

Mémoire de l'Association Générale des Cadres

concernant

le relèvement du niveau d'études requis pour l'accès à la
carrière du rédacteur

et

la revalorisation de la carrière du rédacteur dans le cadre
d'une révision générale des traitements

Décembre 2008

1. Remarques préliminaires

L'Association générale des cadres (AGC/CGPF) revendique depuis 1978, un relèvement du niveau d'études (bac+2 ou bac+3) pour accéder à la carrière du rédacteur. Depuis lors, les gouvernements successifs ont systématiquement ignoré tant les arguments que les revendications qui leur ont été soumis.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à l'Université de Luxembourg, l'Association générale des cadres avait préconisé la création d'un « Institut Supérieur d'Administration et de Gestion », parallèlement aux établissements d'études post-secondaires mentionnés audit projet, à savoir le CunLux, l'ISERP, l'IST et l'IEES. Cette formation post-secondaire des postulants de la carrière moyenne aurait consisté en un cycle d'études à plein temps, d'une durée de deux ans à l'Université de Luxembourg, dans les matières économie, droit, comptabilité, finances publiques e. a., études organisées sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et sanctionnées par un brevet de fin d'études.

Cette proposition n'ayant malheureusement pas abouti, le Bureau exécutif et le comité de l'AGC avaient dû adapter leur revendication de longue date à la nouvelle situation et plaidaient dès janvier 2005 en faveur d'une formation universitaire de trois ans (bachelor) à la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance, soit de l'Université de Luxembourg, soit d'une université des pays limitrophes.

Cette revendication, libre de toute prétention salariale n'aurait eu aucun impact sur le budget de l'Etat, dans la mesure où la formation universitaire aurait été considérée comme période scolaire à plein temps et non comme période de travail rémunérée.

Compte tenu de l'attitude non conciliante du Gouvernement, l'Association générale des cadres a été obligée d'engager la procédure de conciliation et suite à l'échec de celle-ci, la procédure de médiation.

Or, comme il ressort des recommandations de Monsieur le médiateur Albert Hansen, « *un événement survenu en cours de procédure a foncièrement influencé le litige soumis à médiation, à savoir l'accord trouvé au cours du mois de septembre 2008 entre le gouvernement et les syndicats des instituteurs, en matière de reclassement de la carrière de l'instituteur* ».

Mise à part la nécessité d'une formation adéquate des futurs rédacteurs, l'Association générale des cadres s'est à maintes fois exprimée en faveur d'un relèvement du niveau d'études en vue de rétablir l'équilibre entre les différentes carrières moyennes. En effet, s'il est bien évident qu'un déséquilibre s'est instauré au cours des dernières décennies entre lesdites carrières, ce déséquilibre s'est situé jusqu'à présent non pas au niveau de la rémunération, mais essentiellement au niveau de la formation.

L'Association générale des cadres regrette que le gouvernement ait préféré faire la surenchère sous forme de la revalorisation d'une seule carrière moyenne au mépris de toutes les autres.

Par conséquent, il a été décidé en octobre 2008 de suivre les recommandations de Monsieur le médiateur et « *de mettre formellement un terme au litige sectoriel qui fait l'objet de la médiation* ». Mais contrairement aux dites recommandations, il ne s'agit pas « *de documenter ainsi sa résolution de permettre au gouvernement de développer les travaux devant aboutir à la future réforme des traitements* ».

Le présent mémoire constitue une réorientation des revendications de l'Association générale des cadres, compte tenu de la nouvelle donne instaurée par le gouvernement en matière de rémunération des détenteurs d'un diplôme de bachelor. En effet, il est tout à fait inconcevable que suite à une revendication syndicale de l'Association générale des cadres, la rémunération d'un « bachelor/rédacteur » soit inférieure à celle d'un « bachelor/instituteur ».

2. Relèvement du niveau d'études requis pour l'accès à la carrière du rédacteur

Pour être à la hauteur des exigences du travail administratif quotidien, les rédacteurs nécessitent une formation post-secondaire approfondie, ciblée avant tout sur les branches économie, droit, gestion, comptabilité et finances publiques.

Les rédacteurs de l'administration publique sont appelés à traiter avec des administrés de tous les horizons et de tous les niveaux de compétence. Au niveau de la plupart des administrations les rédacteurs sont souvent confrontés à des interlocuteurs ayant une formation largement supérieure à la leur, comme p. ex. des avocats, médecins, ingénieurs, réviseurs, dirigeants d'entreprises, comptables, etc. Aussi, depuis la création du Tribunal administratif et de la Cour administrative, toutes les décisions administratives sont prises sous l'aspect juridictionnel, ce qui implique la lecture et la compréhension des jugements pour en tenir compte dans les décisions administratives. De même, l'institution du médiateur

a considérablement accru les exigences et les attentes des administrés, mais - in fine - ce n'est que par une meilleure formation qu'on peut améliorer de façon tangible le service public.

Actuellement ces charges peuvent encore être assurées par des rédacteurs, qui, par leur engagement et leur expérience professionnelle, basée sur une solide formation scolaire, ont acquis un niveau de compétence les mettant à la hauteur de leurs tâches. Malheureusement, et on le constate au niveau des examens-concours, le système scolaire laisse beaucoup à désirer. Ainsi, une grande partie des postulants à la carrière du rédacteur sont d'ores et déjà détenteurs d'un diplôme universitaire et réussissent là où la très grande majorité des autres candidats échouent. Cette même tendance peut être constatée à l'examen-concours pour l'accès à la carrière de l'expéditionnaire, où les détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires le remportent sur les candidats réellement visés par la carrière. Il est donc fort compréhensible que l'Association générale des cadres se fasse des soucis quant à l'avenir de la « cheville ouvrière ». Ou serait-il possible que les concernés seuls se fassent de tels soucis ?

A côté de la complexité accrue des tâches administratives au plan national, les rédacteurs au service de l'Etat luxembourgeois sont de plus en plus tributaires de l'environnement législatif et administratif européen, qui se situe à un niveau élevé et qui évolue de manière permanente. Ce phénomène risque de prendre encore plus d'ampleur vu l'élargissement récent de l'Union Européenne. Dans le contexte européen on peut citer la transposition des directives européennes dans la législation nationale, l'adaptation des dispositions légales relatives à l'harmonisation de la fiscalité directe, de la fiscalité indirecte, de la législation douanière, judiciaire, sécuritaire, environnementale etc.

De même la globalisation de l'économie a ses retombées dans l'administration publique, qui nécessite donc une adaptation correspondante de la formation des fonctionnaires. Le processus administratif national doit aller de pair avec l'évolution administrative européenne, voire mondiale. Si, dans le passé, l'enseignement secondaire classique pouvait encore prétendre que les diplômés disposaient d'une formation leur permettant d'intégrer directement le processus de travail, l'on doit avouer qu'aujourd'hui, l'enseignement et par conséquent les enseignés, ne remplissent plus les conditions qu'on attend d'un rédacteur. D'ailleurs, n'est-il pas significatif que les universités étrangères exigent actuellement des futurs étudiants luxembourgeois de passer par le « numerus clausus », tandis qu'il y a une vingtaine d'années, les étudiants luxembourgeois, vu leur niveau d'études élevé, étaient admis sans condition.

Toutefois, il ne s'agit pas de concurrencer les fonctionnaires de la carrière supérieure. Bien au contraire, un rédacteur bien formé constitue plutôt un atout qu'une concurrence pour le personnel dirigeant de la carrière supérieure.

L'Association générale des cadres tient à rappeler dans ce contexte les propos de tous ces ministres qui jadis ne manquaient aucune occasion pour souligner que les rédacteurs étaient la « cheville ouvrière » de l'administration publique. A l'heure actuelle et faute de formation supplémentaire, nous assistons à une situation où les postes traditionnels des rédacteurs sont progressivement occupés par des fonctionnaires de la carrière supérieure, de sorte que la carrière moyenne perd continuellement ses attributions classiques.

Il faut définitivement mettre un terme à cette évolution peu encourageante, afin d'assurer la préservation de la carrière moyenne entre les carrières inférieure et supérieure. Une surabondance de personnel dirigeant n'est pas dans l'intérêt de la fonction publique. Il importe de souligner aussi que le remplacement des rédacteurs par des universitaires équivaut à un renchérissement substantiel du fonctionnement de l'administration publique.

La mise en oeuvre du Processus de Bologne constitue l'ultime occasion pour procéder enfin à cet allongement de la formation des rédacteurs. D'un côté il est tout à fait inacceptable que du point de vue de la formation, d'autres carrières se développent (p. ex. instituteurs, éducateurs, ingénieurs-industriels, professions paramédicales, carrières de la Force Publique) tandis que depuis 1926, la carrière du rédacteur fait du surplace.

D'un autre côté, le fait d'ignorer une fois de plus les revendications en matière de formation de l'Association générale des cadres, scellera une fois pour toute le destin de la carrière du rédacteur qui sera dès lors condamnée à sombrer dans l'insignifiance à l'instar de la carrière de l'expéditionnaire administratif.

3. Révision générale des traitements

Dans le cadre de la révision des traitements prévue dans l'Accord de coalition 1999, les organisations des carrières hiérarchisées avaient soumis au Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative une proposition commune

- visant à rétablir le parallélisme entre les différentes carrières hiérarchisées,
- tant par la fixation d'un cadre structurel uniforme,
- que par l'introduction de mesures d'harmonisation entre carrières.

La présente section reprend les revendications formulées dans ce contexte en 2002, compte tenu toutefois de la nouvelle donne instaurée par le gouvernement en matière de rémunération des détenteurs d'un diplôme de bachelier.

En effet, si les revendications en matière de formation formulées par l'Association générale des cadres depuis 2003 étaient libres de toutes prétentions salariales, il ne sera désormais plus possible, suite à la surenchère faite par le gouvernement dans le cadre de la revalorisation de la carrière de l'instituteur, de considérer séparément la formation des futurs rédacteurs et la rémunération de tous les fonctionnaires de la carrière.

Aux termes de l'exposé des motifs accompagnant le projet devenu loi du 22 juin 1963, il a été tenu compte pour l'agencement des traitements et les relations entre carrières, des éléments suivants :

- 1° *Les connaissances (études, formation professionnelle, expérience) que la fonction exige*
- 2° *Les qualités intellectuelles qui sont nécessaires pour la remplir, qui varient suivant le niveau des problèmes que l'agent devra traiter et le degré d'autonomie dont il jouit pour les résoudre, lesquels requièrent de l'agent les qualités suivantes: jugement, imagination, sens de l'organisation et moyens d'exprimer sa pensée*
- 3° *Les qualités morales auxquelles est subordonnée l'aptitude au commandement, tels que psychologie, fermeté de caractère, dynamisme et équité.*
- 4° *La responsabilité. Il faut entendre par là:*
 - a) *Les risques de dommages qui pourraient résulter de l'exercice déficient de la fonction. Ce risque est à apprécier d'après la précision des directives reçues et le pouvoir d'appréciation qui reste.*
 - b) *La charge morale que représente la fonction. Chaque fois qu'une décision est à prendre elle peut causer avantage ou préjudice à l'Etat ou à des tiers. C'est l'aspect moral des préoccupations d'une fonction qui n'est pas à négliger.*
- 5° *Les sujétions particulières. - L'exercice de la fonction peut comporter des éléments qui placent l'agent dans des conditions pénibles ou dangereuses.*
- 6° *La carrière, envisagée sous l'angle de l'âge minimum auquel l'agent peut atteindre la première étape et des possibilités de promotions ultérieures.*

Il est à noter dans ce contexte que la formation de base, bien qu'un élément non négligeable pour la détermination du traitement, n'a jamais été le critère crucial retenu pour la classification barémique des fonctions. Voilà pourquoi l'Association générale des cadres avait renoncé depuis 2003 à toute revendication salariale en rapport avec le relèvement préconisé du niveau d'études requis pour l'accès à la carrière du rédacteur.

Il est indéniable que tous les autres éléments pris en compte pour l'agencement des traitements, tels que l'expérience, les qualités intellectuelles et morales, et notamment la responsabilité de même que les sujétions particulières, justifient amplement une revalorisation de la carrière du rédacteur (cf. section 2). A cela s'ajoutent encore les différentes formations pendant le stage ou encore celles préparant les agents à leur examen de promotion, sans parler de la formation continue prévue tout au long de la carrière.

Par conséquent l'Association générale des cadres revendique

a) une restructuration de la carrière du rédacteur portant sur 6 grades, à savoir

- les grades 9, 10 et 11 au cadre ouvert et
- les grades 12, 13 et 14 au cadre fermé avec 20 % de l'effectif pour chaque grade du cadre fermé,

b) un avancement en traitement automatique garanti au premier grade du cadre fermé après 15 ans de service au plus tard

c) la création d'un grade de substitution pour chaque grade du cadre fermé

- avec fixation du nombre maximum des postes dont les titulaires pourront bénéficier d'un grade de substitution à 30 % de l'effectif, dont au moins 15 % réservés à des titulaires du dernier grade barémique,
- abolition du nombre limite de titulaires de postes hors cadre pouvant accéder aux grades de substitution, et
- conservation du grade de substitution acquis dans l'administration d'origine en cas de changement d'administration vers un poste à responsabilité particulière.

Compte tenu de la structure et de l'organisation interne des différentes administrations, les postes à responsabilité particulière ne se limitent souvent pas au seul grade final du cadre fermé. Dans cet ordre d'idées, les grades de substitution ne devraient pas non plus se limiter au dernier grade de la carrière.

De même, la limitation actuelle du nombre de titulaires de postes à caractère technique hors cadre pouvant accéder aux grades de substitution est totalement illogique. Ces postes requièrent en effet des compétences spécifiques et des connaissances professionnelles particulières et doivent par conséquent donner droit au grade de substitution, sans se heurter à des limitations absurdes.

d) l'allocation d'une biennale supplémentaire au moment de

- la réussite de l'examen de fin de stage et de
- la réussite de l'examen de promotion.

Ces mesures sont destinées à honorer les efforts mis en œuvre par les jeunes fonctionnaires, afin de compléter leurs connaissances générales avec une formation professionnelle de plus en plus poussée, sanctionnée d'un côté par l'examen de fin de stage et de l'autre par l'examen de promotion.

4. Refus catégorique de l'introduction d'une carrière intermédiaire « bachelor »

L'Association générale des cadres a exprimé avec véhémence et à maintes reprises, son opposition à la création d'une carrière intermédiaire pour les futurs « bachelors », carrière intercalée entre la carrière du rédacteur et la carrière supérieure.

En effet, il est tout à fait inacceptable que la carrière du rédacteur soit reléguée au troisième rang dans la hiérarchie des carrières de l'Etat et que les rédacteurs actuellement en service perdent progressivement leurs attributions et postes à responsabilité.

Selon les vues de l'Association générale des cadres il est d'autant plus simple et plus réaliste de rehausser la formation d'une carrière existante que d'en intercaler une nouvelle entre deux carrières actuelles dont aucune n'est prête à céder ses attributions.

Nombreuses sont les carrières qui par le passé ont demandé et obtenu un relèvement de leur formation initiale. La carrière du rédacteur est la seule carrière moyenne dont la formation n'ait jamais connu d'adaptation et ce malgré des revendications datant de plus de 30 ans.

L'introduction d'une carrière intermédiaire sera considérée comme un affront vis à vis de tous ceux qui au long de leur carrière ont fait partie de la « cheville ouvrière » respectivement de « l'épine dorsale » de l'administration publique.

Par conséquent, l'Association générale des cadres mettra en oeuvre tous les moyens à sa disposition, afin de garantir à ses membres la préservation de leurs attributions et sujétions particulières, de leurs postes à responsabilité, ainsi que de leurs perspectives de carrière.

Luxembourg, le 10 décembre 2008

Le bureau exécutif de l'Association générale des cadres,

Fernand Muller, président	Thierry Ries, secrétaire général
Blanche Wilmes, vice-présidente	Romain Kremer, vice-président
Claude Stephany, trésorier	
Marc Reinert, secrétaire adjoint	Gaston Bintener, trésorier adjoint