



Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2022

(la réunion a eu lieu en mode hybride)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2022
2. Présentation de l'étude : Les accessoires de la rémunération dans la Fonction publique de l'État
3. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :
1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- 8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- Présentation du volet « fonction publique »
4. 8071 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)
- Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf
- Présentation et adoption d'une prise de position
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Max Hahn, Rapporteur des projets de loi 8080 et 8081

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique

M. Bob Gengler, M. Jean-Paul Marc, M. Alain Disteldorff, du Ministère de la Fonction publique

M. Marc Blau, directeur du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat (CGPO)

M. Alain Wiltzius, Mme Anne-Claire Decloquement, du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat (CGPO)

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

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Jean-Paul Schaaf, Rapporteur du débat d'orientation

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2022

Le projet de procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2022 est approuvé à l'unanimité des membres présents de la commission parlementaire.

2. Présentation de l'étude : Les accessoires de la rémunération dans la Fonction publique de l'État

Suite à quelques mots d'introduction de Monsieur le Président de la commission parlementaire, Monsieur le Ministre procède à la présentation de l'étude : « Les accessoires de la rémunération dans la Fonction publique de l'État » qui peut être consultée sur le portail de la Fonction publique, dans la rubrique « documentation ».

Monsieur le Ministre rappelle que le législateur avait aboli en 1963 la plupart des indemnités et avantages accessoires introduits précédemment et les a intégré dans le traitement de base alloué.

À noter que l'origine de l'étude remonte à un protocole d'accord, signé le 15 juillet 2011 entre le Gouvernement et la CGFP, dans lequel le ministère de la Fonction publique s'est engagé à réaliser une étude générale sur l'ensemble

des accessoires de traitement, ceci en raison de l'absence d'une vue d'ensemble des nombreuses primes accordées au fil du temps. La volonté de poursuivre les travaux déjà entamés a ensuite été réaffirmée dans l'accord salarial de décembre 2016.

Avant d'en venir aux accessoires de la rémunération, l'étude livre les chiffres concernant les traitements sur lesquels se basent les accessoires. Il en ressort que le traitement de base brut d'un fonctionnaire représente actuellement un montant moyen de 8.688 EUR par mois, allocation de fin d'année comprise. S'y ajoutent pour l'ensemble des concernés une allocation de repas de 204 EUR net par mois et, pour plus de la moitié des fonctionnaires, une allocation de famille brute de 599,81 EUR. Pour les employés de l'État ce montant de base moyen est de 6.742 EUR, plus l'allocation de repas et, pour presque la moitié d'entre eux, l'allocation de famille. Les salariés ont un salaire de base brut de 3.987 EUR par mois.

L'étude permet de disposer d'une vue d'ensemble sur les différents accessoires de rémunération existants, s'ajoutant à la rémunération de base précitée, ainsi que sur leurs bases légales respectives. Les données pour alimenter l'étude sont issues de deux systèmes de paiement différents qui cohabitent actuellement et qui, pour des raisons de cohérence et de transparence, sont destinés à être centralisés à l'avenir en un système de traitement unique.

L'étude comporte en outre un volet statistique permettant de comparer les montants des primes et indemnités, leurs caractéristiques, ainsi que leur répartition par administrations, statuts de personnel ou groupes de traitement.

Bien que le nombre recensé d'indemnités différentes de 232 puisse paraître élevé, le volume global ne représente qu'à peine 5% de la masse salariale globale des agents de l'État. 62% des agents de l'État bénéficient d'au moins une indemnité. Le montant brut moyen d'accessoires touché par agent bénéficiaire est de 9.384 EUR par an, en sus de la rémunération de base.

Les accessoires de rémunération se concentrent sur un nombre restreint d'administrations, de façon à ce que les agents d'une dizaine d'administrations bénéficient de plus de 70% du volume des accessoires payés. Parmi ces administrations, les agents de la Police grand-ducale, de l'enseignement fondamental et post-primaire ainsi que de l'Administration des ponts et chaussées sont les bénéficiaires les plus nombreux.

Toutefois, la part relative des accessoires dans la rémunération peut être très variable selon la carrière et l'administration de l'agent concerné.

Il peut en être conclu que la multitude des primes et indemnités dans la rémunération globale peut varier considérablement d'une carrière ou d'une administration à l'autre et que cela conduit par conséquent à une situation de déformation des rémunérations par rapport aux tableaux indiciaires.

Les primes constituent en outre un frein majeur à la mobilité des agents étatiques, peu incités à changer d'affectation si c'est au prix d'une perte d'une partie de leurs indemnités voire de leurs primes. En effet, selon la fonction exercée, la rémunération peut différer sensiblement, à rémunération de base égale.

La présente étude permet finalement de mettre en évidence une situation très complexe et non transparente en matière d'indemnités allouées. Afin d'avoir une vue d'ensemble, il est nécessaire de centraliser le paiement de l'ensemble des rémunérations principales et accessoires via une seule entité (à savoir le CGPO) et via un seul système d'information. Les travaux dans ce contexte ont par ailleurs débuté et ont conduit à de premiers résultats, et durent environ un an.

De l'échange de vues subséquents, il y a lieu de retenir ce qui suit :

Madame la Députée Diane Adehm (CSV) aimerait connaître l'origine historique à la base du paiement par deux systèmes différents. Elle souhaite en outre savoir s'il est planifié de simplifier le système (afin de permettre une meilleure compréhension voire faciliter la perception par le public) et d'intégrer une partie des primes dans le salaire de base.

Pour ce qui est du double système, il est expliqué qu'à l'époque le Ministère de la Fonction publique a été moins bien outillé, de sorte que les éléments spécifiques ont été payés localement (SAP Finance). En vue de permettre une meilleure transparence, le présent document sera rendu public. Monsieur le Ministre souligne qu'une réforme en profondeur du système s'impose dans les prochaines années.

Monsieur le Député Aly Kaes (CSV) souhaite savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « centralisation des primes ».

Il lui est répondu que le versement des primes est visé en l'occurrence.

Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) souhaite soulever la problématique relative aux différentes conditions d'octroi dans les Ministères pour une même prime, ou encore les variations du montant d'une même prime d'un Ministère à un autre.

Il est expliqué que les variations du montant de certaines primes sont le fruit de différentes négociations par les partenaires sociaux dans le secteur concerné.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) souhaite savoir s'il s'agit d'une étude exhaustive, i.e. si le document contient toutes les primes qui sont allouées actuellement.

Il lui est répondu par la négative. L'étude ne rassemble que les primes payées par la Fonction publique, et non celles payées par les Finances SAP.

Monsieur le Député fait alors noter que le document ne donne pas un aperçu général.

Madame la Députée Octavie Modert (CSV) aimerait connaître les conclusions que Monsieur le Ministre a tiré de l'étude.

Dans ce contexte, il est renvoyé aux conclusions illustrées pendant la présentation de l'étude.

Monsieur le Député Aly Kaes (CSV) souhaite savoir si toutes les primes sont éligibles à être prises en compte dans le cadre du calcul des pensions/retraites. Il est renvoyé aux annexes du document qui énumèrent les primes qui sont pensionnables. Elles ne sont par conséquent pas toutes pensionnables.

3. **8080** **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :**
- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
 - 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
 - 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
 - 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
 - 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
 - 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
 - 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
 - 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
 - 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

8081 **Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026**

Il est procédé à une présentation du volet « Fonction publique » du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer au document parlementaire 8080⁰⁰.

Le budget total s'élève à 965 millions d'euros (une variation positive d'environ 12,69 %). Cette augmentation est notamment due au renforcement de la transformation digitale dans la Fonction publique. Les dotations pour les pensions augmentent également (793 millions d'euros pour 2023, 865 millions d'euros pour 2024). Il y a également une augmentation du budget prévue pour l'INAP. 278 agents sont actuellement – octobre 2023 - employés au Ministère de la Fonction publique. 34.249 agents travaillent pour l'État, la moyenne d'âge s'élève à 40,7 ans. L'ancienneté moyenne s'élève à 12,4 ans. La masse salariale pour 2023 s'élève à quelque 3,9 milliards euros.

Monsieur le Député Max Hahn (DP), rapporteur du projet de loi, souligne qu'au niveau des dotations pour les pensions, pour l'année 2021 le montant de 660 millions a encore été prévu. Il souhaite dès lors connaître les raisons expliquant les augmentations importantes au fil des années.

Monsieur le Ministre explique que le système des pensions est un sujet très complexe. L'augmentation s'explique en partie par le recrutement pour le compte de l'État. À noter que le nombre d'agents auxquels l'État verse une pension est en forte hausse. L'augmentation pour 2023 s'explique en outre par l'indexation des salaires et pensions.

Pour ce qui est des pensions, Madame la Députée Octavie Modert (CSV) souhaite recevoir des projections pour l'avenir. En ce qui concerne le renforcement des cadres du personnel des services de l'État au cours de

l'exercice 2023 (*numerus clausus*), 14.000 nouveaux engagements ont été retenus. Est-ce que ces postes sont déjà répartis entre les ministères ? L'oratrice aimerait savoir pourquoi divers postes sont actuellement non occupés voire vacants.

Monsieur le Ministre informe que le *numerus clausus* pour 2023 s'élève à 13.093 postes et que ces postes ne sont pas encore répartis entre les différents ministères. Environ 700 postes sont actuellement vacants. À noter dans ce contexte que parmi ces postes figurent également les agents qui viennent d'être recrutés, mais qui n'ont pas encore touché un salaire. Par conséquent, le nombre des postes actuellement vacants devrait s'élever à environ 400 postes. Des projections sont difficiles à faire, alors qu'il relève du choix des personnes de déterminer la date de leur départ à la retraite. Actuellement, 1200 personnes employées auprès de l'État sont âgées de 60 ans et plus. Pour 2023, l'on estime que la moyenne des nouveaux retraités s'élève à 220 personnes.

Monsieur le Député Aly Kaes (CSV) aimerait recevoir de la part de Monsieur le Ministre des explications concernant un cas plus spécifique. L'orateur informe avoir reçu un courrier du Ministère de la Fonction publique lui indiquant qu'il ne pourra toucher une pension qu'à partir du moment où il aura cessé ses « fonctions » de député. L'orateur ajoute qu'un député âgé de plus de 65 ans n'a plus droit au congé politique. Il souligne dans ce contexte qu'il émane du secteur privé et qu'il n'exerce point la « fonction » de député, mais qu'il s'agit plutôt d'un mandat, puisqu'il a été plébiscité par le peuple. L'orateur est d'avis qu'une personne qui exerce le mandat de député et qui a atteint l'âge de 65 ans au cours de son mandat devrait être éligible voire toucher sa retraite de façon automatique, sans autre prérequis, pendant la durée de son mandat.

Monsieur le Ministre souligne que ceci n'est pas le cadre approprié pour étudier et clarifier des cas individuels.

Monsieur Kaes souligne que ceci ne concerne pas un cas isolé.

Monsieur le Ministre réplique qu'en cas de besoin une proposition de loi serait alors à élaborer par le Parlement.

Un représentant du Ministère explique que pour les personnes émanant du secteur privé, la pension de vieillesse est accordée à partir de 65 ans et que 65 ans est également la limite d'âge prévue. Les agents du secteur public (État, communes, CFL) disposent d'un régime de pension spécial, aux modalités et conditions spécifiques. Pour le secteur public, il y a différentes limites d'âge en fonction de la tâche exercée (pour les juges, par exemple, la limite d'âge se situe à 68 ans ; pour les membres du Conseil d'État la limite d'âge se situe à 72 ans). Pour les membres du Gouvernement et du Parlement il n'existe pas de limite d'âge. Pour qu'il y ait droit à pension, il faut qu'il y ait cessation préalable de l'activité professionnelle. En cas de plusieurs activités à tâche partielle, il faut qu'il y ait cessation de toutes ces activités. L'agent ne peut prétendre à pension qu'après avoir été préalablement démissionné et admis à la retraite par arrêté grand-ducal ou arrêté ministériel.

4. 8071 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)

Suite à une brève présentation du projet de prise de position, cette dernière est adoptée à l'unanimité des membres présents.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact