

Projet 'REFIT Recrutement'

Quel modèle de recrutement pour la Fonction
publique luxembourgeoise ?

Date du document : 01/09/2017



Table des matières

1. Introduction – Le contexte	3
2. La démarche.....	3
2.1. Les consultations des parties prenantes et les perceptions recensées	4
2.1.1. Les chefs d'administration et les gestionnaires de ressources humaines	4
2.1.2. Les candidats et les étudiants	5
2.1.3. Pistes préférées pour contourner les difficultés.....	5
2.2. L'analyse du contexte : les faits	6
2.2.1. Bilan social de la Fonction publique en 2017.....	6
2.2.2. Résultats des examens-concours et évolutions parallèles constatées	8
2.2.3. Vivier de recrutement.....	11
2.2.4. Méthodes de sélection.....	15
2.2.5. Lourdeurs administratives	19
2.3. Benchmark international	19
3. Trois défis majeurs identifiés	21
4. Pistes de réflexion et prochaines étapes.....	22

1. Introduction – Le contexte

Dans son chapitre relatif à la Fonction publique, le programme gouvernemental prévoit que « la politique de recrutement doit être revue. Un bilan du système du *numerus clausus* et des cadres légaux doit être établi, notamment en vue de permettre une vérification de l'adéquation des effectifs en place par rapport aux besoins réels des administrations ».

Dans le contexte du système de recrutement, le projet initié par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative en mars 2016 devait analyser la situation des processus de recrutement et évaluer les forces et les faiblesses des méthodes de sélection actuellement en place. De manière concrète, il devait répondre aux questions suivantes:

- Les résultats de l'organisation du recrutement répondent-ils aux besoins des administrations ?
- Quelle est l'image de l'employeur État auprès des candidats potentiels ?
- L'État trouve-t-il suffisamment de candidats éligibles pour des profils de compétences hautement spécialisés ?

Afin de bien illustrer la problématique et pour confirmer les difficultés de recrutement actuelles, il est intéressant de mettre en perspective d'emblée l'évolution récente des besoins des administrations et le nombre de candidats issus des examens-concours, méthode de sélection de référence de la Fonction publique luxembourgeoise.

En effet, le système de *numerus clausus* prévoit pour l'année 2017 quelques 500 postes supplémentaires pour l'Administration générale ainsi que 500 remplacements – toutes carrières confondues –, alors que les différents examens-concours organisés pendant la session d'hiver 2016 ont permis de retenir au total 241 candidats.

2. La démarche

Du point de vue méthodologique, le projet REFIT Recrutement a été abordé dans une optique résolument multidisciplinaire. Ainsi, il a été mené par une équipe de 5 personnes venant du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Observatoire de la Fonction publique, de la division de la Qualité publique ainsi que de l'Administration du personnel de l'État. Plusieurs approches ont été combinées.

Dans un premier temps, une étude qualitative a été menée auprès des parties prenantes pour mieux connaître leur expérience et leur vécu des étapes des procédures de recrutement. Cette analyse a été menée d'une part par enquête qualitative à l'aide de questionnaires et d'autre part en organisant des ateliers participatifs. L'approche de la *pensée design* a été adoptée dans ce cadre. Il s'agit d'une méthodologie de plus en plus appliquée dans le contexte de l'innovation publique à l'international depuis une bonne dizaine d'années.

Les chiffres suivants résument les activités organisées et le nombre de participants impliqués :

- Candidats : 250 réponses au sondage et 10 participants à l'atelier ;
- Étudiants : 56 réponses au sondage et 5 participants à l'atelier ;
- Chefs d'administration : 21 réponses au sondage et 12 participants à l'atelier ;

- Gestionnaires des ressources humaines : 37 réponses au sondage et 12 participants à l'atelier ;
- Chef de division et membres de la division Recrutement : 2 ateliers.

Dans un deuxième temps, l'approche statistique a permis d'établir les chiffres et d'analyser les faits suivants :

- Bilan social de la Fonction publique en 2016 ;
- Évolution du taux de réussite aux examens-concours ;
- Profils des candidats (taux de réussite en fonction du type de diplôme, pays d'étude, âge) ;
- Profils des candidats recrutés ;
- Répartition par statut : évolution de l'effectif des employés et fonctionnaires ;
- Nationalité et dispenses de langues ;
- Analyse du marché de l'emploi luxembourgeois.

Parallèlement, une étude comparative a été menée afin de décrire les méthodes de sélection et d'observer les évolutions des fonctions publiques des pays-membres de l'Union européenne.

Finalement, les procédures de recrutement actuelles ont été modélisées afin de mettre en évidence des potentiels d'amélioration et de simplification.

2.1. Les consultations des parties prenantes et les perceptions recensées

2.1.1. Les chefs d'administration et les gestionnaires de ressources humaines

Il est d'abord intéressant de relever que 75% des chefs d'administration et 50% des gestionnaires des ressources humaines ayant répondu aux questionnaires d'enquête qualitative signalent des difficultés majeures de recrutement, ce qui est remarquable et en même temps alarmant en termes de perception et de ressenti. 65% de ces répondants sont d'avis que cela est dû à un examen-concours non adapté.

Les trois principales faiblesses constatées sont les suivantes :

- i. Inadéquation entre les besoins des administrations et les candidats disponibles à l'issue des examens-concours, tant en nombre qu'en profils recherchés

Les administrations n'arrivent plus à occuper les postes vacants par la voie de l'examen-concours. Ceci est d'autant plus vrai pour les besoins en expertise spécialisée (ingénierie, informatique...). En conséquence, le recours à d'autres méthodes de recrutement est en forte progression.

- ii. Lourdeur de la procédure de recrutement

Du moment déclencheur de l'analyse du besoin à la base d'un engagement jugé opportun jusqu'à la sélection d'un candidat, la durée du processus est jugée beaucoup trop longue et les démarches administratives à effectuer sont jugées trop lourdes.

- iii. Rigidité du stage

Si l'on tient compte du fait que le processus d'engagement n'est véritablement terminé qu'après la période de stage et l'insertion professionnelle réussie, cette période est donc également à

considérer dans la vue d'ensemble sur le recrutement. Or le stage est jugé trop standardisé et trop long, surtout au niveau de la formation générale. La formation initiale n'est pas assez diversifiée pour répondre aux besoins, elle manque d'attractivité et de possibilité de personnalisation (segmentation de publics cibles et types spécifiques de formation initiale). Les programmes proposés manquent de cohérence et de complémentarité.

2.1.2. Les candidats et les étudiants

Les candidats et les étudiants sont nombreux à formuler les critiques suivantes :

i. Caractère désuet des épreuves de l'examen-concours

Les épreuves dans les matières qui exigent un apprentissage par cœur sont jugées désuètes. Cet apprentissage est fortement critiqué. À cela s'ajoute que la matière à apprendre est rédigée de manière compliquée et que les niveaux de qualité des textes sont très variables.

ii. Redondance au niveau des matières à apprendre et des épreuves

Les questions des épreuves linguistiques reprennent souvent des thèmes déjà traités au niveau des connaissances générales ou des connaissances de l'État luxembourgeois.

Les examens-concours se basent principalement sur des connaissances légales, linguistiques et de culture générale. La procédure de sélection ignore ainsi les connaissances thématiques dans le domaine dans lequel le candidat est recruté. Elle ne tient pas non plus compte de certaines compétences transversales que les candidats devraient avoir acquis pour pouvoir bien assumer les tâches dans l'administration.

iii. Manque d'information sur la diversité des métiers auprès de l'employeur État

La diversité des métiers et des tâches est trop peu connue, les annonces des examens-concours ne contiennent pas d'informations sur la nature des postes à pourvoir, leur spécificité et leur intérêt. La richesse des missions assurées par l'État à travers ses quelques 150 administrations et services n'est pas perceptible.

2.1.3. Pistes préférées pour contourner les difficultés

Les ateliers interactifs ont permis de constater quelques pistes préférées empruntées par les responsables d'administration pour contourner les difficultés de la méthode de recrutement par examen-concours.

i. Recrutement d'employés de l'État

La piste la plus notable consiste à recourir à l'engagement d'employés, à définir d'emblée le poste comme poste d'employé ou bien à convertir des postes de fonctionnaires en postes d'employés si l'examen-concours n'a pas permis de trouver les candidats appropriés. D'ailleurs, les critères qui sont à la base de la décision de principe de recruter un fonctionnaire ou un employé semblent fortement guidés par des considérations de méthode de recrutement, à moins qu'on soit clairement en présence de fonctions à exercice de la puissance publique. À souligner également que pour beaucoup de chefs d'administration il n'y a pas de différenciation dans le quotidien professionnel entre employés publics et fonctionnaires.

ii. Solutions pragmatiques pour identifier et engager les bons candidats

Les chefs d'administration recourent de plus en plus à l'observation de candidats potentiels tels que chargés de mission engagés à titre temporaire (par exemple les semestres de Présidence), membres d'équipes de projet de partenaires – structures académiques ou de recherche – ou de prestataires externes avec lesquels les administrations sont amenées à coopérer – bureaux d'études, sociétés de consultance. Cette pratique permet de susciter l'intérêt de candidats qui ont déjà fait leurs preuves.

iii. Demandes de dispenses ou dérogations en matière de nationalité et de langues

La transformation digitale, les nouveaux secteurs de l'économie et les nouvelles réalités sociétales augmentent le besoin en agents experts. Les demandes de dispenses ou de dérogations en matière de nationalité et de langues traduisent la tendance de rendre l'accès à la Fonction publique plus facile pour les non-luxembourgeois.

iv. Recours à des partenaires externes

Pour des travaux spécifiques ou d'urgence, le recours à des solutions externes par la voie de contrats d'expertise constitue souvent une alternative.

2.2. L'analyse du contexte : les faits

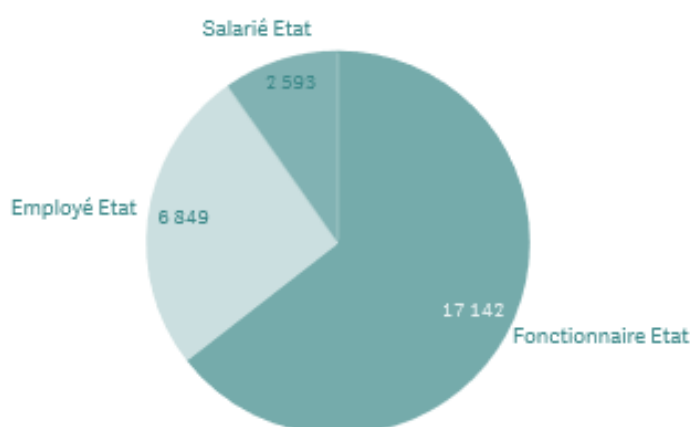
2.2.1. Bilan social de la Fonction publique en 2017

Avant d'aborder les faits et les chiffres relatifs au système de sélection, les graphiques suivants sont destinés à présenter quelques caractéristiques générales du personnel en place à la Fonction publique luxembourgeoise.

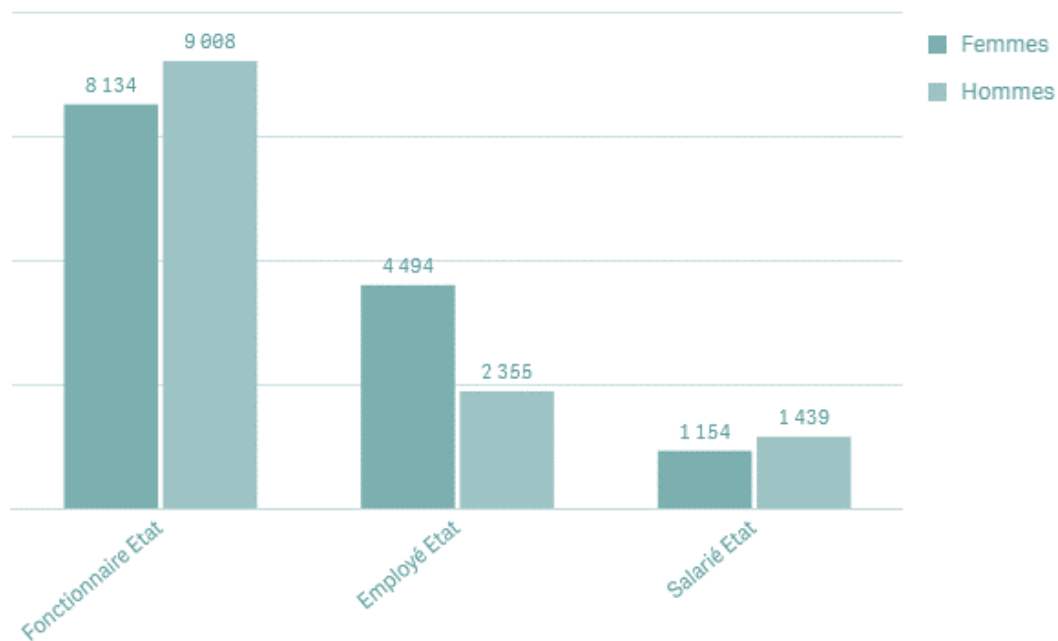
Au 1^{er} janvier 2017, **26.584 agents** sont au service de l'État, à savoir **51% de femmes** et **49% d'hommes**. Il s'agit d'une augmentation de l'effectif de 146% depuis 1970.

Répartition des agents par catégorie statutaire

La **répartition des effectifs** par catégorie statutaire au 1.1.2017 se présente comme suit :

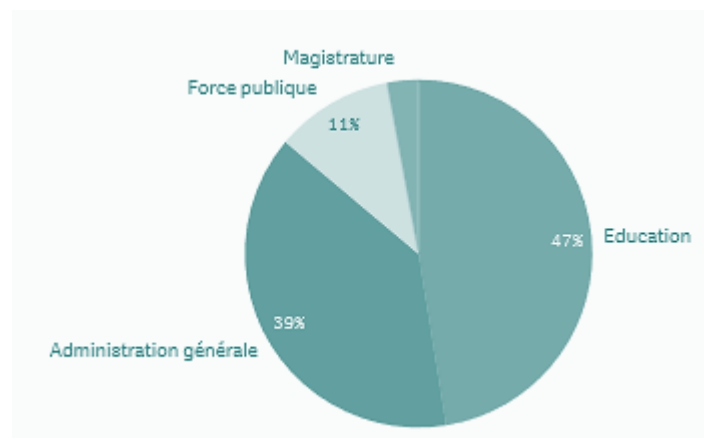


En examinant les effectifs selon statut et genre, il y a lieu de constater que les employés de l'État sont majoritairement des agents féminins (cf. graphique ci-dessous).



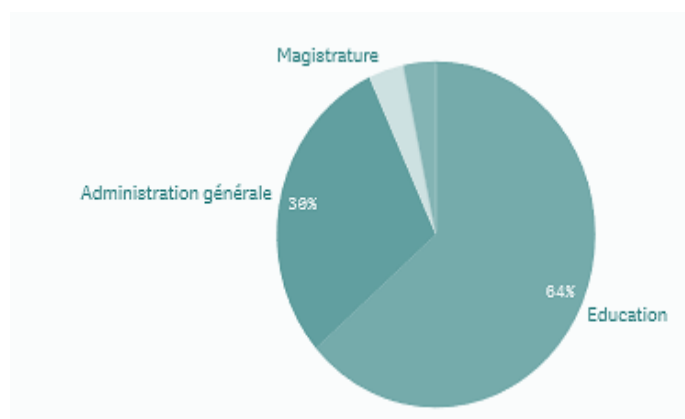
Répartition des effectifs des agents par secteur

Les effectifs par secteur (26.584)

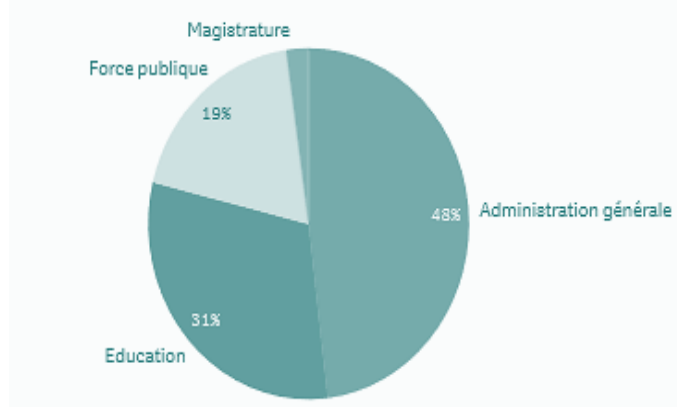


64% des agents féminins travaillent dans l'Enseignement tandis que les agents masculins ne sont que représentés à 31% dans l'Enseignement, mais à 48% dans l'Administration générale.

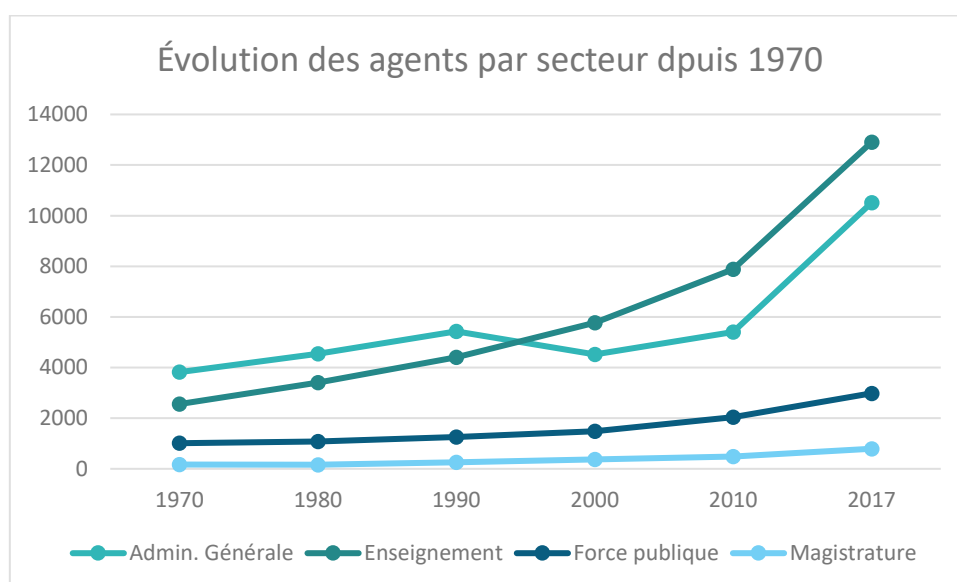
Les femmes par secteur au 1.1.2017 (13.849)



Les hommes par secteur au 1.1.2017 (12.735)



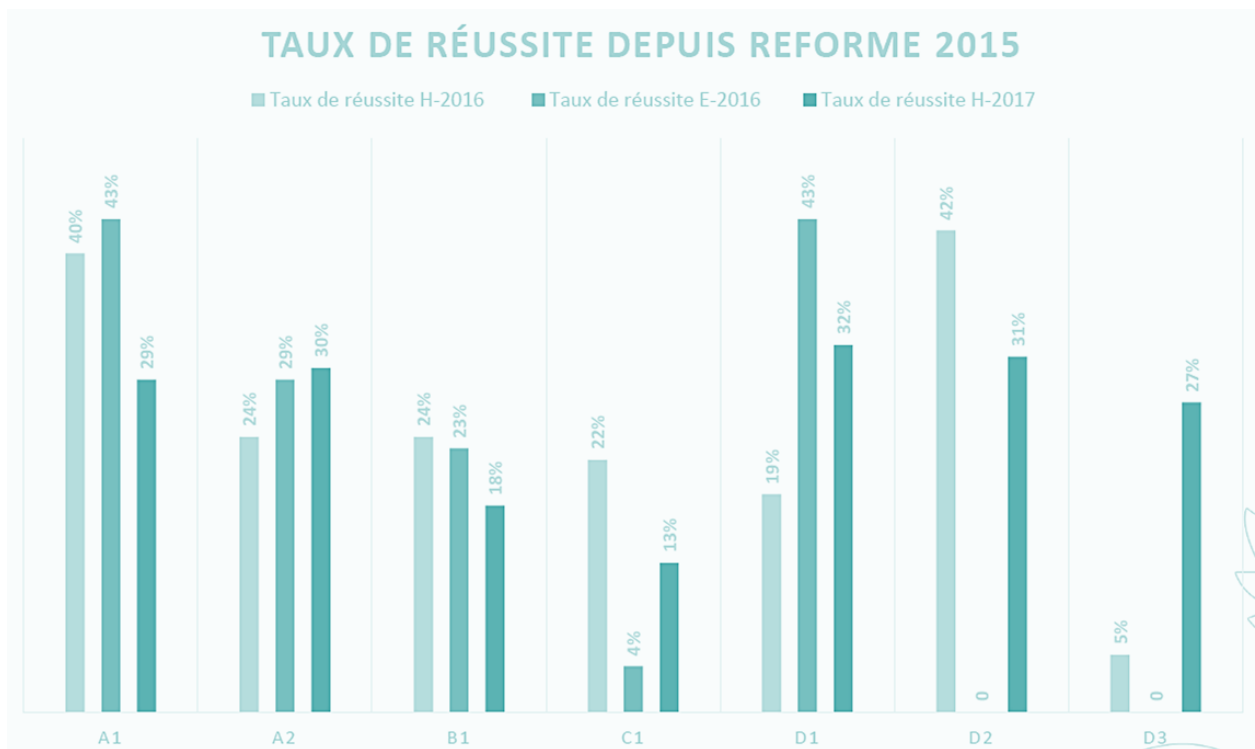
Évolution des agents par secteur depuis 1970



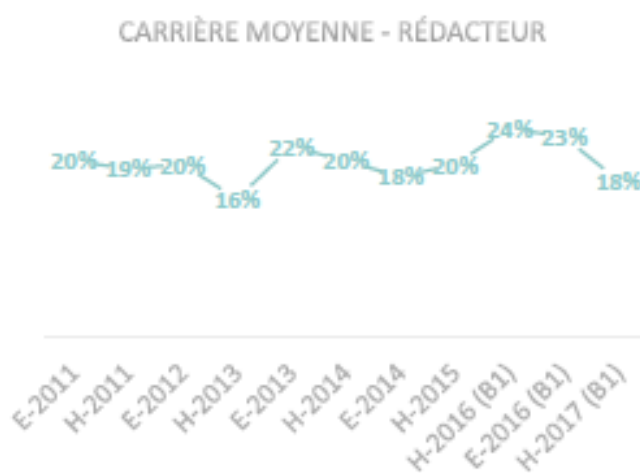
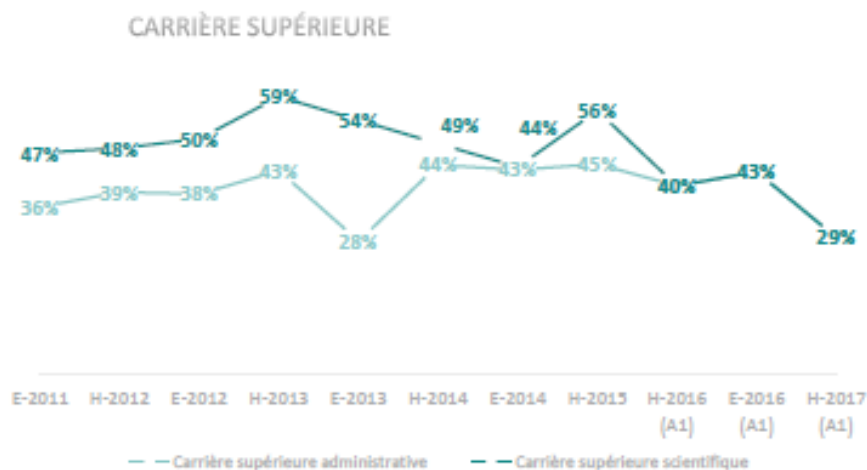
2.2.2. Résultats des examens-concours et évolutions parallèles constatées

Évolution des taux de réussite (Taux de réussite depuis réforme 2015)

Les statistiques des sessions d'examen-concours après la mise en vigueur du paquet réforme de la Fonction publique montrent un taux de réussite très faible pour tous les groupes de traitement, ce qui ne permet pas de couvrir les besoins.

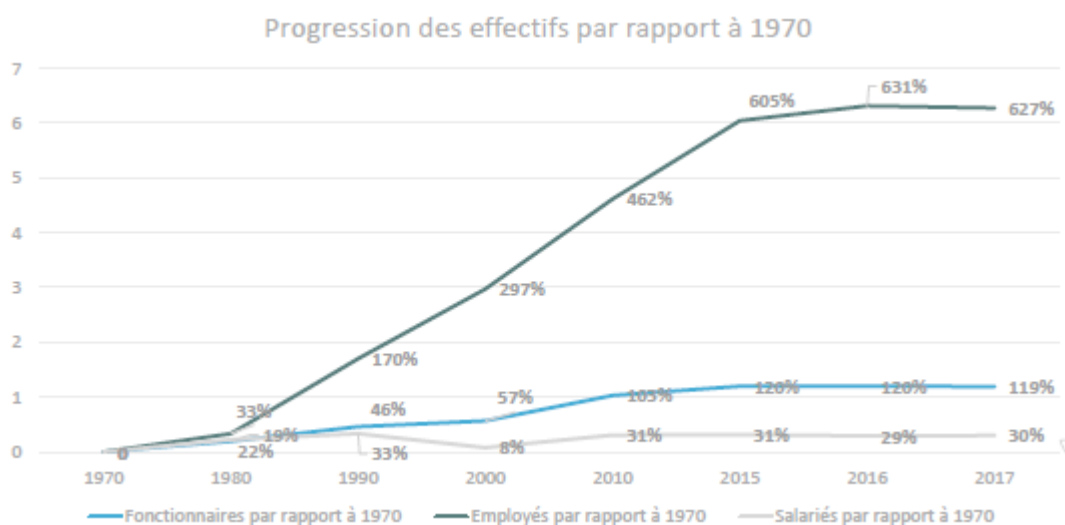


Ces constats confirment la tendance observable depuis 2011. Pour la période de 2011 à 2014, la moyenne du taux de réussite s'élève à 40% pour la carrière supérieure administrative, à 51% pour la carrière supérieure scientifique, à 24% pour le rédacteur, à 39% pour l'ingénieur technicien et à 59% pour l'éducateur gradué. Les tableaux ci-après illustrent les variations du taux de réussite de la carrière supérieure (administrative et scientifique) et de la carrière moyenne (rédacteur) de 2011 à 2017.



Évolution du taux des employés au cours des dernières années

Le graphique suivant illustre l'importance de la progression des effectifs d'employés depuis 1970.



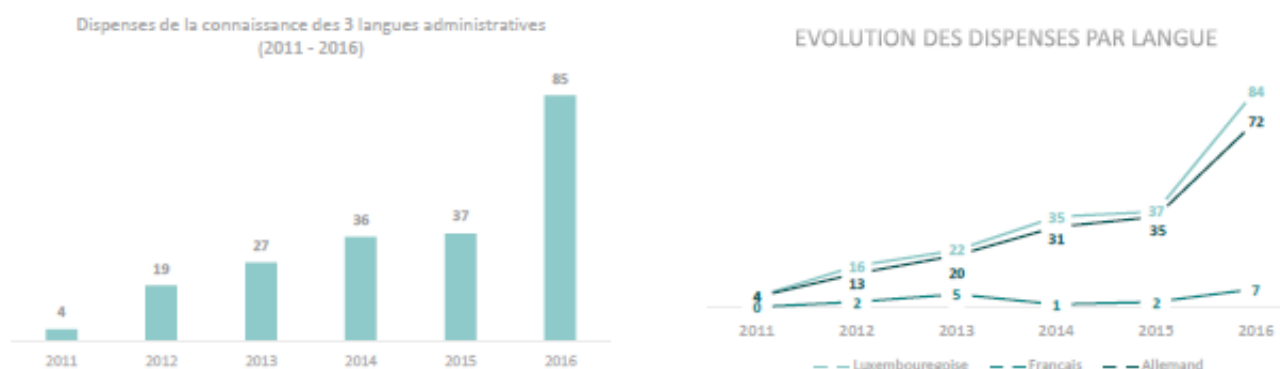
Pendant la période de 1970 à 2017 le nombre des fonctionnaires est passé de 7.934 à 17.142, soit une augmentation de 9.208 unités ou de 119% en 47 ans. Celui des employés est passé de 931 à 6.849, soit une augmentation de 5.918 unités ou de 627 % en 47 ans. Celui des salariés de 2.031 à 2.603, soit une augmentation de 572 unités ou de 30% en 47 ans.

Ce graphique confirme le recours à l'engagement d'employés et pose la question de principe des critères de distinction appliqués à la définition du poste entre fonctionnaire et employé.

Évolution des dispenses de langues

Ayant besoins de spécialistes, les chefs d'administration estiment que les exigences sont très élevées en matière de connaissance des trois langues administratives. En effet, pour la recherche des profils hautement spécialisés, il existe souvent peu de candidats maîtrisant dès le départ les trois langues.

Le Gouvernement en conseil autorise à titre exceptionnel l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. Il y a lieu de constater que le nombre de dispenses est en augmentation :



En revanche, les demandes de dérogation à la condition de la nationalité luxembourgeoise pour les emplois qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, restent très limitées : 4 demandes en 2015 et 7 demandes en 2016. À noter que cette possibilité de dérogation s'applique uniquement aux employés.

En 2016, 90,5 % des agents sont de nationalité luxembourgeoise.

Année	Agents de nationalité luxembourgeoise
2008	91,5%
2010	91,4%
2012	91,0%
2014	90,7%
2016	90,5%

2.2.3. Vivier de recrutement

Évolution démographique

Selon les chiffres fournis par le STATEC, le Luxembourg compte 576 249 habitants au 1^{er} janvier 2016¹. Au cours des 5 dernières années, la population totale a augmenté de 12,5%. La population étrangère a connu un accroissement de 22,1% pour atteindre près de 47% de la population totale au 1^{er} janvier 2016. Cet accroissement de la population étant de plus de 80% dû à l'immigration nette, le nombre d'étrangers a augmenté de 48.653 personnes, tandis que les Luxembourgeois n'ont vu leur effectif augmenter que de 15.243 personnes (cf. tableau ci-dessous).

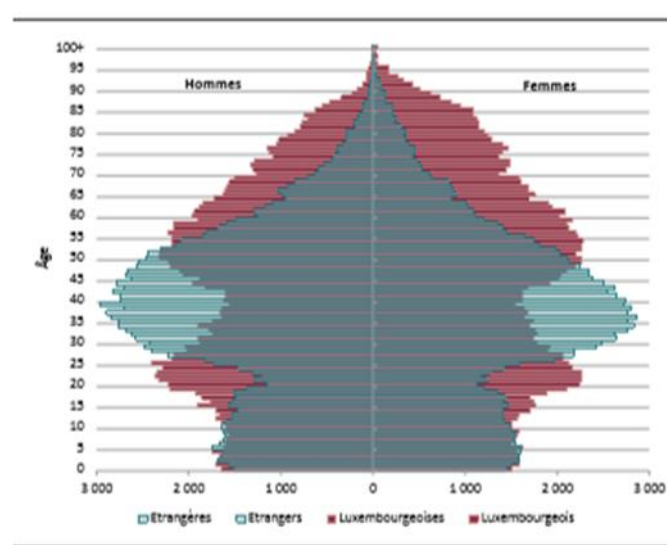
Évolution de la population entre 2011 et 2016

	Population en 2011	Population en 2016	Évolution 2011-2016	Évolution en %
Population totale	512 353	576 249	63 896	12.5
Luxembourgeois	291 831	307 074	15 243	5.2
Étrangers	220 522	269 175	48 653	22.1

Source : STATEC

En passant de 313 050 habitants au 1^{er} janvier 1960 à 524 853 au 1^{er} janvier 2012, **l'augmentation de la population du Luxembourg en une cinquantaine d'années atteint 68%**, contre 25% dans l'UE-27 en moyenne, 40% en France, 21% en Belgique et 13% en Allemagne. Cette augmentation se concentre sur la période 1985-2012. C'est surtout l'immigration qui est à l'origine de ce dynamisme démographique².

La **population étrangère** est **surreprésentée** pour les personnes âgées de 27 à 49 ans, c'est-à-dire majoritairement les **personnes actives sur le marché du travail**. À partir de 50 ans, les Luxembourgeois sont de nouveau majoritaires³ (cf. tableau ci-dessous).



Source : STATEC

En d'autres termes, la cible principale de recrutement, à savoir la population luxembourgeoise de la tranche d'âge allant de 25 ans à 50 ans, constitue une minorité sur le marché du travail luxembourgeois.

¹ STATEC - Regards n°16 sur l'évolution de la population depuis le recensement de 2011
<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-16-2016.pdf>

² <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-11-12.pdf>

³ STATEC - Regards n°16 sur l'évolution de la population depuis le recensement de 2011

L'emploi salarié intérieur remonte à 211.649 résidents en 2015, dont 106.618 résidents de nationalité luxembourgeoise.

En même temps, le marché du travail luxembourgeois absorbe pas moins de 169.668 frontaliers, augmentant à 381.317 l'emploi salarié total. La part des résidents de nationalité luxembourgeoise dans l'emploi salarié intérieur est de 28%.

Évolution de l'emploi salarié par pays de résidence, sexe, nationalité et branche d'activité

	2015	2015					2016				
		2015		2016			2015		2016		
		T3	T4	T1	T2	T3	T3	T4	T1	T2	T3
	Nombre de personnes	Variation en % sur un trimestre*					Variation en % sur un an**				
Emploi salarié intérieur	381317	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	2,6	2,8	3,0	3,0	3,1
Pays de résidence et nationalité											
Résidents au Luxembourg	211649	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	2,1	2,1	2,0	2,1	2,4
Luxembourgeois	106618	0,1	0,4	0,0	0,4	0,5	1,0	1,0	0,6	0,9	1,3
Communautaires (UE28)	92673	0,6	0,8	0,8	0,5	0,7	2,8	2,8	2,8	2,6	2,7
Non communautaires	12358	1,5	2,5	1,9	2,2	2,2	6,2	7,5	7,6	8,4	9,2
Frontaliers	169668	0,9	1,0	1,2	0,9	0,7	3,4	3,7	4,2	4,1	3,9
Belgique	42104	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	2,4	2,6	3,1	3,1	3,0
Allemagne	41930	0,5	0,7	0,8	0,6	0,7	2,8	2,7	2,8	2,6	2,8
France	85635	1,2	1,4	1,5	1,2	0,8	4,1	4,7	5,5	5,3	4,9
Sexe											
Hommes	226553	0,6	0,9	0,8	0,7	0,7	2,6	2,9	3,2	3,1	3,2
Femmes	154764	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8
Branche d'activité (Nace rév.2)											
Industrie (extractive, manufacturière, énergie et déchets)	36246	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	1,4	1,7	1,6	1,2	1,4
Construction	40838	0,5	0,8	1,0	0,7	0,8	1,8	2,0	2,8	3,0	3,3
Commerce, transport, hébergement et restauration	89835	0,7	0,8	0,7	0,7	0,4	2,0	2,2	2,8	2,9	2,6
Information et communication	16066	0,1	0,9	1,3	0,9	0,6	1,7	1,5	2,7	3,3	3,8
Activités financières et d'assurance	44014	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	2,1	2,8	3,0	2,9	2,9
Activités spécialisées et services de soutien	57015	1,5	1,9	1,7	1,5	0,9	6,3	6,7	7,1	6,7	6,2
Administration et autres services publics	78493	0,6	0,4	0,0	0,8	0,6	2,9	2,5	1,7	1,8	1,8
Autres activités	18809	-1,6	1,1	0,7	0,0	1,3	0,5	0,8	0,9	0,0	3,2

Source: Comptes nationaux

*données corrigées des variations saisonnières

** données brutes

Sachant que les résidents de nationalité luxembourgeoise constituent le réservoir principal de recrutement de la Fonction publique, il est intéressant d'examiner les niveaux d'éducation par nationalité.

Nationalité	Secondaire		Secondaire		Autre
	Primaire	inférieur	supérieur	Supérieur	
Luxembourg	16.8%	14.7%	41.9%	23.7%	2.8%
Belges	4.9%	6.2%	24.6%	62.2%	2.1%
Français	5.9%	5.8%	30.2%	56.2%	1.9%
Allemands	8.4%	5.2%	34.7%	47.5%	4.2%
Italiens	27.6%	14.1%	28.6%	26.2%	3.6%
Portugais	45.0%	24.0%	23.1%	4.8%	3.0%
Autre UE27	4.4%	4.5%	22.1%	66.5%	2.6%
Autre	19.8%	15.3%	31.3%	28.7%	4.9%
Total	19.9%	14.6%	35.5%	27.0%	2.9%

Source : STATEC – RP 2011

N.B.: Personnes de 15 ans et plus ne poursuivant plus d'études

Il ressort de ce tableau que les résidents luxembourgeois sont moins diplômés au niveau universitaire que les résidents non luxembourgeois. Les résidents luxembourgeois ont le plus

souvent des diplômes du secondaire supérieur (41,9%) et moins d'un quart (23,7%) sont détenteurs d'un diplôme supérieur, proportion inférieure à la moyenne (27%) et inférieure à la proportion des Belges (62,2%), des Français (56,2%) et des Allemands (47,5%).

Il est clair que l'administration publique est en concurrence avec le secteur privé pour recruter les meilleurs candidats. Or, le secteur privé est très concurrentiel pour attirer ces candidats dans la mesure où il dispose d'une plus grande flexibilité pour offrir des conditions avantageuses aux candidats les plus compétents. Le secteur privé est souvent aussi beaucoup plus proactif et efficace en matière de « employer branding » (y inclus les conditions de travail offertes), de « head-hunting » et des procédures et méthodes de sélection des meilleurs candidats.

Cette situation de concurrence est d'autant plus accentuée que depuis le 1^{er} trimestre 2015 le marché de l'emploi national pour la main d'œuvre qualifiée est pour ainsi dire en surchauffe.

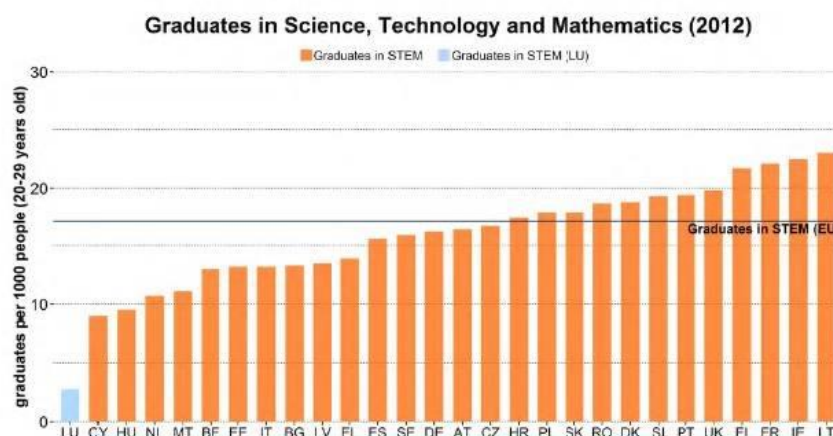
En plus, le secteur privé est très demandeur pour les profils STEM (« Science, Technology & Mathematics ») et notamment les informaticiens qui bénéficient d'offres de salaire considérables dans le secteur privé. Soulignons que, d'après une analyse de Eurostat de 2012, le Luxembourg est déjà largement en dernière position au niveau européen pour le nombre de profils et études STEM parmi ses résidents (cf. tableau ci-dessous).

Il faut cependant nuancer ces chiffres dans la mesure où ce résultat est notamment dû au fait qu'une grande partie des étudiants luxembourgeois font leurs études à l'étranger et ne sont donc pas pris en compte dans cette statistique, laquelle ne tient compte que des étudiants résidents, donc ceux issus de l'Université du Luxembourg⁴.

Diplômés STEM en comparaison européenne

Human Capital: Graduates in STEM (Science, Technology and Mathematics)

Luxembourg has 2.8 graduates in STEM per each 1000 people aged 20-29 years old (17 in the EU).



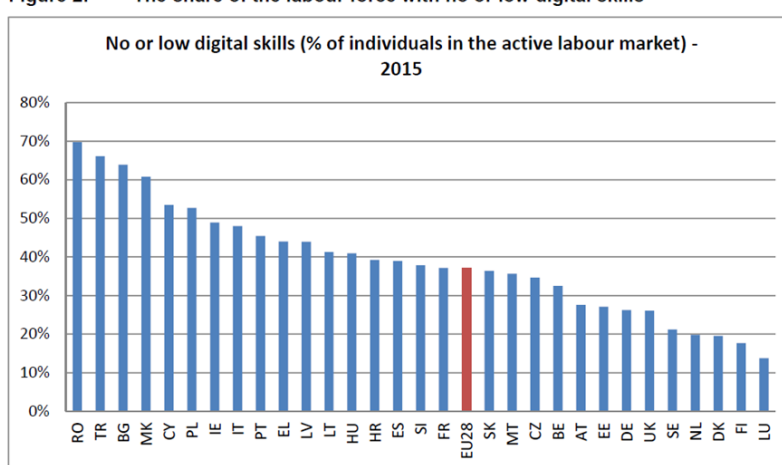
Source: Eurostat - Science and technology graduates by sex

⁴Rapport sur l'état d'avancement de l'Europe numérique (EDPR) 2016
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/luxembourg>

La situation est particulièrement tendue dans le domaine des TIC. D'après le rapport sur l'état d'avancement de l'Europe numérique (EDPR) 2016, le Luxembourg manque en effet de professionnels formés dans le domaine des TIC. En 2015, 59,1% des entreprises qui ont recruté ou tenté de recruter du personnel pour des emplois requérant des compétences spéciales en TIC ont eu des difficultés à les pourvoir, contre 58,5% en 2014. Cela représente l'avant-dernier plus mauvais résultat dans l'UE⁵, alors que le Luxembourg est un des pays les plus avancés au plan numérique et en a fait l'un de ses chevaux de bataille de positionnement stratégique (stratégie « Digital Luxembourg »).

La demande de diplômés TIC au sein de l'économie est donc en forte hausse alors que l'offre ne suit pas. Cette particularité du marché de l'emploi actuel est un des facteurs qui explique également les difficultés actuelles du recrutement auprès de l'État.

Figure 2: The share of the labour force with no or low digital skills



Source: Eurostat

2.2.4. Méthodes de sélection

i. Une tendance à la diversité accrue des candidats

Le paysage scolaire a fondamentalement évolué au cours des dernières 50 années, ce qui ne reste pas sans implications pour le recrutement dans la Fonction publique. D'une part, il y a l'introduction de l'enseignement secondaire technique dans les années 70 et l'équivalence entre les diplômes de 1^{ère} et de 13^{ème}. Les proportions des élèves de l'enseignement secondaire classique (ES) et de l'enseignement secondaire technique (EST) sont bouleversées au fil du temps dans la mesure où une majorité des élèves obtient désormais un diplôme de fin d'études secondaires techniques. D'autre part, le niveau d'éducation s'accroît au Luxembourg et de plus en plus de personnes obtiennent un diplôme universitaire.

Depuis 1960, alors qu'il y a une « massification » du secondaire, c'est-à-dire un fort accroissement de la part d'élèves poursuivant leurs études au-delà du primaire ou secondaire inférieur, ce sont surtout les effectifs du secondaire technique qui ont explosé⁶. En 1960, ces effectifs étaient de

⁵ Ibid. p. 2

⁶ Le présent chapitre se base sur la publication du STATEC "Le Luxembourg 1960-2010 – l'évolution de l'enseignement depuis 1960 », 2012

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-14-12.pdf>

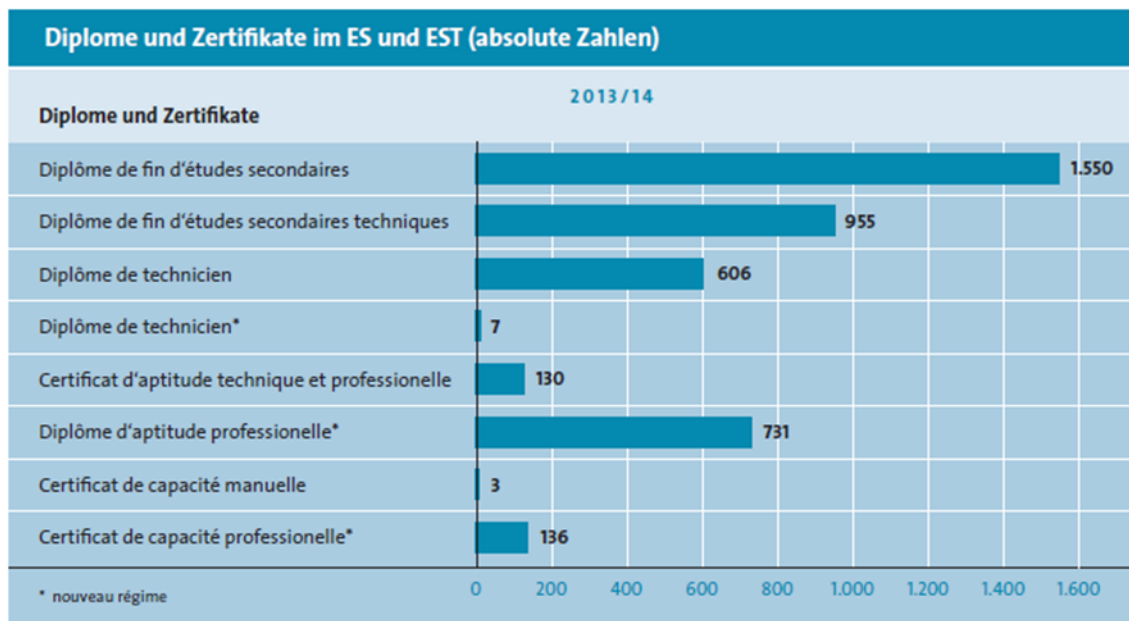
4.700, donc inférieur à ceux du secondaire classique (5.900 en 1960). En 2014, l'EST compte presque 27.000 élèves, soit 67,8%, et l'ES environ 13.000, soit 32,2%⁷.

Répartition des élèves entre enseignement secondaire classique et enseignement secondaire technique

Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf ES und EST (2002/03–2013/14)					
	2013 / 14				
	ENSEIGNEMENT SECONDAIRE		ENSEIGNEMENT SECONDAIRE TECHNIQUE		Total
	absolut	%	absolut	%	
2002/03	9.963	31,1%	22.093	68,9 %	32.056
2003/04	10.316	31,7%	22.204	68,6 %	32.520
2004/05	10.571	32,0%	22.460	68,0 %	33.031
2005/06	11.114	32,8%	22.759	67,2 %	33.873
2006/07	11.693	33,4%	23.277	66,6 %	34.970
2007/08	12.122	33,7%	23.805	66,3 %	35.927
2008/09	12.469	33,9%	24.323	66,1 %	36.792
2009/10	12.757	33,6%	25.184	66,4 %	37.941
2010/11	12.825	33,9%	25.879	66,1 %	38.704
2011/12	12.975	33,0%	26.330	67,0 %	39.305
2012/13	12.958	32,7%	26.627	67,3 %	39.585
2013/14	12.832	32,2%	26.998	67,8 %	39.830

Le nombre de diplômes de l'ES délivrés a certes augmenté de 403 en 1960 à 1.550 en 2014. Mais de tous les diplômes de fin d'études secondaires, donc les diplômes qui donnent accès à la carrière B1, la moitié des diplômes provient de l'EST (régime technique et diplôme de technicien), comme l'illustre le tableau ci-dessous.

⁷Bildungsbericht 2015 - <http://www.men.public.lu/catalogue-publications/themes-transversaux/statistiques-analyses/bildungsbericht/2015/band-1.pdf>



En tenant compte du fait que le nombre de types de diplômes de fin d'études s'est fortement développé depuis les années 1990, il y a lieu de constater une tendance forte à la diversité accrue au niveau des candidats.

ii. Une tendance vers l'uniformisation des épreuves

Alors que le paysage scolaire est caractérisé par une diversification des types et catégories de diplômes de fin d'études, le système de recrutement de l'État a réagi par une tendance générale vers l'uniformisation des épreuves, probablement dans un souci d'égalité de traitement pour chacun.

Voici pour mémoire quelques étapes clés des réformes du recrutement tendant vers cette uniformisation :

La **loi du 8 juin 1994** modifie le **statut général** en introduisant une nouvelle condition d'admission à la Fonction publique : le candidat doit avoir fait preuve, avant l'admission au stage, d'une **connaissance** adéquate des **trois langues administratives** telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Cette modification s'explique par le fait que la Commission européenne avait assigné le Luxembourg devant la Cour de Justice de l'UE pour avoir maintenu la condition de nationalité pour l'accès aux emplois publics des secteurs de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports, du secteur postes et télécommunications, de la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité.

Le **règlement grand-ducal du 9 décembre 1994** fixe les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics. Le MFRA organise désormais des **épreuves préliminaires de langues**.

Quant au contenu de l'examen-concours, une **épreuve de langue luxembourgeoise** est introduite au niveau de toutes les carrières. Il y a lieu de constater qu'il n'y a ni épreuve de langues, ni épreuve de droit pour la carrière supérieure.

L'année 2004 voit une réforme générale du recrutement, mise en œuvre par l'adoption de sept règlements grand-ducaux. Cette réforme introduit les types de concours suivants :

- 2 examens-concours distincts dans la carrière supérieure (administrative et scientifique) ;
- 6 examens-concours distincts dans la carrière moyenne (rédacteur administratif ou technique, ingénieur technicien, technicien diplômé, éducateur gradué, informaticien diplômé) ;
- 9 examens-concours distincts dans la carrière inférieure.

En ce qui concerne le détail des épreuves, il est intéressant de noter que l'anglais est introduit dans l'épreuve de langues de la carrière supérieure et de la carrière moyenne, alors qu'une épreuve sanctionnant l'organisation, le fonctionnement et les structures de l'État est introduite pour toutes les carrières.

La **loi du 18 décembre 2009** « sur l'ouverture de la Fonction publique aux ressortissants communautaires » a opéré les modifications nécessaires dans le statut des fonctionnaires de l'État et dans le régime des employés de l'État pour permettre aux citoyens des pays de l'UE d'avoir un accès général à la Fonction publique luxembourgeoise. Restent cependant exclus de cette ouverture les emplois comportant une participation à l'exercice de la puissance publique déterminés dans le règlement grand-ducal du 12 mai 2010.

Dans le contexte de l'ouverture de la Fonction publique aux ressortissants communautaires, une **épreuve sur l'histoire et la culture luxembourgeoise** est introduite en **2010** pour tous les examens-concours. Les candidats doivent répondre en luxembourgeois pour la moitié des points.

Avec l'adoption du paquet des réformes dans la Fonction publique en 2015, les examens-concours se font désormais en 2 parties distinctes pour toutes les carrières : une **épreuve générale** organisée par le MFPPA, suivie d'une **épreuve spéciale**, axée sur le profil spécifique du poste, organisée par l'administration concernée. L'épreuve spéciale peut revêtir soit la forme d'un entretien personnel et professionnel, soit d'une mise en situation professionnelle écrite ou orale. Elle peut être complétée par l'établissement d'un profil des compétences sociales.

Il y a les mêmes 5 épreuves à l'examen-concours pour chaque groupe de traitement :

Épreuves de l'examen-concours en 2015 identiques pour toutes les carrières :
1) Organisation, fonctionnement et structures de l'État luxembourgeois
2) Histoire et culture luxembourgeoise
3) Connaissances générales dans les domaines de l'actualité, de la politique nationale et internationale et de l'histoire contemporaine
4) Langues étrangères
5) Traduction d'un texte luxembourgeois en langue française ou allemande

Les épreuves « d'aptitude générale » respectivement des « technologies professionnelles » de 2004 sont supprimées dans la mesure où ces matières peuvent être contrôlées dans le cadre de l'épreuve spéciale à mener par le département ou l'administration qui dispose d'une vacance de poste.

La distinction entre différentes catégories d'examens-concours – administratives, scientifiques, techniques, éducateur gradué, ingénieur technicien et informatique – est supprimée et remplacée par la même structure d'épreuve pour chaque groupe de traitement.

2.2.5. Lourdeurs administratives

La modélisation des procédures actuelles à l'aide de l'outil de modélisation PROMETA a permis d'avoir des vues globales sur les méthodes de recrutement et d'identifier des pistes de simplification et d'amélioration. Le règlement grand-ducal du 7 avril 2017⁸ en est une première conséquence.

2.3. Benchmark international

Sur le plan européen, on distingue traditionnellement entre deux systèmes de fonction publique : (1) le **système de carrière** (p.ex. AT, BE, FR, DE, ES, LU, PT) et (2) le **système d'emploi** (p.ex. SE, UK, FI, EE, DK, HU, CZ, SK). Cette distinction est pertinente dans le cadre de notre étude, parce que le système de fonction publique adopté par un pays a un impact sur l'organisation du **système de recrutement** et par conséquent doit être pris en compte lors d'une réforme du recrutement.

Sans entrer dans les détails théoriques, les systèmes de carrière font partie de ce qu'on appelle le modèle bureaucratique. Or, on constate depuis les dernières décennies une tendance croissante vers un démantèlement des systèmes à dominante bureaucratique comprenant le système de carrière au profit de systèmes post-bureaucratiques qui se caractérisent par l'introduction de pratiques de gestion des ressources humaines plus diversifiées, fondées sur des définitions d'emplois et de compétences, le développement des compétences et la mobilité.

L'application de nouvelles méthodes de gestion post-bureaucratiques n'évolue cependant pas au même rythme dans les différents pays-membres de l'Union européenne. Le tableau ci-dessous montre une classification des États de l'Union européenne sur une échelle dite « post-bureaucratique » :

⁸ [Règlement grand-ducal du 7 avril 2017 portant modification a\) du règlement grand-ducal modifié du 6 juin 2008 déterminant les conditions générales et les modalités du recrutement centralisé applicables à certains employés occupés dans les administrations et services de l'État ; b\) du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics et c\) du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État](#)

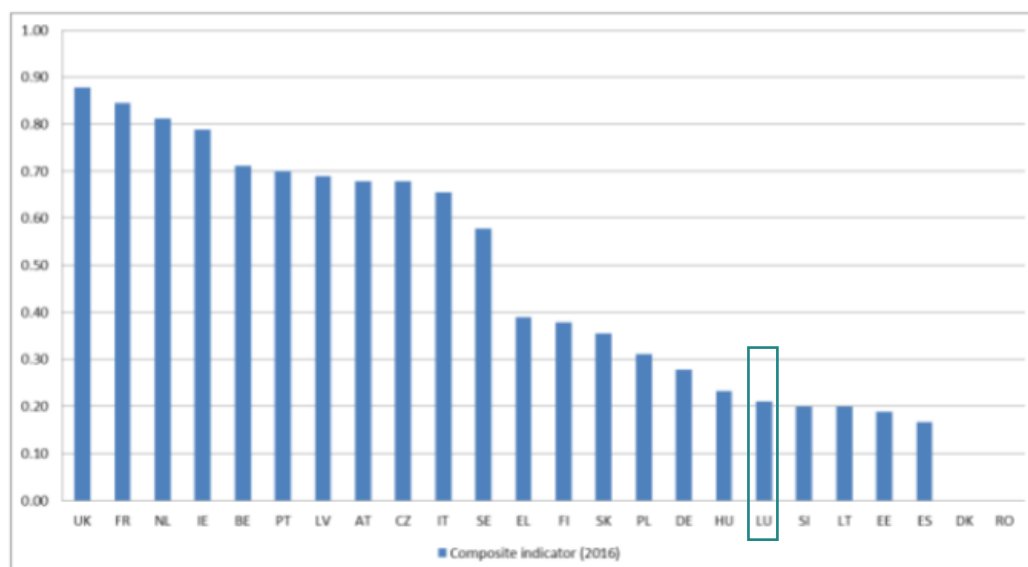
Etat Membre	Score	Etat Membre	Score
Grèce	7.2	Lituanie	24.3
<u>Luxembourg</u>	<u>7.2</u>	Pologne	27.7
Chypre	9.8	Bulgarie	28.9
Irlande	13.6	Malte	29.3
Portugal	16.3	Slovénie	29.5
France	16.3	Estonie	38.8
Allemagne	16.6	Lettonie	40.2
Belgique	18.6	Pays-Bas	47.1
Espagne	19.1	Slovaquie	51.0
Roumanie	19.8	Finlande	53.4
Italie	20.8	Royaume-Uni	64.1
Hongrie	22.9	Danemark	68.2
Autriche	23.7	République tchèque	73.0
		Suède	81.4

Source : C. Demmke, T. Moilanen, *Civil services in the EU of 27, Frankfurt 2010, page 188.*

En tenant compte du score moyen qui se situe à 32,2, il est permis de constater que le Luxembourg reste parmi les systèmes classiques bureaucratiques ou systèmes de carrière les plus traditionnels.

De son côté, l'OCDE mesure régulièrement l'utilisation de pratiques stratégiques de ressources humaines au niveau de l'administration centrale. Parmi les pratiques mesurées il y a entre autres la capacité de gestion des ressources humaines des départements et administrations, ainsi que leur capacité de gestion prévisionnelle des postes en fonction de l'évolution des besoins des services. Là encore le Luxembourg se place en queue de peloton.

Figure 5 – Utilisation of strategic human resources management in central government



Ce graphique est repris dans le document « European semester thematic factsheet : Quality of public administration », Commission européenne, 14.11.2016. Il y est commenté que les pays à résultat moins élevé risquent à long terme de se voir confronter à des difficultés pour attirer, motiver, développer et retenir les talents.

Dans ce contexte et en lien plus particulièrement avec les méthodes de sélection, il est intéressant de citer encore le *Guide pour une administration publique de qualité* publié par la Commission européenne en mai 2015. En effet, au chapitre consacré au recrutement et à la sélection on trouve notamment le constat suivant (page 188) :

*“The most important recent reforms in the EU Member States touch upon the assessment/selection methods, including the trend towards **competency-based recruitment and selection**. Although diploma requirements and qualifications remain important, the assessment of competencies during open competitions and interviews gains in significance. As the inspiring example of the Federal Belgian civil service in the text box very well illustrates, a perfect match between a candidate’s competencies and the competencies described in a job vacancy can even become more important than fulfilling the diploma requirements. This procedure can become particularly relevant in the context of a tight labour market and skills shortages.”*

L’exemple du système de recrutement basé sur les compétences du service public fédéral belge y est mis en avant comme bonne pratique :

Inspiring example: Competency-based recruitment in the Federal Belgian public service

Since recently, an important step has been made to replace the educational qualification requirements (diplomas) with competency requirements. Even if candidates don’t have the required diploma, they can be selected for specific functions if they can demonstrate the necessary competencies. In that case, the Minister for Civil Service can decide to overrule the obligation of having a diploma or certificate necessary to perform or even to apply for those specific jobs. SELOR, the specific federal selection and recruitment agency, then assesses whether the competencies (both generic and specific) that correspond to the required qualification level, but were acquired outside the system, have been mastered. This procedure can however only be applied if specific qualifications are not in place on the labour market.

Source: OECD (2011), *“Public servants as partners for growth”*, p.137.

3. Trois défis majeurs identifiés

En conclusion des développements qui précèdent, le projet d’étude du système de recrutement permet d’identifier trois défis majeurs :

- i. Attirer davantage de talents vers la Fonction publique afin d’étendre le vivier de recrutement

Dû à la petite dimension du Luxembourg, la Fonction publique doit faire face à un pool limité de candidats sur le marché du travail. Il devient d’autant plus vital d’être attractif pour tous les candidats disponibles.

- ii. Sélectionner sur base de compétences reconnues comme essentielles pour travailler dans la Fonction publique

Actuellement, les instruments identifiant les compétences essentielles requises pour l’exercice d’un emploi dans la Fonction publique ne sont pas en place. Définir les compétences-clés en lien avec les valeurs d’une Fonction publique exemplaire et de qualité et les évaluer au moment de la sélection est essentiel pour garantir la légitimité du service public au quotidien.

- iii. Investir dans la préparation à la sélection et dans le développement des compétences nécessaires au bon fonctionnement de la Fonction publique

Le rôle des administrations et de leurs responsables en ressources humaines dans la sélection des candidats est fondamental. Une organisation professionnelle des épreuves spéciales est indispensable, tout comme une insertion professionnelle accompagnée pendant le stage ainsi que par la suite un suivi professionnel du développement des compétences en harmonie avec les exigences de l'administration.

4. Pistes de réflexion et prochaines étapes

Pistes de réflexion

Afin de relever ces défis, des pistes de réflexion sont en gestation et des démarches appropriées sont en train d'être mises en place.

→ Mieux promouvoir les métiers et les perspectives de développement professionnel :

Le référentiel fonctions et le modèle de compétences sont à la base d'une modernisation de la gestion des ressources humaines de la Fonction publique et en particulier d'une réforme du processus de recrutement.

La gestion des compétences permet de préciser clairement quelles sont les compétences nécessaires pour exercer les différentes fonctions au sein de l'administration publique luxembourgeoise ainsi que la manière dont ces compétences peuvent être observées et développées par les collaborateurs.

Le projet a pour objet de dresser un inventaire sous forme de référentiel des fonctions de la Fonction publique luxembourgeoise et d'implémenter un modèle de compétences destiné à associer des profils de compétences précis aux métiers identifiés.

→ Professionnaliser la sélection :

La professionnalisation de la sélection devra comprendre les actions suivantes :

- Investir dans une meilleure préparation des candidats en vue de la sélection ;
- Investir dans l'évaluation et le développement individualisés des compétences ;
- Investir dans l'apprentissage actif des langues afin de faciliter le recrutement et l'intégration culturelle des agents non luxembourgeois.

→ Explorer les besoins de recrutement de la Fonction publique à moyen terme :

Globalement, le besoin de recrutement est fonction des départs à la retraite, de l'évolution des services publics et de leurs prestations dans le contexte de l'évolution démographique ainsi que de la digitalisation et en général de l'innovation. Une analyse plus approfondie de ces phénomènes et de leur influence sur l'évolution des effectifs et des profils de compétences des services publics serait recommandable.

Retour sur un premier projet pilote d'assistance à la sélection

Pendant la période de juillet 2016 à janvier 2017 quelques 18 administrations pilotes ont eu recours aux questionnaires de personnalité et tests d'aptitude pour quelques 170 recrutements. Deux séminaires de sensibilisation à ces méthodes ont été organisés pour les gestionnaires des ressources humaines de ces administrations et le retour mesuré à l'aide d'une enquête de satisfaction a été plus que concluant avec 100% de satisfaction de la part des répondants.

Prochaines étapes

- Mise en place d'une assistance continue et de formations à la sélection
- Projet pilote de sélection sur base du modèle de compétences de la Fonction publique fédérale belge
- Projet pilote « Référentiel des fonctions et modèle de compétences »
- Benchmark de différentes écoles européennes et internationales d'administration publique
- Modification du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État
 - Modifications au niveau des épreuves
 - Réduction des délais
 - Plus de flexibilité dans l'organisation