



Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2019
2. 7406 Projet de loi déterminant : 1) les modalités de maintien au service de l'Etat et des communes des agents de nationalité britannique dans le cadre du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne ; 2) l'accès au service de l'Etat et des communes des ressortissants britanniques tombant dans le champ d'application de l'accord de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur
 - Analyse de l'avis du Conseil d'État
3. 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :
 - 1° le Code de la sécurité sociale ;
 - 2° le Code du travail ;
 - 3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)
 - 4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;
 - 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;
 - 8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - 9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;
 - 10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
 - 11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
- 7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Analyse du volet Fonction publique

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Carlo Back, M. Eugène Berger, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, M. Jeff Engelen (en rempl. de M. Fernand Kartheiser), M. Gusty Graas, Mme Josée Lorsché (en rempl. de M. Marc Hansen), Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique

Ministère de la Fonction publique :

M. Bob Gengler, M. Jean-Paul Marc, Cabinet ministériel

M. Marc Lemal, Division des Affaires juridiques

M. Philippe Diederich, Chargé de direction, Institut national d'administration publique (INAP)

M. Marc Blau, Directeur, M. Bob Greis, Recrutement et développement RH (ressources humaines), M. Alain Wiltzius, Pensions, Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État CGPO

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Claude Wiseler

M. André Bauler, Rapporteur des projets de loi 7450 et 7451

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7406

Monsieur le Président explique l'urgence de la présente réunion par le projet de loi sous rubrique qui a pour objet de régler, après le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne, la situation des ressortissants britanniques travaillant dans la Fonction publique luxembourgeoise.

Le Luxembourg se prépare ainsi dans ce domaine à un Brexit sans accord, comme le précise Monsieur le Ministre, en visant à éviter aux 45 personnes concernées qui travaillent dans l'enseignement la perte de leur emploi du fait de ne plus être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et par conséquent de ne plus remplir cette condition posée par le statut général respectivement des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux.

L'orateur recommande de tenir compte des considérations du Conseil d'État et d'adopter le texte proposé par celui-ci.

M. Gilles Roth est d'avis que les personnes de nationalité étrangère qui travaillent dans la Fonction publique luxembourgeoise devraient faire preuve des efforts nécessaires pour obtenir la nationalité luxembourgeoise, les conditions requises n'étant pas compliquées.

Si Monsieur le Ministre peut comprendre cette vue, il doit toutefois rappeler le droit, en vertu de la législation européenne, des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne d'entrer dans la Fonction publique d'un autre État membre ; une obligation de prendre la nationalité de cet État est dès lors inconcevable.

Parmi les 45 personnes actuellement concernées, 9 travaillent dans l'enseignement secondaire ordinaire et 36 dans les filières internationales. Si un accord de retrait n'est pas conclu, ces ressortissants britanniques pourront « être engagés en qualité de salarié de droit privé par le biais de la loi budgétaire qui prévoit d'année en année le recrutement, en cas de besoin, de ressortissants de pays tiers pour les services de l'État », suivant l'exposé des motifs du projet de loi.

La commission désigne son président rapporteur du projet de loi. Le rapport sera prochainement soumis à la commission et le projet de loi porté dans les meilleurs délais à l'ordre du jour d'une séance plénière de la Chambre des Députés, ce projet pouvant être soumis au vote indépendamment des autres projets de loi en relation avec le Brexit.

3. Projets de loi 7450 et 7451

Monsieur le Ministre entame la présentation des projets de loi par la comparaison des chiffres de 2017 à 2019. Le compte provisoire de 2017 s'élevait à 844 495 706 mio. €, le budget voté pour 2018 à 968 985 289 mio. € et le projet de budget pour 2019 s'élève à 621 228 497 mio. €.

La baisse de 2018 à 2019 s'explique notamment par le transfert du CTIE¹ au Ministère de la Digitalisation, ce qui revient à une réduction du budget de la Fonction publique de 145 mio. € pour 2019.

Par ailleurs, afin d'accroître la transparence du budget, seuls les frais du personnel travaillant dans le Ministère de la Fonction publique figurent désormais dans le budget de ce ministère, tandis que les frais du personnel des autres ministères et administrations étatiques se retrouvent dans les budgets respectifs de ceux-ci. La section 08 relative au Ministère de la Fonction publique compte ainsi au total, c'est-à-dire comprenant le CGPO², l'INAP³, le Service national de la sécurité dans la Fonction publique et le Service médical, 203 agents, correspondant à 177,7 ETP⁴.

Le Ministère de la Fonction publique joue en quelque sorte un rôle de publicitaire pour rendre l'État encore plus attrayant comme employeur. Dans ce contexte est à mentionner la loi du 25 juillet 2018 portant création du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, de même que le développement de la digitalisation dans ce domaine par la mise en place du portail interactif MyRH (ressources humaines).

¹ Centre des technologies de l'information de l'État

² Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État

³ Institut national d'administration publique

⁴ Équivalents temps plein

Un effet de la digitalisation est notamment la baisse de 550 000 à 400 000 € du montant des « Indemnités pour services extraordinaires » (article budgétaire 11.130, dépenses courantes) : il s'agit de l'effet produit par la digitalisation renforcée de l'examen-concours.

Concernant l'article budgétaire 11.310, 61,6 mio. € sont destinés à la mise en œuvre de l'accord salarial 2018 : augmentation de l'allocation de repas, abolition de la règle 80-80-90, réduction du stage de trois à deux ans, paiement du différentiel respectivement de 80% et 90% par rapport à un stage rémunéré à 100% des cotisations pour pension entre octobre 2015 et décembre 2018.

L'article 33.000 – Participation de l'État dans le financement de mesures sociales dans l'intérêt du personnel de l'État - présente un montant de 2,5 mio. € qui se rapportent pour l'essentiel à la cantine de la Fonction publique. Par ailleurs, un bilan de santé pour les agents de l'État de plus de 50 ans est introduit. En outre, le mobilier de crèches menées en coopération avec la CGFP⁵ nécessite certaines dépenses.

Pour ce qui est de l'article 12.120 – Frais d'experts et d'études, dépenses diverses, la dépense la plus importante, s'élevant à 170 000 €, est relative aux licences délivrées pour la mise en place d'une e-bibliothèque.

Les dépenses liées aux abonnements MPass se retrouvent à l'article 34.090 – Participation de l'État dans le financement de mesures sociales dans l'intérêt du personnel de l'État : Participation de l'État aux abonnements MPass, pour un montant de 790 000 €.

Quant à la section 08.1 qui se rapporte aux pensions, le montant nécessaire est moins élevé pour 2019. Le paiement des pensions, dont la charge totale continue à augmenter, nécessite le vote d'une dotation d'équilibre en raison du fait que le montant des cotisations versées par les agents en service ne couvre pas la totalité du montant des pensions. La charge totale des pensions s'élevait pour 2018 à 848 mio. € (12 000 pensions). S'ajoutent aux recettes provenant des cotisations mentionnées les cotisations transférées par la Caisse de pension des employés privés⁶ dans le cadre du régime spécial transitoire.⁷ Les recettes afférentes ont augmenté considérablement au cours des deux dernières années, passant de 20-25 mio. € à une prévision de 120 mio. € pour 2019. En effet, une simplification a été opérée en 2016 pour effectuer la validation des périodes de service prestées dans le secteur privé. L'augmentation des recettes résultant d'une nouvelle procédure permettant la validation et le transfert de cotisations de manière plus rapide explique que seulement 467 mio. € étaient utilisés des 631,559 mio. € de dotation d'équilibre prévue pour 2018 (article 93.000). Ce surplus de recettes est prévu également pour les années prochaines (cf. budget pluriannuel), mais s'estompera par la suite.

Le CGPO (section 08.2) emploie 97 agents, correspondant à 86,3 ETP. Les frais d'experts et d'études, d'un montant prévisionnel de 543 000 € (article 12.120), concernent les travaux qui ont pour objet de mieux doter l'État-patron des moyens nécessaires pour la gestion des ressources humaines : en font partie notamment l'élaboration de référentiels-qualité et le test de concepts pour la gestion prévisionnelle des ressources humaines. L'augmentation des frais de publicité, de sensibilisation et d'information (article 12.140) résulte des efforts d'accroître l'attractivité de l'État comme employeur (cf. *supra*). Monsieur le Ministre a en ce

⁵ Confédération Générale de la Fonction Publique

⁶ CPEP, fusionnée avec les trois autres caisses de pension du régime général pour former la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)

⁷ Cf. sous <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension.html>: « Le régime spécial transitoire repose sur le principe du dernier traitement d'activité, exprimé en points indiciaires, et est limité dans ses prestations aux 5/6mes du traitement pensionnable acquis au moment de la survenance de la mise à la retraite. Il prévoit, par ailleurs et sous certaines conditions, la reprise de périodes d'assurance réalisées auprès du régime général du secteur privé et leur assimilation intégrale au même titre que les services réalisés auprès de l'Etat (par validation et transfert de cotisations). »

moment des entrevues avec les sous-organisations de la CGFP au sujet d'une démarche plus proactive, en particulier aux foires d'étudiants.

S'agissant de l'INAP (section 08.3), le montant prévu pour frais d'experts et d'études ; dépenses diverses (article 12.122) augmente de 459 810 € à 1 089 300 €. Cette augmentation est due aux préparatifs pour l'intégration de la digitalisation aussi bien dans la formation initiale des agents de l'État que dans la formation continue : pour les fonctions dirigeantes est prévu un programme leadership ; en outre, un module e-learning est en cours de préparation. L'INAP compte actuellement 37 agents, correspondant à 33,15 ETP.

Les sections 08.4 – Sécurité dans la fonction publique et 08.6 – Service médical. – Dépenses diverses - ne présentent que de faibles variations budgétaires.

Discussion

- Mme Octavie Modert s'enquiert de la cause, au-delà du motif invoqué de la transparence, de la décentralisation des crédits relatifs au personnel, les montants des traitements des fonctionnaires figurant ainsi désormais dans le budget des différents ministères, ce qui signifie aussi un impact au niveau de la gestion.

Un représentant ministériel fait savoir que cet exercice a été effectué en coopération avec l'IGF⁸ pour faire apparaître en détail les coûts de personnel des différents ministères et administrations. Si les calculs étaient faits jusqu'à présent par chaque ministère et administration, le CGPO s'en chargera désormais avec l'IGF, à l'aide des données de base ; l'estimation faite pour l'exercice suivant pour chaque administration est validée par celle-ci. Au lieu d'une multitude d'articles budgétaires relatifs aux traitements et salaires, ces dépenses sont maintenant regroupées pour chaque ministère dans un seul article intitulé « Rémunération du personnel ». De cette manière, des dépassements budgétaires ne sont plus nécessaires comme souvent auparavant dans de petites administrations déjà pour l'embauche d'un seul nouvel agent. Le processus entier est en outre fortement simplifié et rendu plus efficace du fait qu'à partir de 2019, l'imputation se fait mensuellement. La conséquence est une plus grande transparence par rapport à l'imputation trimestrielle.

Monsieur le Ministre précise que le processus n'est pas encore achevé.

- L'article 11.005 – Rémunération du personnel - comprend les fonctionnaires, employés et salariés au service de l'État.

- L'article 11.020 – Indemnités des élèves et étudiants - prévoit par rapport à l'exercice 2018 une augmentation considérable des frais, passant de 47 622 € à 1 350 000 €, mais une diminution tout aussi considérable par rapport à 2017 (7 116 897 €).

Suivant les explications d'un représentant ministériel, le montant du compte provisoire 2017 résulte d'une surestimation due à l'ancien système. Le nouveau système, plus transparent, permet de connaître les coûts exacts, indépendamment dans quel budget (de quelle administration) ce poste figure.

- À l'article 11.310 relatif aux dépenses supplémentaires aux traitements et pensions, indemnités et salaires et autres rémunérations, le détail fait apparaître une déduction de 48,5 mio. € de « moins-values de dépenses résultant de la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies » (point 3).

⁸ Inspection générale des finances

Selon un représentant ministériel, concernant les engagements de renforcement des exercices antérieurs (non encore occupés), les postes sont estimés à 165 ETP. Seulement depuis 2019, suite à des adaptations techniques fondamentales, l'attribution d'un numéro CER⁹ par personne est possible, de sorte à pouvoir disposer de données précises et de connaître le nombre exact de postes vacants. Les numéros CER attribués jusqu'en 2017 inclus expireront au 1^{er} juillet 2019, sauf en cas d'une nouvelle demande permettant ainsi de clôturer l'historique.

Pour ce qui est des moins-values de 48,5 mio. €, cette déduction est nécessaire par rapport au point 1), lettre a), le montant de 57 390 000 € étant calculé comme si les 950 agents étaient embauchés tous au 1^{er} janvier. Le montant retenu pour les moins-values se fonde sur l'expérience des dix dernières années, précisément du pourcentage d'embauches par mois.

Monsieur le Ministre rappelle que jusqu'en 2013, ces calculs ont été faits sur papier. La digitalisation des données de 30 000 agents nécessite évidemment son temps.

L'augmentation constante de l'article 11.310 prévue au budget pluriannuel s'explique par l'effet cumulatif : après l'embauche, les coûts pour les agents sont imputés sur le budget de leur administration. Aucune imputation n'est ainsi opérée sur cet article, calculé au budget pluriannuel pour 750 ETP par année qui sont donc à chaque fois cumulés.

- L'article 33.001 – Participations aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par l'État : dépenses supplémentaires résultant de diverses lois entérinant une série d'accords conclus dans la Fonction publique – s'élevant encore en 2018 à plus de 35 mio. €, il est à 0 pour 2019.

L'explication se trouve dans le contexte de la convention collective SAS¹⁰ budgétisée à l'exercice 2018 (augmentation de 5,15%).

- L'article 34.010 – Indemnités des agents de l'État bénéficiant du régime de la préretraite – augmente de manière significative à 2 881 800 mio. €. En effet, un nombre croissant de personnes prend la préretraite, d'autant plus que depuis 2018, celle-ci est possible pour les agents qui ont travaillé pendant vingt ans par roulement à temps partiel (avant : obligation de vingt ans de travail par roulement à temps plein).

- Dans l'intérêt d'une démarche transparente, et en songeant à un éventuel droit de recours des concernés, il importe d'informer les citoyens sur les détails du calcul de leur pension et sur les modifications.

À mentionner que le citoyen a accès à de nombreuses informations sur MyGuichet.lu. Par ailleurs, toutes les demandes d'information adressées au ministère reçoivent une réponse complète.

Monsieur le Ministre confirme qu'à présent, le citoyen peut effectuer sur MyGuichet.lu 100 actions et les entreprises même 150. Depuis 2015, le chiffre des transactions a augmenté de 75 000 à 400 000.

4. Divers

La commission exprime ses vœux de rétablissement à la secrétaire-administrateur titulaire empêchée pour cause d'hospitalisation.

⁹ Commission d'Économies et de Rationalisation

¹⁰ Convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social (CCT SAS)

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission de la Fonction publique,
Gusty Graas