



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RM/vg

Commission des Pétitions et Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)
- Rapporteur : Monsieur Camille Gira

Echange de vues avec des représentants gouvernementaux au sujet du recrutement de personnel dans la Fonction publique

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, membres de la Commission des Pétitions,

M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative,

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative,

M. Marc Colas, du Ministère d'Etat,

Mme Rachel Moris, du Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission des Pétitions
M. Norbert Hauptert, Président de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

6088 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président de la Commission des Pétitions explique que la présente réunion a été convoquée dans l'objectif de mener une discussion avec des représentants gouvernementaux sur la thématique du recrutement de personnel dans la fonction publique, et ceci dans le cadre de la préparation du débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur.

En effet, à la lecture du dernier rapport annuel du Médiateur, il est apparu que le manque de personnel dans la fonction publique est un problème dominant. C'est d'ailleurs un problème récurrent, car il a déjà été mentionné dans les rapports précédents du Médiateur. Pour exemple, il suffit de citer les difficultés rencontrées par la Caisse National des Prestations Familiales ou par l'Administration de l'Environnement.

La Commission des Pétitions s'est donc proposé d'examiner cette problématique de manière exhaustive. Dans ce contexte, elle a estimé opportun d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, afin de comprendre comment, et sur base de quels critères, le Gouvernement définit ses besoins en personnel et fixe des chiffres en la matière. Il serait en outre souhaitable de recevoir des informations sur la pratique du *numerus clausus*, ainsi que sur la pratique du recrutement hors *numerus clausus*.

Madame la Ministre déléguée signale en premier lieu que le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative n'est pas responsable de la détermination des besoins en personnel et qu'il s'occupe uniquement de la gestion purement administrative du personnel de l'Etat (recrutement et examens-concours, mobilité, discipline, fixation et calcul des traitements,...). C'est le Ministère d'Etat, en collaboration avec le Ministère des Finances, qui est responsable du recrutement du personnel. Il est en cela épaulé par la Commission d'Economies et de Rationalisation (ci-après : CER).

Il faut en outre savoir que la notion de recrutement englobe deux éléments distincts, à savoir :

- la création de nouveaux postes, soit le renforcement en personnel,
- le remplacement d'un agent qui part à la retraite ou qui prend un congé sans solde. Il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un renforcement en nombre absolu, mais il faut noter que ce type de recrutement n'est pourtant pas systématique.

La CER a été créée par la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice. Elle est composée de représentants du Ministère d'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Le rôle de la CER est de rendre un avis sur l'opportunité de tout engagement, c'est-à-dire à chaque fois qu'un poste doit être pourvu au sein de l'appareil étatique, que ce soit un renforcement ou un remplacement. Ces avis sont parfois substantiels. Il est ajouté que, jusque dans les années '80, la CER ne s'est pas occupée uniquement de questions relatives au personnel, mais elle rendait également des avis concernant l'achat de matériel de bureau (ex : machines à écrire) et le parc automobile de l'Etat. De nos jours, la Commission se concentre sur les questions de personnel au sens large. Outre ses avis concernant le

recrutement des agents de l'Etat, il lui arrive en effet d'émettre des avis sur la réorganisation des administrations, les procédures, les rémunérations ou des projets de loi-cadre. A cet égard et suite à une question afférente, l'exemple d'une récente réunion avec Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi est cité. Lors de cette réunion, la CER a émis des réflexions sur la réorganisation et la simplification des procédures au sein de l'ADEM.

La pratique du *numerus clausus* a débuté en 1970. Son fonctionnement est le suivant :

- Une fois par an, les différents Ministres font un rapport au Ministre d'Etat dans lequel ils chiffrant leurs besoins en personnel pour l'année qui suit. Ces besoins en personnel doivent être décrits de manière précise, administration par administration et service par service. Les Ministères doivent en outre définir, par ordre décroissant, leurs priorités.
- Le Ministre d'Etat transmet ces rapports à la CER, qui est chargée de rendre un avis détaillé en la matière. Pour pouvoir rendre son avis en toute connaissance de cause, la CER rencontre alors les différentes administrations et procède à un examen contradictoire, afin d'examiner en détail les besoins des différents départements ministériels et leurs priorisations. Il s'agit là, pour la CER, d'un exercice délicat et compliqué car, quasi systématiquement, les départements ministériels demandent plus de personnel qu'il ne leur en sera finalement alloué. L'avis de la CER s'impose pourtant, eu égard au fait que l'Etat doit prêter attention à ses coûts de fonctionnement. Face à l'augmentation de ces coûts de fonctionnement, vu que les coûts de personnel sont des coûts difficilement compressibles et vu que le nombre de personnes travaillant dans la Fonction publique a doublé au cours des trente dernières années, il faut en effet impérativement se limiter aux seuls recrutements qui seront jugés absolument nécessaires et incontournables.
- Finalement, l'arbitrage est fait par le Gouvernement réuni en Conseil, qui fixe le nombre de renforcements, puis définit les postes prioritaires et prend la décision quant à la pondération du nombre global d'agents nouvellement engagés entre les différentes administrations. Si l'article 99 de la Constitution exige que ce chiffre soit inscrit dans la loi budgétaire, il faut cependant retenir qu'il y a eu des différences assez notables dans l'approche au fil du temps :
 - dans les années '80, le système était le suivant : pendant les discussions budgétaires, le Gouvernement fixait un chiffre global, qui était inscrit dans la loi budgétaire. Puis, durant l'année, quand le budget était voté, la répartition était faite au sein du Gouvernement ;
 - par la suite, et jusqu'en 2008, les décisions concernant le *numerus clausus* étaient prises poste par poste pendant les délibérations budgétaires préliminaires au dépôt du projet de loi budgétaire et le volume était inscrit dans le texte du projet ;
 - au cours des deux dernières années, l'on est revenu au système plus général qui prévalait dans les années '80 où un nombre global est inscrit dans la loi budgétaire et où la répartition exacte des chiffres se fait pendant l'année.

*

Les représentants gouvernementaux expliquent également le fonctionnement du système dit hors *numerus clausus*, à savoir par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire annuelle. Il s'agit en l'occurrence de postes qui sont inscrits dans des projets de loi portant réforme d'une administration existante ou création d'une nouvelle administration, et ceci dans le but de couvrir les besoins de cette administration. Il est signalé, à cet égard, que la CER évalue les besoins de chaque nouvelle administration quand une loi est en projet, mais que ces besoins sont parfois extrêmement compliqués à déterminer et difficilement prévisibles et qu'il faut donc une certaine flexibilité en la matière.

Madame la Ministre déléguée précise que ce système n'est pas le système classique et que la CER ne rédige pas systématiquement d'avis concernant ces engagements. Elle est donc d'avis que ce système doit être, dans la mesure du possible, limité.

En ce qui concerne les détails des chiffres du *numerus clausus*, il est prié de se référer au tableau repris en annexe du présent procès-verbal. A noter qu'en 1970, le chiffre du *numerus clausus* était fixé à 100. En 2000, ce chiffre a dépassé pour la première fois le seuil des 200. Le pic a été atteint en 2003 avec 311 nouveaux postes. L'on peut sans conteste noter une tendance à la hausse, mais il s'agit d'une hausse irrégulière, en dents de scie. Cette évolution est due aux nouvelles attributions de l'Etat, aux nouvelles missions des administrations, qui ont augmenté de manière parallèle. Il faut également savoir que l'évolution des chiffres hors *numerus clausus* est tout à fait comparable.

*

Il faut encore savoir qu'il existe d'autres systèmes de recrutement au sein de la Fonction publique, et notamment :

- les renforcements temporaires via des contrats à durée déterminée. Une administration peut recourir à ce type de recrutement, en cas de surcharge importante, provisoire et imprévue de travail. L'exemple du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, qui a dû soudainement et de manière tout à fait inattendue faire face à un afflux de demandes d'aides financières pour l'utilisation des énergies renouvelables, est mentionné. Dans ce contexte, des provisions sont inscrites au budget du Ministère de la Fonction publique et permettent de recourir à des renforcements temporaires. Il faut en outre noter qu'en cas de nécessité, ce personnel temporaire peut, via le *numerus clausus*, être par la suite converti en personnel définitif ;
- il existe également une dotation calculée en heures pour le recrutement de personnel à temps partiel ;
- une dotation prévoit, chaque année, 50 postes pour personnes handicapées.

*

Suite à ces explications, les membres des deux commissions parlementaires procèdent avec les représentants gouvernementaux à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants :

Il est signalé que les agents de l'Etat luxembourgeois sont des fonctionnaires dans environ 80 pour cent des cas et des employés dans les 20 autres pour cent. Les employés sont surtout recrutés dans le secrétariat ou l'organisation. La spécialisation est l'exception parmi les employés. Le recrutement d'un employé est sensiblement plus rapide que le recrutement d'un fonctionnaire. Il s'avère en effet que le temps nécessaire pour qu'un employé soit opérationnel se mesure plutôt en semaines, alors qu'il se mesure au mieux en mois pour un fonctionnaire.

Dans cet ordre d'idées, il est remarqué que les administrations devraient intégrer le calendrier de recrutement et de formation dans leurs demandes de renforcement, car il est connu qu'il faut un certain temps pour qu'un fonctionnaire nouvellement engagé ne devienne opérationnel. A cet égard, Madame la Ministre déléguée explique que, depuis quelques années, la pratique du remplacement par anticipation est permise. Cette pratique a cependant des limites organisationnelles et s'avère très coûteuse car elle implique le paiement de deux salaires simultanés pour un même poste. A noter encore que cette pratique ne peut pas s'étaler au-delà de six mois.

Dans le cadre d'une discussion sur l'allocation optimale des ressources humaines dans la Fonction publique, le problème de la mobilité au sein des administrations est évoqué, et notamment les cas où un agent n'a plus les capacités requises pour mener à bien son travail. Les représentants gouvernementaux expliquent qu'il existe des mécanismes qui permettent des réorganisations internes, ainsi que des mécanismes aux fins de réaffectation d'agents à un autre poste.

Suite à une question afférente, il est précisé que les remplacements temporaires se font en principe par le biais de contrats à durée déterminée. Le recours aux contrats à durée indéterminée via les agents roulants, à savoir le « pool de remplaçants », est utilisé pour des remplacements de longue durée, dans une optique du respect du droit du travail.

Madame la Ministre déléguée donne également à considérer qu'elle est en train de travailler sur un projet de réforme de la formation des agents nouvellement recrutés. Dans ce contexte, la formation à l'INAP sera examinée et plus précisément des questions telles que la durée de cette formation et son adéquation aux besoins pratiques des fonctionnaires.

Plusieurs membres de la Chambre des Députés s'interrogent sur les grandes divergences entre les demandes en renforcement faites par les différentes administrations et l'allocation réelle en personnel finalement obtenue par ces administrations, ainsi que sur les implications de ces écarts importants. Tout en constatant qu'au cours des dernières années, les demandes en renforcement atteignent facilement le chiffre de 1000, alors qu'au mieux quelques centaines de postes sont alloués, ils se demandent si le chiffre du *numerus clausus* n'est finalement pas un chiffre arbitraire. Suite à ces remarques, les représentants gouvernementaux signalent que le chiffre du *numerus clausus* n'est en aucun cas un chiffre arbitraire. En effet, quand il est inscrit dans le projet de loi budgétaire, ce chiffre a déjà été examiné et évalué par la CER. Le fait que seule une fraction des 1000 postes demandés est comblée ne signifie pas que le *numerus clausus* soit un chiffre aléatoire, mais plutôt qu'il est le résultat de priorisations et d'arbitrages. En bref, les représentants gouvernementaux ne contestent pas qu'il puisse effectivement exister un décalage entre les besoins réels et l'allocation effective, mais ne se risquent pas à le chiffrer.

Suite à une question concernant l'Administration de la Nature et des Forêts et le fait que la nouvelle administration n'ait, à ce jour, pas reçu tous les postes supplémentaires prévus dans la loi, il est expliqué que le chiffre fixé dans le texte législatif n'était pas un chiffre hors *numerus clausus*, mais un effectif légal pouvant être atteint via le *numerus clausus*.

Il est également signalé qu'une administration peut recevoir une dotation en *numerus clausus* et une dotation hors *numerus clausus* pour la même année budgétaire. Il convient cependant d'être très prudent face à de tels chiffres, car ils devront être appréhendés dans leur globalité et, en conséquence, une dotation élevée par le hors *numerus clausus* permettra, le cas échéant, de diminuer le chiffre du *numerus clausus* en faveur d'une administration déterminée.

Suite à une question afférente, il s'avère que la suppression de certains services administratifs, eu égard à l'évolution des tâches au sein de la Fonction publique, n'implique pas automatiquement que les postes supprimés soient repris dans le Ministère concerné par l'abolition dudit service. Les postes en question sont en principe affectés à une réserve et redistribués en fonction des besoins et des priorités.

Suite à des questions ponctuelles, il est souligné que le chiffre du *numerus clausus* est un chiffre qui concerne indifféremment fonctionnaires, employés et ouvriers à tâche complète. En outre, pour ce qui est de la répartition des carrières, l'on note une tendance à la hausse des recrutements dans la carrière supérieure.

*

Plusieurs représentants des groupes politiques DP et *déi gréng* prennent en exemple le cas de l'éducation nationale et soutiennent qu'en dernière instance, le *numerus clausus* est toujours une décision politique. Suite à ces interventions, il est procédé à un échange de vues sur la problématique spécifique du recrutement au sein de l'enseignement.

En premier lieu, il est mentionné un déséquilibre parfois flagrant entre les ressources humaines des nouveaux lycées et celles des lycées plus anciens. Ainsi, si les lycées les plus récemment construits sont correctement dotés en psychologues, éducateurs ou assistants sociaux, ce n'est pas le cas des autres lycées, qui devraient pourtant être dotés de la même manière dans ce type de structure. Les représentants gouvernementaux informent que des normes ont été établies dans ce domaine et sont utilisées pour la répartition des ressources humaines à ce niveau.

D'une manière générale, si les membres de la Chambre des Députés comprennent qu'il est difficile d'évaluer avec précision les besoins en personnel dans certains cas et que, partant, le Gouvernement doit prendre des décisions politiques et hiérarchiser ses priorités, il n'en est pas de même pour le domaine de l'éducation nationale. Les représentants gouvernementaux conviennent que l'évolution démographique est connue, que les besoins en personnel sont donc relativement faciles à évaluer sur ce point précis et que les dotations en personnel se font en conséquence. Dans ce cas, certains députés estiment que le principe du *numerus clausus* ne doit pas être appliqué.

Les représentants gouvernementaux donnent à considérer que la procédure de recrutement au sein de l'éducation nationale n'est pas tout à fait identique à celle des autres départements ministériels. En effet, les besoins en personnel sont évalués par la Commission permanente de planification des besoins en personnel enseignant et l'avis rédigé par ladite Commission est repris en intégralité par la CER. Il est précisé que les données démographiques sont bien entendu prises en considération. Suite à ces explications, plusieurs députés critiquent le fait que la Commission de planification des besoins en personnel enseignant ne se soit pas réunie de manière régulière pendant les années '90 et qu'en conséquence, les recrutements aient été faits de manière quelque peu chaotique, sans qu'aucun critère prospectif ne soit intégré dans la réflexion. En outre, la Commission de planification est condamnée pour ses avis très restrictifs, basés sur des considérations purement financières. A ces critiques, il est cependant répondu qu'il n'y a jamais eu une véritable rupture au niveau des travaux de cette Commission et du recrutement au sein de l'enseignement post-primaire.

Un autre problème évoqué est le fait que le Ministère de l'Education nationale recrute à la fois des fonctionnaires et des chargés de cours, alors que ces personnes ont exactement les mêmes qualifications. Le représentant de *déi Lénk* rappelle que les chargés de cours ont une sécurité de l'emploi moindre et estime que l'augmentation du recrutement de chargés de cours est principalement due à des considérations financières. Les représentants gouvernementaux expliquent que le recrutement de chargés de cours est dû, d'une part, à des questions purement organisationnelles, et d'autre part, au fait que les besoins en personnel enseignant sont importants, qu'un recrutement massif est nécessaire et que le recrutement classique s'avère insuffisant, quantitativement et qualitativement, un nombre important de candidats ne réussissant pas à l'examen-concours.

*

Les prochaines réunions de la Commission des Pétitions auront lieu les 28 janvier et 4 février 2010.

Luxembourg, le 8 février 2010

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président de la Commission des Pétitions,
Camille Gira

Le Président de la Commission de la
Fonction publique et de la Simplification
administrative,
Norbert Hauptert

Commission
d'Économies et de RationalisationCréation de nouveaux postes

Exercice	Numerus clausus			Hors numerus clausus	Total
	Ministères/ Administrations/ Services	Enseignement postprimaire	Autres engagements		
1970	100			n.d.	100
1971	100			n.d.	100
1972	100			n.d.	100
1973	100			n.d.	100
1974	100			n.d.	100
1975	100			n.d.	100
1976	75			n.d.	75
1977	100			n.d.	100
1978	100			n.d.	100
1979	75	75		n.d.	150
1980	75			n.d.	75
1981	75	33	1	n.d.	109
1982	30	30	29	n.d.	89
1983	45	35	6	n.d.	86
1984	78	35	50	n.d.	161
1985	83	40	10	n.d.	133
1986	108	30	20	n.d.	158
1987	83	30	16	n.d.	129
1988	65	30	25	n.d.	120
1989	136	35	10	n.d.	181
1990	139	30	10	6	185
1991	139	30	20	15	204
1992	122	35	5	/	162
1993	121	30	5	76	232

1994	44	10	8	13	73
1995	108	42	/	24	174
1996	109	26	6	26	168
1997	94	20	6	66	206
1998	56	44	/	18	118
1999	77	40	50	220	387
2000	210	40	50	115	415
2001	191	50	50	50	341
2002	250	90	50	45	435
2003	311	50	50	128 ⁽¹⁾	539
2004	90	50	50	422 ⁽¹⁾ (2)	612
2005	230	50	50	131 ⁽¹⁾	461
2006	209	50	36	57 ⁽¹⁾	352
2007	130	50	45	174 ⁽¹⁾	399
2008	225	50	60	154 ⁽¹⁾	479
2009	200	50	50	589 ⁽³⁾	889
2010	120	50 + 95 ⁽⁴⁾	50	/	315
TOTAL	4.901	1.356	806	2.346	9.408

Note explicative: Le numerus clausus au sens strict est composé des colonnes "Ministères/Administrations/Services" et "Enseignement postprimaire". La colonne "Autres engagements" renseigne essentiellement le nombre de postes créés en vue de l'engagement de personnes handicapées.

- (1) Y compris les postes pour les besoins de la réserve nationale de suppléants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire (2003: 100 postes, 2004: 100 postes, 2005: 80 postes, 2006: 40 postes, 2007: 20 postes, 2008: 20 postes)
- (2) Y compris 270 postes en vue de la régularisation de la situation de 270 ouvriers forestiers à tâche complète
- (3) Y compris 343 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental
- (4) 95 postes pour les besoins de l'enseignement fondamental

A noter que le présent relevé n'offre qu'une vue très partielle des renforcements opérés dans les administrations et services de l'Etat. Il ne comprend notamment pas les nombreuses opérations de régularisation effectuées au fil des années, ni les renforcements dans l'enseignement préscolaire et primaire, ni les renforcements dits « hors numerus clausus » d'avant 1990.