 2014
2. 6457 Projet de loi 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 ;
 - 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Examen de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
3. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
- Examen des volets budgétaires concernant la Fonction publique et la Réforme administrative (demande de la sensibilité politique ADR du 5 mars 2014)
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Fernand Kartheiser (observateur), Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, Mme Christiane Wickler

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Bob Gengler, Mme Françoise Schoos, M. Guy Wagener, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Gilles Feith du Centre des technologies de l'information de l'Etat

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 6 mars 2014

En ce qui concerne l'examen de l'article 65 du projet de loi n°6457, les représentants du groupe politique CSV estiment que le passage suivant du procès-verbal du 6 mars 2014 (page 11) n'est pas correct : « Afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat relatifs à l'alinéa 5, M. le Ministre propose de renoncer au régime de révocation différent pour les fonctions du chef d'état-major, du directeur général de la Police et du directeur du Service de renseignement. La Commission se rallie à cette position ».

D'après le groupe politique CSV, la Commission aurait décidé de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 5 disposant que les décisions sont sans recours devant les juridictions administratives, mais qu'il n'aurait pas été question de supprimer entièrement l'alinéa 5.

M. le Ministre et M. le Président confirment cependant qu'à la lumière de la menace d'opposition formelle du Conseil d'Etat, alors que cette disposition serait contraire à l'article 10bis de la Constitution, la Commission avait décidé de faire abstraction du pouvoir de révocation ad nutum des trois fonctions dirigeantes dans les services de la sécurité, à savoir le chef d'état-major, le directeur général de la Police et le directeur du Service de renseignement. Les fonctionnaires occupant ces 3 postes seront traités comme les autres fonctionnaires exerçant une fonction dirigeante, tel qu'il est précisé à l'alinéa 4 du point 2 de l'article 65.

Le groupe politique CSV ne peut se rallier à cette décision. Alors qu'il est d'accord de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 5, il est d'avis qu'il y a lieu de maintenir la possibilité de la révocation ad nutum des trois fonctions précitées pour les raisons suivantes : le Conseil d'Etat émet uniquement une menace d'opposition formelle et demande de justifier que la différence de traitement est rationnellement justifiée et proportionnée à son but. Par ailleurs, dans le contexte de l'affaire dite « Srel », c'est particulièrement l'absence d'une telle disposition de révocation ad nutum qui a été critiquée. Le groupe politique CSV demande à ce que la première phrase de l'alinéa 5 soit maintenue et propose d'expliquer au Conseil

d'Etat que cette différence de traitement de ces trois fonctions, de nature sensible, est justifiée.

M. le Président prend acte de la position divergente du groupe politique CSV. En ce qui concerne l'approbation du projet de procès-verbal sous rubrique, la Commission procède au vote : le procès-verbal est adopté par 7 voix pour contre 4 voix des représentants du groupe politique CSV et l'abstention du représentant de la sensibilité politique "déli lenk", alors que ce dernier était absent lors de la réunion du 6 mars 2014.

2. 6457 Projet de loi 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 ;

7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;

et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique

Avant de poursuivre l'examen du projet de loi sous rubrique, M. le Ministre informe la Commission sur le résultat de la réunion du 14 mars 2014 au cours de laquelle il a présenté aux représentants de la CGFP des propositions concernant le système d'appréciation, le rapport d'expérience professionnelle, la mobilité des agents pendant le stage ainsi que la fixation des indemnités de stage. Ces propositions ont été adoptées par la CGFP.

1) Indemnité de stage : le Gouvernement propose de fixer l'indemnité de stage comme suit :

1^{ère} année de stage : 80% du 3^{ème} échelon (situation inchangée),

2^{ème} année de stage : 80% du 3^{ème} échelon (situation inchangée),

3^{ème} année de stage : 90% du 4^{ème} échelon (au lieu du 3^{ème} échelon).

M. le Ministre précise que le coût de cette modification du calcul de l'indemnité de la 3^{ème} année de stage s'élève approximativement à 4,3 millions d'euros par an. A noter que l'évolution des carrières n'est pas affectée par cette mesure et que le fonctionnaire débutera sa carrière après sa nomination au 4^{ème} échelon, tel qu'il est prévu dans le texte initial du projet de loi. La représentante du groupe politique CSV demande de recevoir par le ministère les détails de l'impact financier de cette mesure.

2) Allègement du système d'appréciation

Le principe de la gestion par objectifs est maintenu : ceci entraîne l'établissement d'un programme de travail d'une administration, des plans de travail individuels ainsi qu'un organigramme comprenant une description des postes. A noter que l'inscription de l'organigramme au niveau de la loi résulte d'une proposition du Conseil d'Etat.

En concordance avec les avis respectifs de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil d'État, la **procédure d'appréciation** telle qu'elle est arrêtée par les projets de loi déposés et qui devait se dérouler en quatre étapes, sera remplacée par une procédure allégée réduite à une seule étape, à savoir un entretien d'appréciation entre le supérieur hiérarchique et l'agent ainsi que la validation du résultat par le chef d'administration ou par son délégué. En vertu de la procédure administrative non contentieuse, l'appréciation du fonctionnaire devra évidemment être motivée.

Cet allègement a pour conséquence la **suppression de la commission spéciale** devant laquelle un recours est prévu dans le projet actuel (et marquant la quatrième et la dernière étape) ainsi que celle du **médiateur** dans la Fonction publique présidant cette commission.

Les quatre critères d'appréciation, à savoir la qualité du travail, l'assiduité, la valeur personnelle et relationnelle et la conformité au plan de travail individuel seront ramenés à **deux critères d'appréciation** qui sont la pratique professionnelle (compétences techniques, théoriques, pratiques et comportementales) et la réalisation du plan de travail individuel permettant d'apprécier le résultat du travail de l'agent. Rappelons que le Conseil d'Etat avait émis ses réserves quant à l'objectivité et la mesurabilité des quatre critères initiaux et en particulier celui de la « valeur personnelle et relationnelle ». En ce qui concerne l'appréciation de la compétence comportementale, M. le Ministre informe qu'un code de bonne conduite administrative servira de référence pour cette appréciation et sera donc mis en vigueur prochainement.

Les niveaux de performances de 1 à 4 sont maintenus, les effets financiers de l'appréciation sont cependant supprimés. Le système d'appréciation se présente comme suit : le niveau 1 déclenche la procédure d'amélioration des prestations professionnelles, le niveau 2 engendre une recommandation d'une formation continue destinée à combattre les déficiences professionnelles de l'intéressé, le niveau 3 est sans effet et le niveau 4 génère 3 jours de congé de récréation supplémentaires pour la période de référence suivant l'appréciation.

M. le Ministre explique qu'au vu de l'allègement du système d'appréciation, il n'y a plus lieu de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de prévoir une loi spéciale pour cette matière. L'appréciation allégée pourra être introduite dans le statut général en amendant les articles afférents du projet de loi n°6457 (articles 6 à 8).

3) Suppression du rapport d'expérience professionnelle : Sur la base des critiques de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil d'Etat concernant l'obligation de présenter un rapport d'expérience professionnelle à la fin de la carrière professionnelle, le Gouvernement propose la suppression de cette disposition. En effet, alors que le contenu de ce rapport n'a pas été déterminé en détail, il y a lieu de douter de l'utilité de ce rapport. Par ailleurs, de nombreux fonctionnaires ne bénéficient plus du trimestre de faveur de sorte qu'aucune sanction ne peut leur être infligée s'ils ne remettent pas de rapport.

4) Mobilité pendant le stage : l'obligation pour le stagiaire de passer son stage dans une autre administration que son administration d'affectation pendant une période de deux mois sera supprimée.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Le représentant de la sensibilité politique "déliénk" regrette que d'une manière générale, les réductions des indemnités de stage soient maintenues. Il accueille favorablement que les éléments subjectifs du système d'appréciation sont abandonnés. En ce qui concerne les

effets de l'appréciation, il estime que la suppression de l'augmentation d'échelons avancée pendant 3 respectivement 6 mois est également une mesure d'économie. L'orateur demande encore que les membres de la Commission se voient remettre une copie pour information des nouveaux projets de règlement grand-ducal qui devront être élaborés.

- M. le Ministre propose que le Ministère prépare des propositions d'amendements relatifs au projet de loi n°6457 qui pourront ensuite être discutés de manière détaillée par la Commission. Ainsi, les amendements pourront être transmis en tant qu'amendements parlementaires au Conseil d'Etat.

- La représentante du groupe politique CSV s'interroge sur la transposition du système d'appréciation dans le secteur de l'enseignement. Elle estime que l'appréciation des enseignants est importante et sa mise en pratique ne devrait pas poser problème. M. le Ministre se rallie à ce constat, en soulignant que le statut général, avec un système d'appréciation, vaut pour tous les fonctionnaires, donc également pour les enseignants. Il concède que l'évaluation sera moins complexe à mettre en œuvre dans une administration traditionnelle que dans les écoles. Les détails de la transposition sectorielle devront encore être discutés avec les syndicats de l'enseignement. Il faudra trouver un effet différent d'une appréciation d'excellence (niveau 4) pour l'enseignant alors que l'attribution des jours de congé supplémentaires ne fait évidemment pas de sens dans ce domaine.

- Le plan de travail individuel est établi pour une période de référence de 3 ans. Dans ce contexte des entretiens entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques (*Mitarbeitergespräche*) auront lieu, même s'il n'y a pas d'évaluation du fonctionnaire. A noter que l'évaluation des supérieurs hiérarchiques est également prévue.

- Le représentant du groupe politique DP souligne l'importance que son parti attache à une évaluation des fonctionnaires, tout en accueillant favorablement des procédures d'appréciation simplifiées que M. le Ministre a négociées avec la CGFP.

- La représentante du groupe parlementaire CSV regrette que le rapport d'expérience professionnelle soit abandonné. Elle estime qu'une mémoire écrite de l'expérience professionnelle des agents d'une administration est importante.

- M. le Ministre rappelle que l'évolution des carrières et notamment le reclassement de certaines carrières sont traités par le projet de loi n°6459 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Il souligne que le nouveau Gouvernement maintient le cadre de l'évolution des carrières tel qu'il a été déposé par le Gouvernement précédent.

3. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

M. le Président rappelle que le point sous rubrique figure à l'ordre du jour suite à la demande afférente de la sensibilité politique ADR du 5 mars 2014. En réponse aux questions des membres de la Commission ainsi que de l'observateur de la sensibilité politique ADR, M. le Ministre expose les explications suivantes :

- Traitements et pensions des fonctionnaires, indemnités des employés et salaires des ouvriers de l'Etat ainsi que rémunérations d'autres agents publics en tout ou en partie à charge de l'Etat : dépenses supplémentaires résultant ou pouvant résulter de nouvelles mesures légales, réglementaires et contractuelles, de l'évolution de l'échelle mobile des salaires ainsi que du recrutement de personnel (08.0.11.310)

En ce qui concerne le développement du personnel de l'Etat, M. le Ministre rappelle que pour 2014, les engagements supplémentaires se limitent à 150 postes. Ces recrutements sont notamment destinés à renforcer les services de secours et concernent également le domaine de l'enseignement. Pour le reste, la répartition des postes dépend des demandes des ministères qui seront examinées par la Commission d'économies et de rationalisation. Le Gouvernement envisage donc de limiter la création de nouveaux postes à un minimum sans que le bon fonctionnement de l'Etat soit affecté.

Quant au détail au point 1) sous b) relatif aux engagements nouveaux prévus pour exercices antérieurs (postes non encore répartis), il y a lieu de noter que le budget prévoit 10 millions d'euros. Il s'agit de postes relevant du *numerus clausus* des années précédentes qui n'ont pas été occupés. Le Gouvernement analysera si le besoin pour chacun de ces postes est toujours actuel. Si tel n'est pas le cas, le poste sera supprimé. Le budget des 10 millions ne doit donc pas nécessairement être utilisé intégralement.

Certains membres de la Commission constatent que, alors que le budget prévu pour pourvoir aux postes non encore occupés lors des exercices antérieurs, qui est de 10 millions d'euros, est plus élevé que celui des 150 nouveaux postes créés en 2014 (8,5 millions), le nombre de postes à occuper des années précédentes doit être supérieur à 150 postes.

- Crédits non limitatifs : Par rapport au budget 2013, le budget pour 2014 ne prévoit pas de nouveaux crédits non limitatifs.

- Réforme administrative : Les réductions de certains articles relatifs à la réforme administrative s'expliquent par le fait que le Gouvernement a créé des synergies en regroupant la Cellule de facilitation en matière d'urbanisme et d'environnement et le Département de la Simplification Administrative, relevant auparavant du Ministère d'Etat, au sein du service de la réforme administrative du Ministère de la Fonction publique.

- Système d'appréciation : Alors que la mise en vigueur du système d'appréciation des fonctionnaires n'était prévue que pour 2015, le budget pour 2014 ne prévoit aucune dépense afférente. M. le Ministre explique que le système d'appréciation a été revu afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat de sorte qu'il n'a plus d'impact financier (cf. explications du Ministre au point 2 ci-dessus). Il précise qu'aucune estimation financière du système d'appréciation tel qu'il était initialement prévu n'a été réalisée. Il souligne d'ailleurs qu'il est difficile d'estimer les coûts réels de cette mesure alors que l'impact financier dépend du résultat de l'évaluation de chaque fonctionnaire. M. le Ministre souligne que l'avantage du système d'appréciation révisé est d'éviter toute insécurité financière dans la mesure où il n'y a plus de sanctions voire de récompenses financières.

- Budget de la formation continue : Le budget de l'indemnité des tiers dans le cadre de la formation continue (08.3.12.001) a fortement augmenté. Ceci s'explique par la préparation et la formation des fonctionnaires concernés, et notamment des supérieurs hiérarchiques, au système d'appréciation de la Fonction publique. M. le Ministre souligne que dans un premier projet du budget, le montant de cet article budgétaire était encore beaucoup plus élevé, et estime que la somme de 437.317 euros est plus raisonnable.

- Accord salarial : M. le Ministre souligne que si les projets de loi du « Paquet réforme » sont encore votés en 2014, la prime unique de 0,9% sera également versée cette année. A noter que l'augmentation du point indiciaire de 2,2% est prévue pour le 1^{er} janvier 2015.

- Transferts de revenus aux administrations privées (tableau récapitulatif p.188 – code 33) : Le budget des transferts de revenus aux administrations privées augmente de 1.564.000 euros en 2013 à 6.271.000 euros en 2014. L'expert gouvernemental explique qu'il s'agit d'un article inscrit pour tenir compte de l'incidence sur le budget de l'Etat de la transposition de

l'accord salarial (prime 0,9%) dans les secteurs paraétatiques (secteur conventionné, enseignement privé, enseignement musical,...)

Il importe cependant de préciser que l'article 08.0.33.001, tout comme l'article 08.0.11.310, est un crédit « comptable ». Il n'y aura donc pas d'imputation de dépenses sur ces articles et ils apparaîtront dans le compte général de l'Etat avec des dépenses zéro.

- Centre des technologies de l'information de l'Etat : Le CTIE a obtenu en 2013 la gestion séparée de ses crédits, ce qui lui permet de regrouper certains articles budgétaires et de mieux gérer les priorités. La gestion séparée permet aussi d'obtenir une plus grande rapidité d'exécution. La dotation du CTIE s'élève à 60 millions d'euros (08.5.41.050) en 2014. A noter que cette dotation est reprise au tableau récapitulatif sous le libellé "transferts de revenus à l'administration centrale (code 41)".

- Impact de l'accord salarial dans le secteur élargi : L'article budgétaire 08.0.33.001 prévoit des dépenses à charge du budget de l'Etat pour le secteur élargi. M. le Ministre explique que l'accord salarial s'applique indirectement, compte tenu du mécanisme d'assimilation et des négociations sectorielles, au secteur public élargi.

- Logements de service : En réponse à une question afférente, M. le Ministre explique qu'un relevé des logements de service sera établi. Il ne s'agit pas de supprimer par principe tout logement de service, mais d'examiner dans une première étape l'état de la situation.

- Primes : Une étude sur les cumuls sera réalisée. Le Gouvernement prendra ses conclusions dès que cette étude générale sur tous les accessoires de traitements sera disponible et après concertation de la CGFP à ce propos.

4. Divers

La Commission examinera le projet de loi n°6458 (accord salarial) lors de sa prochaine réunion. Des propositions d'amendements parlementaires relatifs au projet de loi n°6457 (statut général) pourront être prochainement présentées à la Commission. Il est proposé de faire parvenir les amendements pour chaque projet de loi au Conseil d'Etat dès leur adoption par le Commission afin que la Haute Corporation dispose du temps nécessaire pour ses travaux, quitte à ce que le Conseil d'Etat n'émettra ses avis définitifs qu'après avoir examiné les amendements de tous les projets de loi du paquet réforme.

Luxembourg, le 28 mars 2014

La Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten