



Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 25 février et des 4, 7, 11 et 18 mars 2013
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 Norbert Hauptert
- Continuation de l'examen du projet par groupes de sujets :
 - ° budgétisation des mesures de réforme
3. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Adoption d'une prise de position

*

Présents : M. Claude Adam, M. Eugène Berger remplaçant M. André Bauler, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth

M. François Biltgen, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la

Réforme administrative

M. Gilles Feith, M. Pierre Neyens, M. Guy Wagener, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. André Bauler

*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 25 février et des 4, 7, 11 et 18 mars 2013

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

- 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**

Budgétisation des mesures de réforme

Pour les détails de la budgétisation des mesures de réformes il est renvoyé aux pages 121 à 126 du document parlementaire n°6457.

D'une manière générale, en ce qui concerne le budget dans la Fonction publique, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- d'une part, les économies réalisées grâce aux mesures de réforme ;
- d'autre part, l'accord salarial dans la Fonction publique, qui prévoit l'augmentation du point indiciaire de 2,2,% au 1^{er} janvier 2015 ;

- l'accroissement annuel du budget de la Fonction publique s'explique par les nouveaux recrutements, principalement au niveau de l'effectif de l'enseignement et la Police grand-ducale lesquels ne sont pas soumis au principe du *numerus clausus* ;
- l'augmentation annuelle du budget résulte également des avancements des fonctionnaires dans les carrières ;

Pour ce qui est plus particulièrement des mesures de réformes, il y a d'un côté les mesures générales valables pour toutes les carrières, à savoir l'abaissement des indemnités de stage et la suppression de la majoration d'indice, et, d'un autre côté, l'incidence budgétaire dû au reclassement de certaines carrières. A noter que les coûts engendrés par ce reclassement de carrières sont largement compensés par les économies réalisées grâce à la réforme du stage et de la suppression de la majoration d'indice. En effet, l'agencement des indemnités de stage et la suppression de la majoration d'indice engendrent à eux seuls une économie de quelque 23,9 millions d'euros en 2015 alors que les reclassements coûtent 1,7 million en 2014.

a) Le reclassement

Le reclassement de certaines carrières s'impose au vu de l'évolution des études afférentes ainsi que de l'évolution des missions (cf. doc. parl n°6457 page 121) tel qu'il a été dégagé dans l'étude sur les traitements. Par analogie aux carrières des fonctionnaires, les carrières actuelles des employés de l'Etat sont également prises en compte.

Les carrières des salariés, c'est-à-dire des anciens ouvriers d'Etat, ne sont prises en compte dans le cadre de la réforme, mais feront l'objet de négociations dans le cadre de la nouvelle convention collective.

Contrairement à ce qu'il a été retenu lors du reclassement de la carrière de l'instituteur en 2009, le reclassement dans le cadre de la présente réforme ne se fait pas au même numéro d'échelon, mais à la même valeur d'échelon. Grâce à ce mécanisme de reclassement à la même valeur d'échelon ou à défaut à la valeur d'échelon immédiatement supérieure à celle atteinte dans le grade d'origine, les coûts restent limités et s'élèvent à 1.747.000 euros pour l'année 2014. Le reclassement garantit cependant aux agents concernés une meilleure expectative de carrière.

- Le mécanisme de lissage

Le reclassement de ces carrières aura une incidence financière sur le régime de pension transitoire de l'Etat. A l'instar du reclassement des carrières de l'instituteur, il est de nouveau introduit un mécanisme permettant, en matière de pensions, la prise en compte progressive et individuelle de l'impact d'un reclassement sur la base de la durée de bénéfice effective du nouveau traitement par rapport à une période de bénéfice de repère qui est fixée à cinq années. Ainsi le bénéfice du reclassement ne se traduirait que progressivement et au prorata du temps de bénéfice dans la pension des agents relevant de ce régime.

Ce mécanisme de lissage génère des économies à hauteur de 286.000 euros en 2014, de 242.000 euros en 2015, de 255.000 euros en 2016 et de 117.000 euros en 2017.

- Coûts engendrés par l'adaptation du système informatique

La mise en œuvre des mesures de reclassement nécessitera des adaptations au niveau du système informatique dont les coûts sont estimés à 1.100.000 euros en 2013 ainsi qu'à hauteur de 1.100.000 euros en 2014.

- Impact global du reclassement sur la masse salariale

En ce qui concerne le coût du reclassement, il est à relever que le MFPRA peut, avec les moyens informatiques actuels, calculer avec précision le coût immédiat du reclassement de la totalité des agents des différentes carrières pour une année. Le coût à moyen et à long terme par contre ne peut pas être calculé avec précision, compte tenu de l'évolution individuelle de la carrière de chaque agent. Comme alternative à une estimation à moyen et à long terme, il avait été détaillé dans l'étude sur les traitements une estimation de l'impact du reclassement sur la masse salariale tout au long de l'activité professionnelle, basée sur la comparaison de carrières-types actuelles avec les carrières-types futures. Ces chiffres reflètent la vue la plus fiable de l'envergure globale du reclassement. Sur base de ce calcul l'impact sur la masse salariale du reclassement des carrières de fonctionnaires et d'employés de l'Etat concernées peut être chiffré à environ 18,3 millions d'euros par an quand tous les agents seront dans la nouvelle carrière, et ce à partir de leur engagement.

b) Abaissement de l'indemnité de stage à partir de 2015

Les textes reprennent un allongement de la période de stage de deux à trois ans, avec possibilité d'une réduction pouvant aller à un an, d'une part et, d'autre part, par l'introduction du principe de l'indemnité de stage fixée à 80% pendant les deux premières années, et à 90% pour la troisième année par rapport à l'échelon de début qui est l'échelon 3.

Les économies résultant de l'agencement du stage à 80% par rapport à l'échelon 3 pour les deux premières années de stage se chiffrent selon les hypothèses entre 12,7 et 15,1 millions d'euros par année de stage.

Les économies potentielles résultant de l'agencement du stage à 90% par rapport à l'échelon 3 pour la troisième année de stage se chiffrent selon les hypothèses entre 6,9 et 9,3 millions d'euros.

Soulignons que l'indemnité de stage abaissée ne peut être inférieure au salaire social minimum qualifié, ce qui concerne donc essentiellement la carrière inférieure.

c) Suppression de la majoration d'indice à partir de l'année 2015

A l'heure actuelle, et un an après avoir atteint un échelon d'un grade, tout 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. Cette majoration d'indice avait été introduite dans notre législation sur les traitements par la mise en œuvre des dispositions retenues à l'accord salarial du 29 mai 2000. En vue de réaliser des économies budgétaires une suppression de cette majoration d'indice à l'égard de tous les agents à partir de l'année 2015 a été prise en compte.

A effectifs constants, la suppression de la majoration d'indice pour tous les agents en fonction le 1er janvier 2015 mènera, à partir de 2015, à des économies annuelles d'environ 12,3 millions d'euros.

d) Evolution des carrières

L'adaptation de l'évolution des carrières, à savoir l'introduction d'un niveau général remplaçant l'actuel cadre ouvert et d'un niveau supérieur remplaçant l'actuel cadre fermé, engendre des économies à long terme. Ces économies ne sont cependant pas encore chiffrées.

e) Allocation de famille

La limitation de l'allocation de famille, désormais fixée au montant unique de 27 p.i., aux agents ayant effectivement un ou plusieurs enfants à charge entraîne des économies à long terme, après l'expiration du régime transitoire de cette allocation pour les agents en fonction.

Echange de vues

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

- M. le Président se félicite que la réforme engendre des économies budgétaires importantes tout en améliorant le fonctionnement de la Fonction publique. L'abaissement des indemnités de stage aura comme conséquence que le secteur privé sera confronté à une concurrence moins importante par le secteur public en termes de recrutement. L'orateur souligne que cet abaissement de l'indemnité de stage ne devrait en aucun cas être interprété par le secteur privé comme une ouverture à un abaissement général des salaires de départ.

- En réponse à une demande d'exemples comparatifs de carrières avant et après la réforme, M. le Ministre explique qu'une comparaison générale de l'évolution des carrières ne dégagera que des résultats aléatoires, notamment à cause de l'abandon du principe du cadre ouvert/fermé. Il est à ce stade impossible de dégager d'une façon généralisée les économies de cette mesure. On peut uniquement prendre en considération des carrières-types. Or, en pratique, le contexte individuel est très variable : l'accès au cadre fermé varie d'une administration à l'autre et peut entraîner des blocages au niveau des avancements. Avec la réforme, l'avancement dans la carrière dépendra également de l'appréciation. La réforme envisage en outre de computer la totalité des années de service dans le secteur privé afin de fixer la bonification d'ancienneté. Une comparaison de carrières est donc peu utile dans la mesure où elle ne permet pas de dégager des résultats généralisables.

- En ce qui concerne l'enseignement :

Les experts gouvernementaux confirment que les enseignants constituent approximativement la moitié de l'effectif de la Fonction publique.

M. le Ministre rappelle que la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle est parvenue à deux accords, élaborés respectivement avec les syndicats SNE et FEDUSE, qui portent sur la transposition de la réforme de la Fonction publique dans le secteur éducatif. Ces accords définissent les modalités de transposition spécifiques de la réforme, qui tiennent compte des particularités de la profession enseignante et du fonctionnement des écoles¹.

M. le Ministre souligne que les principes fondamentaux de la réforme seront donc également appliqués dans le secteur éducatif : la gestion par objectifs se fera par le biais d'entretiens collectifs, le stage pédagogique sera réformé et s'étalera sur 3 années, le système

¹ Les accords de transposition peuvent être consultés sur le site Internet du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (www.men.lu)

d'appréciation est introduit et appliqué moyennant une grille d'appréciation et des majorations d'échelons sont prévues pour des postes à responsabilité particulière.

En ce qui concerne la classification de la carrière de l'instituteur, le traitement de fin de carrière des nouveaux instituteurs est fixé à 500 p.i. en ajoutant un 10ième échelon ayant l'indice 500 au grade 14, mais en plafonnant parallèlement les traitements des instituteurs, traitement de base respectif et prime de 12 p.i. comprise, à 500 p.i. M. le Ministre explique à cet égard que dans un but d'harmonisation il a été proposé d'aligner la carrière de l'instituteur sur celle du bachelor. Or, le traitement de début de l'instituteur est plus élevé que celui de la carrière du bachelor. En revanche, le traitement de fin de carrière de l'instituteur est inférieur à celui prévu pour la carrière du bachelor. Afin de tenir compte de la revendication de la CGFP d'éviter toute détérioration des conditions actuelles d'une carrière donnée, le traitement initial supérieur de l'instituteur est maintenu et le traitement de fin de carrière est aligné à celui de la carrière du bachelor. A noter que le traitement de l'instituteur est plafonné à 500 p.i., c'est-à-dire que le cumul du traitement de base et de la prime de 12 p.i. ne peut dépasser 500 p.i.

A souligner que les enseignants de l'enseignement fondamental devront désormais également effectuer un stage de 3 années ce qui entraîne donc une diminution du traitement initial pour les enseignants, à l'instar de l'abaissement général de l'indemnité de stage. M. le Ministre rappelle qu'une réduction de stage d'un an pour les instituteurs a été revendiquée par les syndicats au motif que leur formation s'étale sur 4 ans. Cette revendication n'a cependant pas été acceptée par le Gouvernement.

Répondant à une question au sujet des répercussions du désaccord de deux syndicats d'enseignants avec la réforme, M. le Ministre rappelle qu'il n'y a pas de litige avec la CGFP et renvoie à l'accord avec les deux syndicats SNE et FEDUSE lesquels sont considérés comme étant représentatifs pour le secteur éducatif. Voilà pourquoi les travaux de transposition de la réforme dans le secteur de l'enseignement sont poursuivis par le Gouvernement.

En ce qui concerne le litige avec l'APESS et SEW/OGBL, M. le Ministre renvoie aux recommandations du médiateur du 19 février 2013, en rappelant qu'il a invité la CGFP à discuter les recommandations du médiateur en vue d'élaborer des amendements au projet de loi n°6547 au sujet du droit de grève. La réponse de la CGFP est encore en attente.

- **Répercussions du reclassement sur le secteur assimilé** : la réforme de la Fonction publique n'a aucune répercussion sur le secteur conventionné d'un point de vue juridique. Il est cependant probable que le reclassement de certaines carrières de fonctionnaires et employés publics aura un impact sur les revendications salariales dans le secteur d'aide et de soins, le secteur social et le secteur des Etablissements Hospitaliers luxembourgeois.

- **Volet transposition** : l'expert gouvernemental informe que des réunions de travail entre le MFPRA et les établissements publics financiers, à savoir la BCL, la CSSF et la BCEE, ont eu lieu afin de discuter de la transposition de la réforme dans ce secteur. Les travaux de transposition ont également été entamés pour la Police grand-ducal. A préciser que le paquet de réformes déposé reprend déjà le volet transposition pour l'EPT et les adaptations nécessaires de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications.

3. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)

La Commission adopte unanimement le projet de lettre au sujet de sa prise de position relative au rapport d'activité de la Médiateure (cf. annexe).

Luxembourg, le 17 avril 2013

La Secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Norbert Hauptert

Annexe

Prise de position de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative au sujet du rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)