

Réformes dans la Fonction Publique

Précisions et propositions supplémentaires

I.- Les avancements automatiques

Il est précisé que le Gouvernement, en utilisant les termes « peut » ou « peuvent » dans les textes pour les différentes promotions, n'a à aucun moment voulu mettre en question le fait qu'il s'agit d'un droit pour les avancements automatiques après à chaque fois trois années, respectivement douze années pour le passage au niveau supérieur et vingt années pour l'accès au dernier grade.

Afin d'éviter toute interprétation équivoque des futures dispositions en matière d'avancements, ces formulations telles que « les promotions aux grades (...) peuvent intervenir (...) » seront à chaque fois remplacées par les nouvelles formulations « les promotions aux grades (...) interviennent, sous réserve que toutes les conditions prévues par la loi soient remplies, (...) ».

II.- La réforme du système actuel de la carrière ouverte

Des modifications ont été apportées au mécanisme actuel du changement de carrière, entre autre par le fait que la dénomination « carrière » ne fera désormais plus partie de la terminologie inscrite dans la nouvelle législation sur les traitements. Ainsi, il y a lieu de relever par exemple que l'actuelle « carrière supérieure » (nouvelle catégorie de traitement A) a été divisée en deux groupes de traitement, à savoir, pour le recrutement des détenteurs d'un diplôme de « master », le groupe de traitement A1 et, pour le recrutement des détenteurs d'un diplôme de « bachelor », le groupe de traitement A2.

Le terme « groupe de traitement immédiatement supérieur » a été précisé. Afin de ne pas introduire de dispositions moins favorables que celles prévues sous la législation actuelle, il a été décidé que pour les fonctionnaires du groupe de traitement B1 (détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques) en service au moment de l'entrée en vigueur du futur texte, le groupe de traitement A1 sera considéré comme groupe de traitement immédiatement supérieur au groupe de traitement B1 pendant une période transitoire de dix ans.

En outre, en ce qui concerne le mécanisme transitoire permettant à certains agents occupant un poste à responsabilités particulières d'accéder à un groupe de traitement supérieur au leur, le projet de texte (article 16) contient actuellement, pour les agents voulant accéder du groupe de traitement B1 au groupe de traitement A2, une incohérence au niveau de la formulation du nombre maximum de fonctionnaires pouvant bénéficier d'un tel changement, à savoir « vingt pour cent de l'effectif total du groupe de traitement de cette même administration qui est immédiatement supérieur au leur ». En effet, ce n'est qu'après la mise en vigueur des réformes que des détenteurs d'un diplôme de « bachelor » pourront être

engagés dans le groupe de traitement A2 auprès de l'Etat, de sorte qu'au début l'effectif de ce groupe de traitement sera réduit à zéro effectifs.

Afin de remédier à cette incohérence, et également au vu du fait que ce mécanisme transitoire est très particulier et non nécessairement lié au système de la carrière ouverte, le Gouvernement propose:

- de fixer le nombre maximum de fonctionnaires d'un groupe de traitement pouvant bénéficier de la possibilité de changement de groupe complémentaire à « vingt pour cent de l'effectif total **du groupe de traitement initial** de l'administration dont relève le fonctionnaire » ; et
- de supprimer la disposition y relative dans le texte du changement de carrière pour l'intégrer dans celui de l'avant-projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Les autres conditions pour bénéficier de ce mécanisme particulier resteront inchangées, y incluse pour la période transitoire de dix ans à compter de la mise en vigueur de la loi. A ces fins, le poste initial du fonctionnaire dans son ancien groupe de traitement devra être converti en un poste relevant du groupe de traitement retenu.

III.- L'organisation de la nouvelle période de stage et de la formation pendant le stage

Toutes les précisions contenues dans la présente partie ne visent que les stagiaires des groupes de traitement A1 à D2, sous-groupes : administratif, scientifique et technique, éducatif et psycho-social, et attributions particulières.

A.- Durée et objectif du stage:

La durée du stage est fixée à trois ans et peut être réduite jusqu'à deux ans. Le stage a pour objet de développer les compétences professionnelles, administratives, organisationnelles et sociales du stagiaire et d'assurer son évolution vers une entité de travail opérationnelle à part entière à la fin du stage.

B.- Moyens à mettre en œuvre:

1. L'insertion professionnelle :

- a) Le plan d'insertion professionnelle prévoit pour le stagiaire la mise à disposition d'un livret d'accueil, d'un carnet de stage ainsi que d'un patron de stage.

Le patron de stage est chargé de superviser le stagiaire pendant sa période de stage. Il est désigné par le chef d'administration.

La mission du patron de stage consiste notamment:

- à introduire le stagiaire dans sa nouvelle administration et à le familiariser avec

son environnement administratif et avec le personnel en place

- à initier le stagiaire dans ses fonctions et dans ses missions
- à assister, à conseiller et à guider le stagiaire tout au long de sa période de stage
- à apprécier les compétences professionnelles et personnelles du stagiaire conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
- le cas échéant, à superviser la formation pendant le stage du stagiaire
- à veiller à la préparation adéquate du stagiaire à l'examen de fin de stage.

L'Institut national d'administration publique (INAP) organisera dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions chaque mois au moins une formation pour les nouveaux patrons de stage relative aux techniques d'accueil, d'insertion et d'accompagnement de nouveaux collaborateurs dans les administrations de l'Etat.

b) L'insertion professionnelle

Le stagiaire est introduit dans son administration par le patron de stage qui le familiarise avec la nouvelle structure dans laquelle il aura à évoluer. Le stagiaire apprend à connaître son environnement de travail et l'organisation de son administration (organigramme, structure, services, procédures, conventions de travail, etc...). Par ailleurs, le stagiaire transite de préférence à travers les différents services de son administration.

2. La formation pendant le stage

Elle comprend

- a) une formation générale** d'initiation à l'administration publique luxembourgeoise et aux techniques administratives qui est organisée par l'INAP comme suit:

groupe de traitement	sous groupe	cycle de formation
A1	administratif	134 hrs
A2	administratif	206 hrs
B1	administratif	240 hrs
C1	administratif	240 hrs

groupe de traitement	sous groupe	cycle de formation
A1	scientifique et technique, éducatif et psycho-social, attributions particulières	78 hrs
A2	scientifique et technique, éducatif et psycho-social	78 hrs
B	technique, éducatif et psycho-social	88 hrs
C1 D1/D2	technique	78 hrs

- b) une formation spéciale théorique** ayant trait à la législation, à la réglementation et à l'organisation de l'administration d'affectation du stagiaire ainsi qu'aux missions et attributions qu'il aura à exercer.

Suivant les dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur, la formation spéciale est organisée par les administrations et établissements publics de l'Etat en collaboration avec l'INAP. Les programmes de formation spéciale sont arrêtés par le ministre du ressort, le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative entendu en son avis. Ils sont publiés au Mémorial.

Dans le cadre de la nouvelle orientation du stage, l'INAP assiste à la conception et à la mise en place de programmes de formation spéciale dans les administrations qui, à l'heure actuelle, n'en disposent pas encore. De même, l'INAP met en place, en collaboration étroite avec les administrations et à la demande de celles-ci, des programmes de formation spécifique complémentaires ainsi que des plans de formation individuels en vue du développement des compétences relationnelles, sociales et organisationnelles des stagiaires. Ce dernier moyen est surtout important lorsque l'appréciation du stagiaire par le patron de stage fait apparaître des points faibles ou des points à améliorer.

3. La phase d'initiation pratique (learning by doing)

Cette phase consiste à introduire le stagiaire dans son travail quotidien (stage pratique).

Dans un premier temps, l'initiation pratique se fait sous la surveillance et la conduite étroite du patron de stage qui guide le stagiaire dans le traitement de ses premières affaires. Le stagiaire apprend à connaître sa tâche et ses missions et à appliquer son savoir théorique acquis lors de la formation générale et de la formation spéciale. Il apprend à gérer ses affaires et ses dossiers ainsi que son organisation professionnelle et personnelle. Cette phase d'initiation supervisée par le patron de stage gagne en importance et en intensité pendant la troisième année de stage et aboutira à un travail autonome en fin de stage.

L'appréciation du stagiaire par le patron de stage permettra, par le biais de formations spécifiques, de développer et de renforcer de façon ponctuelle les compétences du stagiaire au cours des deuxième et troisième années de stage.

C.- Organisation du stage – récapitulatif des phases clé:

1^{ère} et 2^{ème} année

- affectation du stagiaire dans son administration après la phase de recrutement; formation générale à l'INAP - formation théorique d'initiation à l'administration luxembourgeoise et aux techniques administratives
- préparation à l'examen de fin de formation générale à l'INAP

- examen de fin de formation générale à l'INAP

- formation spéciale dans l'administration - formation de préparation aux missions et aux attributions spécifiques (formation métier) moyennant un

programme de formation spécifique de l'administration établi, le cas échéant, sur demande de l'administration par l'INAP en collaboration avec l'administration

- préparation à l'examen de fin de formation spéciale dans l'administration
- examen de fin de formation spéciale dans l'administration
- insertion dans le service d'affectation par le patron de stage
- initiation pratique dans les missions et attributions de l'administration et rotation à travers les services - learning by doing sous la supervision du patron de stage
- passage temporaire de deux mois dans une autre administration
- début du stage pratique sur dossiers – application des connaissances théoriques dans la pratique sous la supervision du patron de stage
- évaluation après la 1^{ère} et la 2^{ème} année de stage
- le cas échéant, développement des compétences organisationnelles, relationnelles et sociales à la suite des évaluations (après la 1^{ère} année de stage) par le patron de stage.

3^{ème} année

- continuation et approfondissement du stage pratique sur dossiers – application des connaissances théoriques dans la pratique sous la supervision du patron de stage
- le cas échéant, développement des compétences organisationnelles, relationnelles et sociales à la suite des évaluations (après la 2^{ème} année de stage) par le patron de stage
- évaluation après la 3^{ème} année de stage.

IV.- La gestion par objectifs et le système d'appréciation

La **gestion par objectifs** est introduite au sein des départements ministériels, administrations et services de l'Etat afin de leur servir comme instrument d'orientation, de planification et de suivi des activités sur une période donnée. Sa mise en œuvre comprend les éléments suivants :

- Période de référence
- Programme de travail de l'administration

- Organigramme
- Fiche de description de poste ;
- Entretien annuel
- Plan de travail individuel.

Le **système d'appréciation** des compétences professionnelles et personnelles de l'agent vise quant à lui à reconnaître la performance des agents, et ceci aux seuls moments clés de leurs carrières respectives. En dehors du stage, le passage du niveau général au niveau supérieur et les promotions dans le niveau supérieur constituent ces moments-clés. Suivant la structuration des carrières proposée, le système d'appréciation est appliqué trois fois au maximum à un agent tout au long de sa carrière.

1. Aspects pratiques de la gestion par objectifs

Le programme de travail de l'administration et les plans de travail individuels des agents sont définis pour une période de référence qui est fixée à trois ans. Le chef d'administration est responsable de la mise en œuvre de la gestion par objectifs au sein de son administration. Sa démarche sera coopérative et impliquera aussi bien ses collaborateurs directs que, le cas échéant, les chefs de service.

De même, si elle existe, la représentation du personnel sera impliquée dès le début dans ce processus global de mise en œuvre de la gestion par objectifs.

Le programme de travail du département ministériel, de l'administration ou du service de l'Etat, premier élément à établir dans le cadre de cette gestion par objectifs, est validé par le ministre du ressort. Ce programme reprend les lignes directrices susceptibles d'organiser le fonctionnement de l'administration et sera établi entre autres sur les missions et attributions inscrites dans les lois et règlements, le programme gouvernemental, les plans d'amélioration et projets internes résultant par exemple d'enquêtes de satisfaction ou d'évaluations de la qualité.

Afin de pouvoir décliner le programme de travail de l'administration à travers les différents services en plans de travail individuels, ces plans traduisant en termes d'attributions, de tâches et de projets la contribution individuelle attendue de la part de chaque agent au programme de travail de l'administration, le chef d'administration et les chefs de service se baseront sur deux types de documents d'organisation dont des modèles seront mis à leur disposition, à savoir un organigramme actualisé de l'administration et des fiches de description de postes.

L'organigramme met en évidence la structure, les niveaux hiérarchiques ainsi que les missions et les domaines d'activités de l'ensemble des services de l'administration. Il identifie de même les postes de fonctions dirigeantes et les postes à responsabilité, et, par service, le chef de service et les agents qui y sont affectés.

La description de postes décrit la position des postes respectifs en référence à l'organigramme de l'administration ou du service, en précisant les missions permanentes, les

attributions et les activités principales ainsi que les niveaux d'études ou les expériences exigées et les compétences nécessaires de leurs titulaires.

L'entretien annuel entre l'agent et son supérieur hiérarchique a lieu en principe une fois par an en fin d'année. Lors de cet entretien, l'agent et le supérieur hiérarchique seront appelés à analyser la situation de travail de l'agent, à passer en revue le plan de travail individuel de l'année en cours pour l'adapter en cas de nécessité en vue de l'année suivante. Ce rendez-vous permettra également d'enregistrer les besoins de formation de l'agent et de prendre acte de ses attentes de développement professionnel. La phase des entretiens au sein d'un service peut être entamée et clôturée par une réunion de service avec éventuellement la participation d'un membre de la représentation du personnel.

Les éléments qui composent l'entretien annuel sont fixés par écrit dans un compte-rendu de l'entretien annuel, ce compte rendu se limitant à l'analyse de la situation de travail par rapport à la fiche de description de poste, à l'adaptation éventuelle du plan de travail et aux actions de formation et de développement professionnel envisagées pour l'année à venir.

2. Aspects pratiques du système d'appréciation

L'entretien annuel suivant les modalités décrites ci-dessus est organisé pour tous les agents tout au long de leur carrière, à moins que la procédure d'appréciation des compétences professionnelles et personnelles ne soit applicable à la fin d'une période de référence. Ceci est le cas lorsque les résultats de l'appréciation sont à considérer, endéans la période de trois ans qui suit, pour l'un des moments-clés tels que prévus.

Dans ces cas, l'agent concerné est informé dès l'entretien annuel qui précède la période de référence à prendre en considération pour l'appréciation que cette période sera effectivement une période d'appréciation qui sera clôturée par une procédure d'appréciation en quatre étapes. Le déroulement de la procédure et les résultats auxquels celle-ci aboutit sont documentés dans un rapport appelé « rapport d'appréciation ».

Il est rappelé que pour répondre aux exigences de transparence, d'objectivité, de traçabilité et de voies de recours interne, cette procédure sera organisée en quatre étapes, à savoir :

- a) La préparation à l'entretien de la part de l'agent et du supérieur hiérarchique
- b) L'entretien de l'agent avec son supérieur hiérarchique et l'établissement du rapport de développement professionnel
- c) La validation du rapport de développement professionnel par le chef d'administration
- d) La saisine éventuelle d'une Commission spéciale présidée par le médiateur au sein de la Fonction publique.

Le résultat final de l'appréciation est établi suivant une grille d'appréciation qui reprend les quatre critères d'appréciation, à savoir la qualité de travail, l'assiduité, la valeur personnelle et relationnelle ainsi que l'accomplissement du travail individuel tel que défini dans le plan de travail.

La grille d'appréciation décline chaque critère en quatre éléments suivant les définitions du règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution du système d'appréciation. Ces éléments constituent la partie standard, respectivement le socle commun, qu'il convient pour chaque département ministériel, administration ou service de déployer selon son environnement.

Pour ce faire, un modèle-type de grille d'appréciation sera établi et fourni par le département de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Ce modèle donnera pour tous les éléments des différents critères un certain nombre d'applications concrètes. La formulation de ces applications concrètes se base entre autres sur l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique ainsi que sur la recommandation du médiateur relative à l'introduction d'un Code de bonne conduite administrative. Il appartient à chaque département ministériel, administration ou service de l'Etat, de reprendre ou d'adapter ces applications suivant leurs besoins spécifiques.

Il est rappelé que la grille d'appréciation sert aussi bien à l'agent qu'au supérieur hiérarchique pour leur préparation respective ainsi qu'à ce dernier pour la documentation de l'entretien individuel et de la proposition d'appréciation.

Tout comme pour la mise en œuvre de la gestion par objectifs, le chef d'administration détermine la grille dans une démarche coopérative avec ses chefs de service et assure l'implication de la représentation du personnel, si celle-ci existe. La grille est validée par la suite par le ministre du ressort sur avis conforme du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.