

Encadré 1 :

L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les engagements de personnel sont définis dans le cadre des lois budgétaires. En principe, le gouvernement est uniquement autorisé à procéder au remplacement de postes devenus vacants (par exemple à la suite de départs à la retraite) et ce dans la limite de l'effectif total autorisé (régis par *numerus clausus*). Ce dernier comprend, en général, l'effectif observé au 31 décembre de l'année précédant l'exercice budgétaire concerné. Des dérogations, qui autorisent le gouvernement à procéder à des engagements additionnels de personnel, peuvent cependant être introduites chaque année dans la loi budgétaire²¹⁴.

Dans ce contexte, le projet de budget 2018 prévoit la création de 1 065 nouveaux postes²¹⁵ et une dépense budgétaire de € 77,9 millions (ligne 2 dans le tableau ci-après).

Le tableau 35 montre les montants inscrits à l'article budgétaire 08.0.11.310 au cours des exercices 2013 à 2018. Cet article budgétaire 08.0.11.310 tient compte des « dépenses supplémentaires résultant ou pouvant résulter de nouvelles mesures légales, réglementaires et contractuelles... » (p.ex. les accords salariaux) « ... de l'évolution de l'échelle mobile des salaires ainsi que du recrutement de personnel ». Dans le projet de budget 2018, cet article prévoit une dépense supplémentaire de € 50,4 millions pour l'année 2018 (après une dépense de € 66,5 millions inscrite au budget 2017) (ligne 9 dans le tableau).

Le recul des dépenses totales supplémentaires de € 66,5 millions en 2017 à € 50,4 millions en 2018 est, à première vue, quelque peu surprenant eu égard le nombre accru de postes supplémentaires prévu pour 2018 (par rapport à l'année précédente). Notons cependant, que dans le budget voté pour 2017, le gouvernement avait explicitement mentionné le plus récent accord salarial signé dans la fonction publique et qui prévoyait la distribution d'une prime unique de 1 % en 2017 et la hausse du point indiciaire de 1,5 % en janvier 2018. Le gouvernement avait, à ce titre, introduit une dépense additionnelle pour un montant de € 39,9 millions pour 2017 (ligne 7) (incluse dans le total de € 66,5 millions) et € 57,4 millions pour 2018. Cependant, dans le projet de budget 2018, aucune référence explicite n'est faite à (l'impact de) cet accord salarial pour l'année 2018. Par ailleurs, les moins-values prévues pour 2018 (€ 51,5 millions) sont plus importantes que celles inscrites au budget 2017 (€ 40 millions), ce qui mécaniquement réduit le montant total de dépenses (ligne 6)²¹⁶.

Lorsqu'on limite l'analyse à la dépense supplémentaire budgétisée au seul titre des (1 065) postes supplémentaires annoncés (soit € 77,9 millions, ligne 2), on observe au contraire une forte hausse des dépenses salariales par rapport au budget voté 2017 (+ € 27,8 millions). Bien que le nombre de postes supplémentaires annoncés pour 2018 (1 065) soit supérieur à celui prévu pour 2017 (1 009), la différence ne semble pas assez importante pour justifier la hausse des dépenses prévues à la ligne 2.²¹⁷

214 En cas de besoin (par exemple dans l'enseignement), les administrations de l'État peuvent également augmenter leurs effectifs par le biais d'autorisations autres que celles figurant dans la loi budgétaire (engagements dits « hors *numerus clausus* »). De même, les postes qui sont autorisés par la loi budgétaire, mais qui ne sont pas remplis lors de l'exercice, peuvent être mis en réserve pour les années budgétaires subséquentes, ce qui, de facto, introduit une certaine flexibilité pour les recrutements futurs. Ceci explique pourquoi sur le graphique 47 A., les barres bleues (qui représentent la variation annuelle des effectifs dans la fonction publique, telle qu'observée dans la réalité) sont supérieures aux barres rouges (qui représentent les engagements supplémentaires annoncés, en *numerus clausus*, par le gouvernement sur la période allant de 2010 à 2013 dans les différentes lois budgétaires). Les « crédits pour rémunérations » sont « non limitatifs » (ces crédits permettent le paiement de dépenses engagées au cours d'un exercice antérieur à celui en cours d'exécution).

215 Ce chiffre n'inclut pas les engagements de travailleurs handicapés (55 personnes au maximum), le recrutement de 190 agents occupés dans divers services de l'État et actuellement engagés sous d'autres régimes ou encore les postes pour le personnel enseignant dans la réserve nationale (35 au total). Ce chiffre exclut également le recrutement (en cas de nécessité de service dûment motivée), d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'État. Pour 2018, le projet de budget autorise l'engagement de 158 ressortissants de pays tiers, dont 75 % pour les services de représentation diplomatique ou économique.

216 Les documents budgétaires ne fournissent aucune explication quant à l'origine exacte des moins-values (de € 51,5 millions), qui diminuent les dépenses inscrites à l'article budgétaire 08.0.11.310. Celles-ci pourraient, en partie du moins, s'expliquer par l'impact de la réforme de la fonction publique, qui est entrée en vigueur en octobre 2015 et qui prévoit, entre autres, une baisse des salaires pendant la période de stage.

217 Il convient en outre de noter que les chiffres présentés ci-avant font, *a priori*, uniquement référence à la fonction publique au sens restreint (et donc proche du concept d'État central). Les dépenses totales budgétisées au titre de la « rémunération des salariés » font référence aux administrations publiques prises dans leur ensemble et qui s'étendent bien au-delà de la « fonction publique » (voir le paragraphe ci-après).

Tableau 35 :

Dépenses inscrites à l'article budgétaire 08.0.11.310 dans les différents projets de budget et budgets votes (en € millions, sauf mention contraire)

ARTICLE BUDGÉTAIRE 08.0.11.310		EXERCICE BUDGÉTAIRE					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 = 2+3+4+5	Dépenses suppl. résultant du recrutement de personnel, dont:	34,6	25,7	37,5	53,4	66,6	101,9
2	Engagements de renforcement à titre permanent et à tâche complète	17,6	8,5	21,1	36,9	50,1	77,9
3	Engagements de renforcement à titre permanent prévus aux exercices antérieurs	10	10	8,9	9	9	11,9
4	Autre type d'engagements (a)	6,9	7,1	7,4	7,4	7,4	11,9
5	Provision régularisations et cotisations financement santé au travail	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6	À déduire: moins-values dépenses résultant de la non-occupation temporaire d'emplois et diverses autres mesures d'économie	-32	-20	-29,6	-35	-40	-51,5
7	Accord salarial		16,6			39,9	
8	Amendements aux projets de budget (mesures additionnelles)	-5					
9 = 1+6+7+8	Total budgets votés (resp. projet de budget 2018)	-2,4	22,3	7,9	18,4	66,5	50,4
10	Nombre de postes supplémentaires prévus (hors personnel enseignant dans la réserve nationale) – en unités	320	150	370	690 (b)	1009 (b)	1.065
11	Nombre de postes visés sous la rubrique 2 – en unités	320	150	370	750	1.044	non communiqué (c)
12 = 11 / 2 (c)	Dépenses supplémentaires par poste supplémentaire – en € milliers	55	56,7	57	49,2	48	73,2

Remarques : (a) Cette rubrique inclut les engagements de renforcement à titre permanent et à tâche partielle, les engagements de renforcement (ou de remplacement) temporaires, les remplacements anticipatifs et les engagements relevant du statut de travailleur handicapé et agents réaffectés. (b) La différence entre les lignes 10 et 11 correspond aux engagements de personnel enseignant dans la réserve nationale (60 postes pour 2016 et 35 pour 2017). Pour les années 2013 à 2015, les lignes 10 et 11 sont identiques dans la mesure où les dépenses relatives à l'engagement de personnel enseignant dans la réserve nationale n'étaient pas (explicitement) incluses sous la rubrique 2 dans les budgets concernés. (c) Pour l'année 2018, les documents budgétaires n'indiquent pas de manière explicite le nombre de postes auxquels la rubrique 2 fait référence. Par conséquent, on a décidé de prendre les 1 065 postes supplémentaires annoncés (à l'exclusion des 35 postes la réserve nationale).

Sources : Budget votés (2013 à 2017) et projet de budget 2018, calculs BCL

Le graphique ci-après (A.) présente la variation annuelle du nombre d'effectifs dans le « secteur public » depuis 2010. La courbe rouge illustre le nombre de postes additionnels annoncé ces dernières années dans le cadre des lois budgétaires. La courbe bleue et la courbe verte témoignent de l'évolution du nombre d'effectifs telle qu'observée, d'une part, dans la fonction publique au sens restreint (« fonction publique »)²¹⁸ et, d'autre part, dans les administrations publiques (définies selon le concept SEC 2010).

Le concept de « fonction publique » fait référence à l'administration gouvernementale et aux services généraux de l'administration et inclut les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État. En revanche, les « administrations publiques » s'étendent bien au-delà de la fonction publique au sens restreint. Au-delà de l'administration centrale, elles englobent également les communes, les administrations de sécurité sociale tout comme des établissements publics tels la Commission de Surveillance du Secteur Financier²¹⁹ ou le Commissariat aux Assurances. Voir pour plus de détails, le point « B. La délimitation du

218 Il convient de noter que ces chiffres sont issus des rapports d'activité, publiés annuellement par le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Lors de sa réponse à la question parlementaire n° 3357, le Ministre de la fonction publique a fait référence à d'autres chiffres qui témoignent d'une évolution différente de l'emploi public. Selon ces derniers, l'emploi dans la fonction publique se serait établi, en moyenne annuelle, à 25 502 unités sur la période 2013 à 2016 et aurait augmenté de 1 462 unités sur cette même période. En revanche, les données publiées dans les rapports d'activité annuels du Ministère font état d'un emploi dans la fonction publique qui se serait établi, en moyenne, à 26 798 entre 2013 et 2016 et qui, au contraire, aurait diminué de 163 unités sur cette période (voir le tableau 36). Dans la mesure où aucune information n'est fournie quant à l'origine de ces différences (en termes de niveaux et surtout en termes de tendances), on a opté pour utiliser, dans le présent encadré, les données d'emploi telles que publiées dans les rapports d'activités annuels du Ministère de la fonction publique.

219 La CSSF est comprise dans le secteur S13 mais n'a pas financée par les administrations publiques.

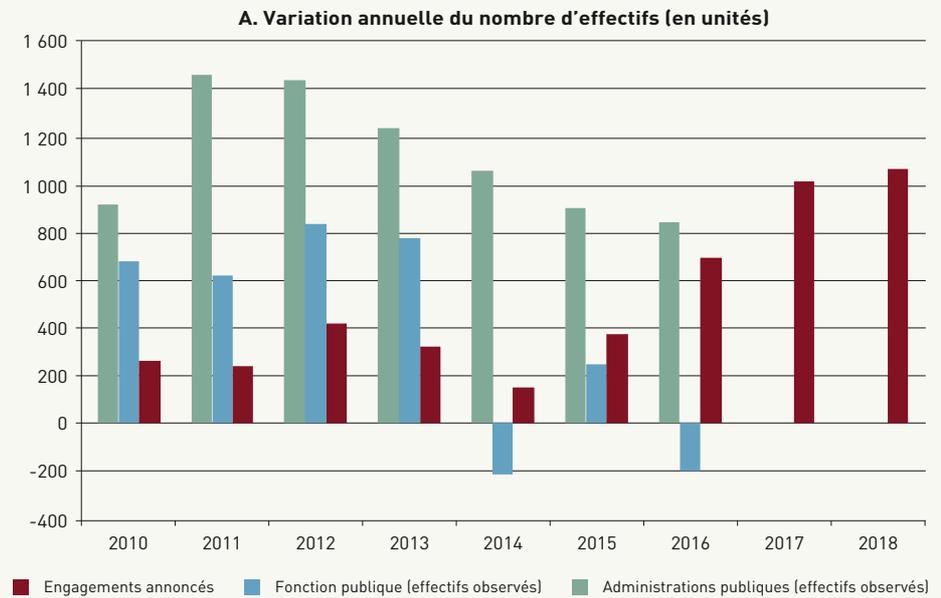
secteur de l'Administration publique » dans l'Annexe à la 17^{ème} actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2016-2020. À titre de comparaison, en 2016, l'emploi s'est établi à 26 720 personnes dans la fonction publique (au sens restreint) contre environ 51 150 dans les administrations publiques prises dans leur ensemble (voir graphique 47 B.).

Le nombre de postes supplémentaires annoncé par le gouvernement dans les différents budgets votés n'a cessé de croître au cours des dernières années, passant de 150 postes pour l'exercice budgétaire 2014 à plus de 1 000 pour 2018. Il paraît donc légitime de s'interroger sur le caractère réaliste des objectifs de création d'emplois que le gouvernement s'est fixé et ce pour plusieurs raisons.

i) Tout d'abord, le nombre d'agents au service de l'État, c'est-à-dire de la fonction publique au sens restreint, est passé de 24 662 en 2010 à 26 883 en 2013, avant de s'inscrire en retrait à 26 720 à la fin de l'année 2016. Comme on l'observe sur le graphique 52, l'emploi dans la fonction publique a baissé à deux reprises (2014 et 2016) et ce approximativement de 200 agents²²⁰.

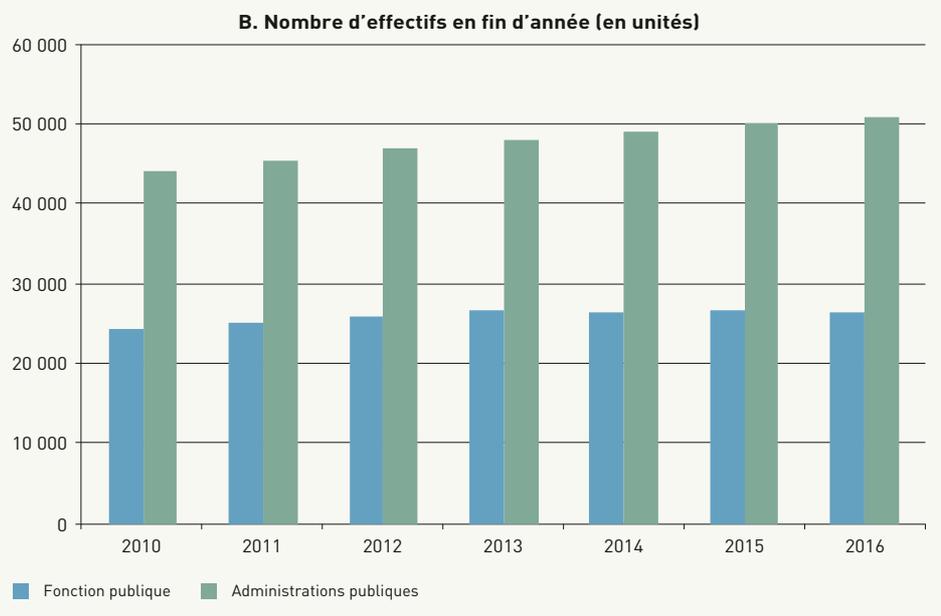
Graphique 47

Nombre d'effectifs dans le secteur public
(variation annuelle et stocks en fin d'année)



■ Engagements annoncés ■ Fonction publique (effectifs observés) ■ Administrations publiques (effectifs observés)

Lecture : en 2016, par exemple, le nombre de personnes employées dans les administrations publiques a augmenté de 834 unités (barre verte) (passant de 50 324 personnes en 2015 à 51 158 l'année suivante). Le nombre de personnes employées dans la fonction publique (au sens restreint) a diminué de 199 unités (barre bleue) (passant 26 919 en 2015 à 26 720 en 2016). Le nombre de postes supplémentaires annoncés par le gouvernement pour 2016 s'est pour sa part établi à 690 (barre rouge).



Sources : Rapports d'activité du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative (2010-2016), Legilux (budgets votés 2010 - 2017), projet de budget 2018 et comptabilité nationale, calculs BCL.

220 Cette évolution contraste avec la progression continue de l'emploi dans les administrations publiques prises dans leur ensemble.

Le tableau 36 montre *i)* l'évolution des effectifs dans la fonction publique (en glissement annuel et en cumulée) (colonnes 3 et 4), *ii)* le nombre de postes supplémentaires annoncés par le gouvernement (en cumulé) depuis 2014 (colonne 5) et le nombre d'effectifs que l'on observerait si les postes supplémentaires annoncés ces dernières années par le gouvernement avaient été créés (colonne 6). On remarque que fin 2016, l'emploi dans la fonction publique était inférieur de 163 unités par rapport à l'effectif observé en fin d'année 2013. Or, si les annonces d'engagements supplémentaires du gouvernement pour les exercices budgétaires 2014 à 2016 avaient été concrétisées, on comptabiliserait – toutes choses égales par ailleurs – environ 1 200 postes additionnels dans la fonction publique en 2016. Le nombre d'agents s'établirait dès lors à près de 28 100 (au lieu des 26 720 recensés dans les faits).

Tableau 36 :

Évolution des effectifs observés et des postes supplémentaires annoncés depuis 2014 (en nombre)

	Effectifs observés en fin d'année	Évolution annuelle des effectifs observés	Évolution annuelle cumulée des effectifs observés	Postes supplémentaires annoncés (en cumulé)	Effectifs si les annonces de postes supplémentaires avaient été réalisées
2013	26 883				
2014	26 670	-213	-213	150	27 033
2015	26 919	249	36	520	27 403
2016	26 720	-199	-163	1 210	28 093
2017				2 219	29 102
2018				3 284	30 167

Remarque : $C = A + B$ ($27\ 033 = 26\ 833 + 150$) ; $E = C + (D-B)$ ($27\ 403 = 27\ 033 + (520 - 150)$). Les données relatives aux effectifs observés ne sont pas encore disponibles en ce qui concerne les années 2017 (et 2018).

Sources: Rapports d'activité du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative (2014-2016), Legilux (budgets votés 2014-2017), projet de budget 2018, calculs BCL.

Les annonces faites dans les lois budgétaires semblent par conséquent être fort éloignées de ce qui est finalement observé. À titre d'exemple, dans le budget voté pour l'exercice 2016, le gouvernement avait annoncé la création effective de 690 nouveaux postes. Dans les faits, on a observé une baisse (nette) des effectifs de 199 unités²²¹.

ii) La création de 1 065 postes additionnels en 2018 serait largement supérieure au nombre d'emplois créés, en net, dans les administrations publiques prises dans leur ensemble en 2015 et 2016 (et qui s'étendent bien au-delà de la seule fonction publique au sens restreint).

iii) De même, ce renforcement de personnel en 2018 ferait suite à un nombre d'engagements supplémentaires déjà élevé, prévu pour 2017²²².

221 Il convient de noter que l'analyse de la variation de l'emploi (et des dépenses y relatives budgétisées) est limitée par les informations publiquement disponibles. L'accès aux données énumérées ci-après permettrait d'approfondir notre analyse : i) le nombre de postes supplémentaires créés effectivement chaque année, ii) le nombre de postes supplémentaires budgétisés chaque année dans les lois budgétaires mais non remplis au cours de l'exercice concerné, iii) le nombre de postes supplémentaires créés via le recours à des postes budgétisés lors d'exercices antérieurs mais non encore remplis (et les montants de dépenses y relatives). Il serait en outre intéressant d'avoir accès à des données relatives aux flux d'entrée (remplacements de postes devenus vacants, création de postes supplémentaires) et aux flux de sortie (départs à la retraite, démissions, suppression de postes). À l'heure actuelle, sont disponibles uniquement des chiffres relatifs à la variation des stocks d'emploi (entre l'année N et l'année N+1) et des chiffres relatifs aux postes supplémentaires annoncés (ex ante) dans les documents budgétaires (sans analyse rétrospective quant à la réalisation de ces annonces).

222 Les données disponibles à l'heure actuelle ne permettent cependant pas encore de confirmer ou d'infirmer la réalisation de ces engagements supplémentaires annoncés.

iv) L'interrogation sur le caractère réaliste des recrutements annoncés par le gouvernement s'avère d'autant plus pertinente à la lumière des difficultés de recrutement perçues ces dernières années dans la fonction publique luxembourgeoise²²³. Dans ce contexte, il convient de noter en particulier que, parmi les renforcements de postes prévus dans le projet de budget 2018, 120 postes environ sont destinés aux administrations fiscales, ce qui représenterait une augmentation de 11 % par rapport à l'effectif qui y est observé fin 2016²²⁴. Une telle hausse paraît d'autant plus difficile à réaliser que les difficultés de recrutement semblent particulièrement aiguës pour certaines spécialités et notamment dans le domaine de la fiscalité.

v) Rappelons en outre qu'il s'agit ici de postes à créer en sus des recrutements à effectuer en remplacement de postes existants devenus vacants.

vi) Enfin, l'évolution de la masse salariale, telle que projetée dans les documents budgétaires pour 2018, ne semble pas en phase avec le nombre de postes supplémentaires annoncés. En effet, selon le projet de budget, les « salaires et charges sociales » (au sens de la comptabilité de l'État), s'établiraient à € 2 671 millions en 2018, ce qui constituerait une hausse de 4,8 % par rapport au budget voté 2017. Ce taux de croissance de 4,8 % de la masse salariale peut se décomposer comme suit : en une contribution de l'indexation des salaires aux prix à hauteur de 1,5 % (projections incluses dans le projet de budget), en une contribution du glissement des carrières (estimé à 1,2 %) et en une contribution de 0,5 % au titre de l'accord salarial signé avec la CGFP²²⁵. Les 1,6 % restants reflètent, en théorie, approximativement, la contribution de l'emploi à l'évolution de la masse salariale. Cette hausse de la masse salariale de 1,6 % correspondrait aussi, approximativement, à une hausse de 1,6 % de l'emploi dans la fonction publique, en 2018, soit une hausse de 454 postes par rapport au niveau (estimé pour) 2017 (et en faisant l'hypothèse que les 1 009 recrutements prévus pour 2017 ont effectivement été réalisés). Ces données suggéreraient par conséquent une hausse de l'emploi bien moins importante que le nombre de postes supplémentaires annoncés dans les documents budgétaires.

Au final, les annonces faites par le gouvernement, dans le cadre des lois budgétaires, d'augmenter considérablement les effectifs dans la fonction publique au sens restreint semblent trancher nettement avec la tendance qui a pu y être observée au cours de ces dernières années. La prudence s'impose donc quant à l'évolution effective future de l'emploi dans le secteur public.

Globalement, l'analyse ci-avant est fortement limitée par les informations publiquement disponibles. À ce titre, les documents budgétaires ne donnent aucune information sur *i)* le nombre de postes supplémentaires créés effectivement chaque année ; *ii)* le nombre de postes supplémentaires budgétisés chaque année dans les lois budgétaires mais non remplis au cours de l'exercice concerné ; *iii)* le nombre de postes supplémentaires budgétisés au cours des années antérieures et qui restent ouverts et *iv)* le nombre de postes supplémentaires créés via le recours à des postes budgétisés lors d'exercices antérieurs mais non encore remplis (et les montants de dépenses y relatives). Il serait en outre intéressant d'avoir accès à des données relatives aux flux d'entrée (remplacements de postes devenus vacants, création de postes supplémentaires) et aux flux de sortie (départs à la retraite, démissions, suppression de postes). À l'heure actuelle, sont disponibles uniquement des chiffres relatifs à la variation des stocks d'emploi (entre l'année N et l'année N+1) et des chiffres relatifs aux postes supplémentaires annoncés (*ex ante*) dans les documents budgétaires (sans analyse rétrospective quant à la réalisation de ces annonces).

223 Voir l'exposé des motifs du « projet de règlement grand-ducal portant organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État » (http://www.fonction-publique.public.lu/fr/actualites/reformes/2012/07/lois-reglement/reglements/13_examen-concours.pdf) ou encore une présentation faite par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative lors d'une conférence en avril dernier (http://www.fonction-publique.public.lu/fr/actualites/articles-actualites/2017/04/20170405_conferenceresseau-RH/_3_-Presentation-_REFIT-Recrutement_-_Conference-du-Reseau-RH_---Recrutement---APE-_Lenert---05_04_2017_.pdf).

224 Personnel engagé par l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

225 Cet accord prévoit une hausse du point indiciaire de 1,5 % au 1^{er} janvier 2018. Cependant, la distribution d'une prime unique de 1 % en 2017 crée un effet de base négatif, ce qui réduit mécaniquement la variation annuelle de la masse salariale en 2018 par rapport à l'année précédente (+1,5 % - 1,0 % = +0,5 %).