

Commission de la Fonction publique

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 13 novembre 2025

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 27 mars, 4 avril et 3 juillet 2025
2. 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et modifiant :
1° le Code de la sécurité sociale ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;
6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
8° 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 ;
9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;
11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;
12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
- 8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer

- Présentation du budget du Ministère de la Fonction publique
3. Divers

*

Présents : M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Georges Engel remplaçant M. Yves Cruchten, M. Fernand Etgen, M. Gusty Graas, M. Dan Hardy remplaçant

Mme Alexandra Schoos, M. Marc Lies, M. Ben Polidori, M. Marc Spautz, M. David Wagner

M. Serge Wilmes, Ministre de la Fonction publique

M. Marc Blau, M. Adrien Disteldorf, Mme Anne Tescher, M. Alain Wiltzius, du Ministère de la Fonction publique

Mme Roberta Pinto, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Yves Cruchten, Mme Alexandra Schoos

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Maurice Bauer, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 27 mars, 4 avril et 3 juillet 2025

Les projets de procès-verbal sous rubrique obtiennent l'accord unanime des membres de la Commission de la Fonction publique.

- 2. 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et modifiant :**
1° le Code de la sécurité sociale ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;
6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
8° 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 ;
9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;
11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;
12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable

- 8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029**

Monsieur le Président-Rapporteur Maurice Bauer (CSV) annonce que la réunion de ce jour est consacrée à l'analyse du budget de la Fonction publique et indique qu'après une brève présentation des projets de loi n° 8600 et 8601, lui-même et le Ministre de la Fonction publique se tiendront à disposition des membres pour répondre à leurs questions.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, explique que le projet de loi n° 8600 prévoit d'allouer environ 1,048 milliard d'euros au ministère de la Fonction publique en 2026, ce qui constitue une augmentation de 20 millions d'euros par rapport au budget pour l'année 2025.

L'augmentation du budget est, entre autres, le corollaire de l'augmentation de la masse salariale de l'ordre de 111% entre 2016 et 2025 : en neuf ans, celle-ci est passée de 2,3 à 4,9 milliards d'euros en 2025.

Ce bond s'explique par la croissance des effectifs de l'État de l'ordre de 42% pendant la même période : l'État comptait en 2016 et 2025 respectivement 24 289 et 35 830 ETP (équivalents temps plein). Entre 2024 et 2025, le nombre d'ETP a crû de 1 385 unités pour s'établir à 35 830 ETP à l'heure actuelle.

Pour l'année 2026, le budget prévoit le recrutement de 1 599,75 ETP auquel doivent être ajoutés 850 ETP issus du *Numerus Clausus* de 2025 qui, au mois d'octobre 2025, étaient toujours vacants. Pour comparaison, les *Numerus Clausus* de 2024 et 2025 étaient respectivement de 1 500 et 1 350 ETP. Les 1 599,75 ETP du *Numerus Clausus* de l'année 2026 sont principalement répartis entre l'Éducation nationale (600 ETP), la Police (180 ETP) et l'Armée (60 ETP), ce qui laisse 522,25 ETP pour l'ensemble des autres ministères et administrations. 237,5 ETP sont alloués à titre de réserve pour répondre aux besoins de ressources additionnelles non prévisibles. Les domaines dans lesquels la réserve est susceptible d'être nécessaire sont notamment la Police, l'Armée, l'Administration des contributions directes ou encore l'Administration des transports publics. En ce qui concerne le ministère de la Fonction publique et ses administrations, le *Numerus Clausus* de 2026 est de 7 ETP ce qui est peu et constitue une augmentation de 2,7% de ses effectifs (260 ETP). À rappeler que depuis le Budget 2025, il a été décidé de ventiler les prévisions budgétaires pour les nouveaux engagements de personnel (postes nouvellement créés) à travers un nouvel article de rémunération au niveau de chaque ministère (articles « xx.xx.11.310 »). Le budget pluriannuel des nouveaux postes *numerus clausus* reste cependant centralisé à l'article 12.00.11.310 dans la section budgétaire du département ministériel.

Le fait que le *Numerus Clausus* de 2025 ne soit pas épuisé reflète les difficultés de recrutement que rencontre l'État. Les profils recherchés sont de plus en plus qualifiés et spécialisés et les candidatures n'y répondent souvent pas. Il est estimé qu'en janvier 2026, environ 500 ETP issus du *Numerus Clausus* de 2025 seront encore à pourvoir.

La dotation au Fonds de pension constitue, à l'instar des années précédentes, la dépense la plus importante du ministère de la Fonction publique dans le cadre du budget pour l'année 2026. Elle se chiffre à environ 957 millions d'euros, soit une augmentation de 0,86% par rapport au budget pour l'année 2025 et ses 949 millions d'euros. La hausse entre les budgets 2025 et 2026 est moins grande que celle entre les budgets 2024 et 2025 puisqu'il est prévu d'augmenter les taux de cotisation de 0,5% en 2026, ce qui se traduira par une hausse des recettes.

Le projet de loi n° 8600 prévoit encore une croissance des dépenses liées aux espaces de *coworking* de 700 mille euros, soit 81,82% ou de 315 mille euros par rapport au budget pour l'année 2025. Cette croissance est liée au développement de nouveaux espaces de *coworking*. À l'heure actuelle, l'espace de *coworking* à Schieren compte 22 places, celui de Clervaux 14 et Dudelange-Bettembourg 32. Il est prévu d'ouvrir un nouvel espace de *coworking* à Differdange avec 32 places. Le ministère prévoit encore d'ouvrir de nouveaux sites, principalement dans l'ouest et l'est du pays dans des communes CDA (centres de développement et d'attractivité). Pour l'Est, sont considérées les communes de Grevenmacher, Echternach ou encore Remich.

Quant aux autres chefs de dépenses du Ministère, on compte l'augmentation des frais liés aux prêts, l'augmentation de l'indemnisation pour les observateurs d'examens, les frais d'experts et d'études, etc. Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO) connaît une croissance de 47% pour le volet digitalisation qui vise notamment à permettre le déploiement de la plateforme *MyRH* dans tous les ministères et administrations ainsi que la centralisation de l'offre de formations pour les agents de l'État au sein de la plateforme *GovCampus*.

Échange de vues

Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) s'interroge sur les moyens de recrutement de l'État. En 2026, il y aura 1 600 ETP à pourvoir en plus des 850 ETP qui sont encore vacants en ce moment, ce qui fait un total de 2 450 ETP en 2026. En outre, il souhaite connaître plus en détail les raisons de la baisse de l'augmentation de la dotation au Fonds de pension. Enfin, il considère qu'il serait plus pertinent d'inclure le budget lié aux frais d'études et d'experts précité dans les dépenses du ministère de la Digitalisation.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, indique que depuis le dépôt du projet de loi n° 8600, certains postes ont été pourvus de sorte que le nombre actuel d'ETP vacants dans le cadre du *Numerus Clausus* de 2025 est d'environ 700. Selon les estimations, parmi ces 700 ETP, 200 seront pourvus d'ici la fin de l'année. Ceux-ci viendront s'ajouter aux 1 600 ETP du *Numerus Clausus* de l'année 2026.

Quant à la seconde question, le Ministre explique que la hausse de 0,5% des cotisations prévue en 2026 permet de restreindre l'augmentation de la dotation de l'État au Fonds de pension. En effet, il est estimé que cette hausse des cotisations se traduira par 18,5 millions d'euros de recettes supplémentaires. En d'autres termes, sans hausse des cotisations, la dotation au Fonds de pension en 2026 serait de 26,5 millions d'euros, au lieu des 8 millions euros prévus par le Budget. Environ 15 000 personnes reçoivent une pension versée par le Fonds de pension.

Un représentant du CGPO précise que les administrations peuvent être plus ou moins autonomes en matière de digitalisation et certaines gèrent elles-mêmes leur informatique. Leur budget couvre alors, entre autres, les dépenses liées aux softwares, ressources humaines, etc. Bien évidemment, cela s'ajoute à une collaboration étroite avec le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE).

Monsieur le Député Gusty Graas (DP) se dit étonné que 500 postes soient encore à pourvoir auprès de l'État. Il souhaite en connaître les raisons principales et se demande s'il faudrait encore davantage ouvrir la Fonction publique aux non-luxembourgeois pour pallier cette difficulté de recrutement.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, précise qu'il y a encore de nombreuses personnes souhaitant rejoindre la Fonction publique, mais que les profils recherchés par l'État sont de plus en plus spécialisés, particulièrement dans le secteur des technologies de l'information où il est extrêmement difficile de recruter suffisamment de personnel luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne.

Un représentant du CGPO tient à ajouter que lorsque l'État cherche à recruter pour des postes très techniques ou spécialisés, comme dans les secteurs du droit ou des finances, il se retrouve alors en concurrence directe avec le secteur privé. La situation est également difficile dans l'éducation puisque les besoins y sont importants. Une annonce pour un poste du groupe de traitement B1 récolte souvent 200 candidatures. Parallèlement, les offres pour un poste du groupe de traitement A1 reçoivent nettement moins de candidatures.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, note que dans le domaine du droit, ce sont surtout certaines spécialités qui font défaut, comme les juristes spécialisés en droit de l'environnement ou en droit de l'urbanisme.

Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) se demande alors si l'abolition de l'examen-concours spécial dans le cadre du projet de loi n° 8301 ne fut pas contreproductive.

Une représentante du ministère de la Fonction publique indique que l'examen-concours spécial en question avait été introduit en 2015 lorsque le *Staatsexamen* était encore très rédactionnel. Depuis la réforme de 2018, le *Staatsexamen* ne demande plus d'écriture et les candidats peuvent décider de le passer en allemand ou en français. En ce qui concerne les exigences en matière de langues, il est possible d'en demander une dispense au Conseil de gouvernement pour certaines spécialités.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo (LSAP) souhaite savoir combien d'agents ont été recrutés sous le statut public et le statut privé au cours des deux dernières années. En outre, il estime qu'il serait capital de mener une étude actuarielle sur le système de pension du secteur public, comme le fait l'Institut général de la Sécurité sociale pour le privé. Une telle analyse est d'autant plus essentielle qu'il n'y a pas de réserve dans le secteur public.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes, indique qu'il n'y a que trois statuts auprès de l'État : fonctionnaire de l'État, employé de l'État et salarié. Ce sont les établissements publics qui peuvent recruter sous le statut privé.

Un second représentant du CGPO relève qu'aucune étude actuarielle n'a été menée à ce jour, mais que dans le cadre du projet de loi n° 8601, des prévisions pour les cinq prochaines années sont réalisées. En outre, le Régime spécial concerne uniquement les fonctionnaires ayant intégré la Fonction publique après 1999. De sorte que parmi les 15 000 personnes touchant une pension versée par le Fonds de pension, 14 000 tombent sous le Régime transitoire. Il en va de même pour la grande majorité des agents qui partiront à la retraite ces prochaines années. En conséquence, le budget de l'État pour le Fonds de pension n'est que très légèrement impacté par la réforme des retraites annoncée.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo (LSAP) insiste sur le besoin de constituer une réserve et de mener des études permettant de faire des prévisions à plus long terme.

Un second représentant du CGPO explique que le financement des pensions des agents de l'État n'a jamais été basé sur une réserve. Par le passé, il y a très longtemps, les fonctionnaires de l'État ne payaient pas de cotisations de sorte qu'il y eût été impossible de constituer une réserve. Le Fonds de pension est exclusivement alimenté par les cotisations des fonctionnaires et employés de l'État, qui passeront de 8% à 8,5% en 2026. La dotation de l'État couvre la différence – pour l'année 2026, celle-ci est estimée à 957 millions d'euros.

Monsieur le Député André Bauler (DP) souhaite savoir si le ministère dispose d'informations relatives à l'impact du *boomer effect* sur les dépenses des cinq prochaines années, étant donné que cette génération particulièrement nombreuse partira à la retraite sous peu.

Un second représentant du CGPO fait savoir que le projet de loi n° 8601 prévoit que la dotation de l'État au Fonds de pension passera de 957 millions d'euros en 2026 à 1,15 milliard d'euros en 2029, en grande partie sous l'effet du départ à la retraite de cette génération.

Monsieur le Député Marc Spautz (CSV) indique se souvenir vaguement d'une augmentation de 3% des cotisations des fonctionnaires de l'État bien avant la réforme de 1999 et souhaite en connaître plus de détails.

Un second représentant du CGPO dévoile que le Fonds de pension sous son fonctionnement actuel n'existe que depuis le 1^{er} janvier 1999. Avant cette réforme, les fonctionnaires de l'État actifs et pensionnés versaient une contribution pour pension en vue du financement du principe de la péréquation. Cette forme de financement ne peut être confondue avec le principe de cotisations dans un régime contributif.

3. Divers

Monsieur le Président-Rapporteur Maurice Bauer (CSV) annonce que le 27 novembre 2025 à 15h30 aura lieu une réunion jointe avec la Commission des Affaires intérieures dans le but d'étudier la motion n° 4442 et la résolution n° 4443 déposées par M. Ben Polidori.

Procès-verbal approuvé et certifié exact