Mai 2025

Analyse de la catégorie de dépenses « Rémunération des salariés »

Table des matières

Introduction 1

1. Rémunération des salariés des administrations publiques (AP) 2

2. Comparaison européenne 8

Conclusion 10

Annexe 1 – Abréviation des pays 11

Introduction

L'analyse de la masse salariale du secteur public est un enjeu essentiel pour comprendre l'évolution des finances publiques, du fait que la catégorie « Rémunération des salariés » a représenté 23,3% des dépenses totales des administrations publiques en 2023.

La première partie de l'analyse porte sur la rémunération des salariés des administrations publiques, en examinant de manière approfondie l'évolution des rémunérations des salariés et de l'emploi dans la fonction publique.

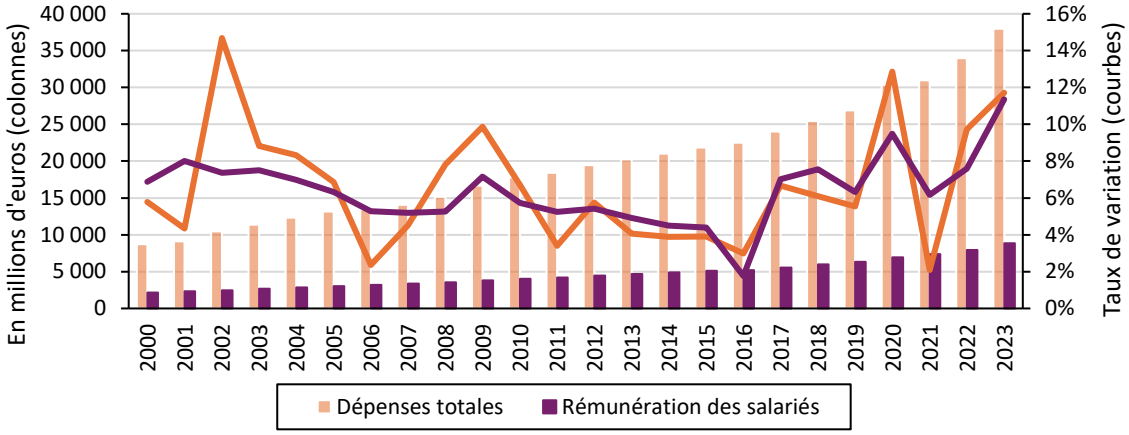
La deuxième partie de l'analyse a pour objet la comparaison de la rémunération des salariés des administrations publiques au niveau européen. Il convient de noter que cette comparaison, bien qu'elle repose sur une méthodologie harmonisée (SEC2010), pourrait être affectée par les différences de gestion et de fonctionnement des services publics à travers les Etats membres. Des spécificités nationales peuvent engendrer des disparités dans les résultats, comme en témoigne l'exemple du reclassement des hôpitaux dans le secteur des administrations publiques au Luxembourg en 2020, modifiant ainsi la répartition des dépenses publiques, bien que le total des dépenses publiques n'en soit pas affecté.

Le CNFP précise que la catégorie « Rémunération des salariés » regroupe non seulement les salaires et les traitements des fonctionnaires et agents publics, mais inclut également les charges sociales associées. En outre, les administrations publiques selon le SEC2010 sont composées de 3 sous-secteurs : l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale. L'administration centrale englobe les ministères, les administrations publiques (par exemple l'administration des contributions directes, l'administration des douanes et accises etc.), ainsi que divers instituts de l'Etat tels que la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, et la Cour grand-ducale, sans oublier les services de l'Etat à gestion séparée (SEGS), les établissements publics et les groupements d'intérêt économique (GIE). Les administrations locales couvrent tous les types d'administrations publiques dont les compétences ne couvrent qu'une partie du territoire économique. Le sous-secteur de l'administration de la sécurité sociale comprend toutes les unités de la sécurité sociale, indépendamment du niveau administratif qui gère ou administre les régimes.

1. Rémunération des salariés des administrations publiques (AP)

Poids et évolution des dépenses de rémunération des salariés

Graphique 1.1 – Evolution de la rémunération des salariés et des dépenses totales dans les administrations publiques



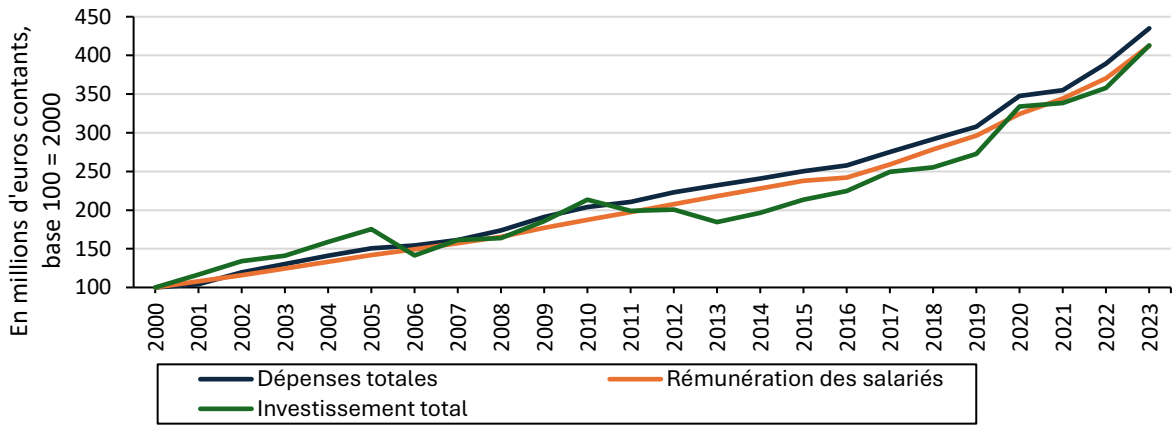
Sources : Comptes nationaux (octobre 2024), Calculs CNFP.

Selon le graphique 1.1, la rémunération des salariés a évolué de 2 142 millions d'euros en 2000 à 8 834 millions d'euros en 2023, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,4%. Sur la même période, les dépenses totales ont augmenté de 8 729 millions d'euros à 37 968 millions d'euros, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,6%.

Parmi les 12 catégories de dépenses, la rémunération des salariés se classe au 6e rang en termes de taux de croissance annuel moyen en 2023. Les catégories de dépenses ayant un taux de croissance annuel moyen plus élevé sont : les subventions (8,1%), les transferts en capital à payer (7,6%), les prestations sociales en nature, etc. (7,3%), la formation de capital (7,0%) et les prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature (6,5 %). Cependant, en millions d'euros, ces derniers affichent le montant le plus élevé avec 13 145 millions d'euros en 2023, suivi par la rémunération des salariés avec 8 834 millions d'euros et la formation de capital avec 3 750 millions d'euros.

Le prochain graphique 1.2 présente l'évolution de la rémunération des salariés ainsi que celle des dépenses totales et des investissements directs et indirects en prenant comme année de base l'année 2000.

Graphique 1.2 – Evolution des dépenses totales, de la rémunération des salariés et de l'investissement total

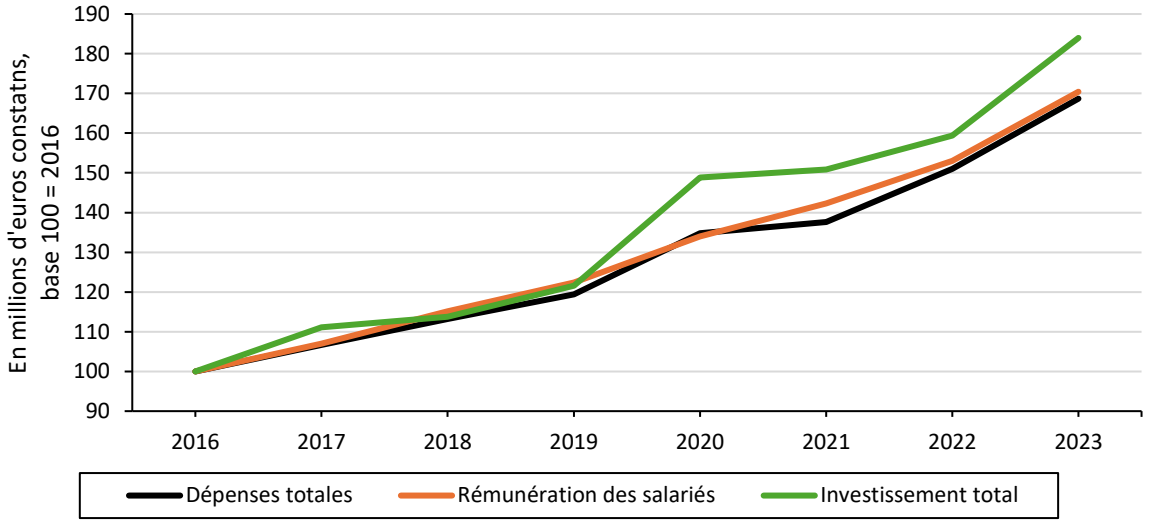


Sources : Comptes nationaux (décembre 2024), Calculs CNFP.

La catégorie rémunération des salariés augmente de manière constante sur la période de 2000 à 2023, avec un taux de croissance annuel moyen de 6,4%, proche de celui des dépenses d'investissements (6,2%) mais moindre que celui des dépenses totales (6,6%).

En se limitant à une période plus courte, de 2016 à 2023, la rémunération des salariés est en hausse constante et sa croissance moyenne (7,1%) est égale à celle des dépenses totales (7,1%) mais est inférieure à celle des investissements directs et indirects (8,6%), comme le montre le graphique 1.3. L'évolution des dépenses d'investissement présente une progression importante depuis 2019 dans le contexte de poly-crises.

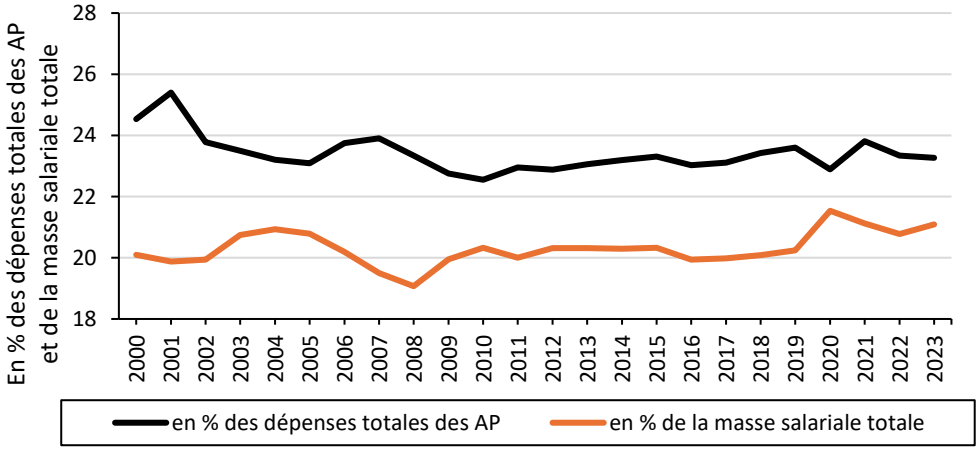
Graphique 1.3 – Evolution des dépenses totales, de la rémunération des salariés et de l'investissement total



Sources : Comptes nationaux (décembre 2024), Calculs CNFP.

Le graphique 1.4 présente l'évolution de la rémunération des salariés des administrations publiques en pourcentage des dépenses publiques totales et de la masse salariale totale.

Graphique 1.4 – Evolution de la rémunération des salariés dans les administrations publiques (AP)



Sources : Comptes nationaux (octobre 2024), PB 2025, Calculs CNFP.

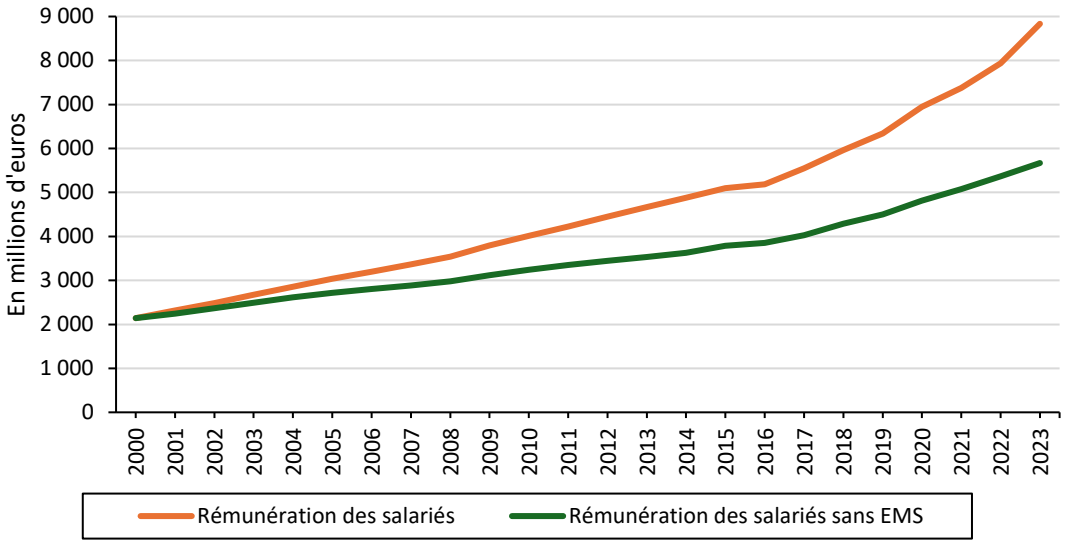
La rémunération des salariés représentait 23,3% des dépenses totales des administrations publiques en 2023, contre 24,5% en 2000 et 22,6% en 2010, soit une baisse de 1,2 point de % sur la période analysée.

En termes de masse salariale totale de l'économie, c.-à-d. le cumul des rémunérations brutes de tous les salariés travaillant au Luxembourg, la rémunération des salariés des administrations publiques est passée de 20,1% en 2000 à 21,1% en 2023[1]. Le poids de la masse salariale du secteur public est donc resté relativement stable. La légère hausse d'un point de % sur la période analysée se cristallise notamment à partir de l'année 2019.

Décomposition de l'évolution des dépenses de rémunération des salariés

Le graphique 1.5 montre l'évolution de la rémunération des salariés des administrations publiques en millions d'euros par rapport à l'évolution de la rémunération des salariés après neutralisation de l'effet de l'échelle mobile des salaires (« EMS ») depuis l'année 2000. La rémunération des salariés nette (après neutralisation de l'effet de l'EMS) passe de 2 142 millions d'euros à 5 669 millions d'euros, c.-à-d. une différence de 3 165 millions d'euros en 2023. Ainsi, la rémunération des salariés a augmenté de 6,4% en moyenne par année sur la période 2000 à 2023, contre 4,3% après neutralisation de l'effet de l'EMS.

Graphique 1.5 – Evolution de la rémunération des salariés ainsi que de celle sans l'échelle mobile des salaires (EMS)

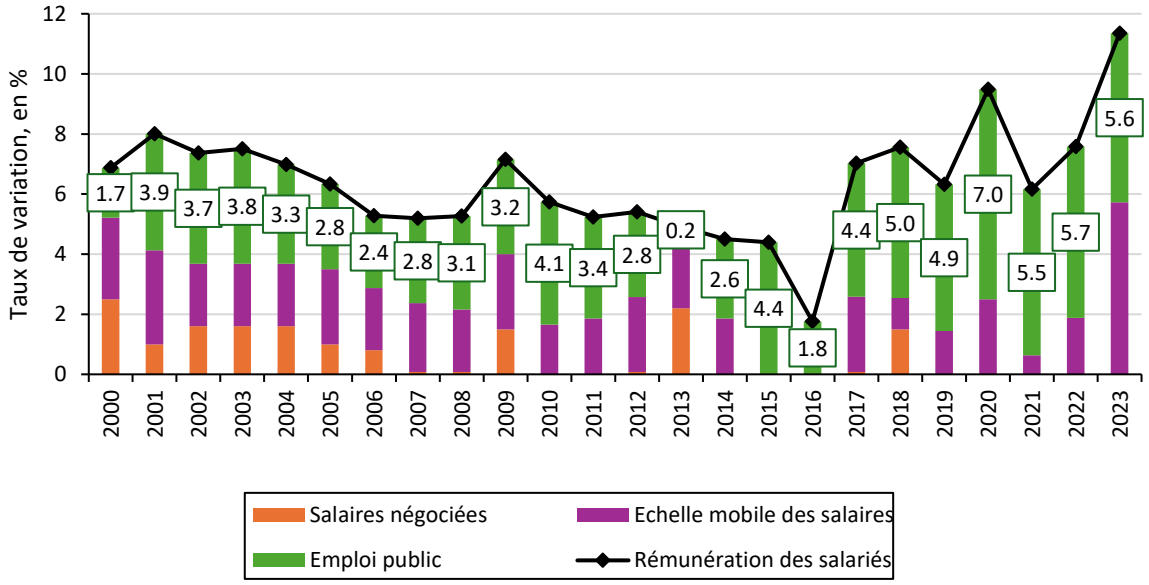


Sources : Comptes nationaux (décembre 2024), STATEC- IPCN (avril 2025), Calculs CNFP.

Le graphique 1.6 montre l'évolution des dépenses de rémunération des salariés ventilée selon les facteurs à l'origine de la progression des salaires, à savoir les négociations salariales, l'échelle mobile des salaires, l'emploi public ainsi que l'écart entre salaires négociés et versés (liée, par exemple, à la durée de travail, à l'ancienneté ou aux primes). Le CNFP note qu'il a supposé que l'écart entre salaires négociés et versés soit nul pour cause de manque d'informations et que l'évolution de l'emploi public (estimée par calcul résiduel) se situe ainsi en moyenne à un taux d'environ 3,7%. Le concept autour de l'échelle mobile des salaires au Luxembourg est expliqué plus en détail dans l'encadré 1 à la page suivante.

1 Il faut noter que la masse salariale dans le secteur public élargi (qui considère les branches d'activité « Administration publique », « Enseignement » et « Santé humaine et action sociale » et qui prend ainsi en compte certaines activités qui ne relèvent pas du secteur public au sens strict, mais qui dépendent des politiques publiques et, directement ou indirectement, d'un financement public) se serait établi à 25% de la masse salariale totale en 2023, selon la BCL (« *Encadré 1 – Evolution de la rémunération des salariés dans le secteur* », Bulletin BCL 2025 – 1, décembre 2024). « *Si l'on comptabilisait également les indemnités de congé parental ou les dépenses liées aux mesures de soutien à l'emploi comme rémunération des salariés, alors la part de la masse salariale se hisserait à 27%.* ».

Graphique 1.6 – Décomposition de l'évolution des dépenses de rémunération des salariés



* Le CNFP précise que l'application d'une tranche indiciaire au cours d'une année n'entraine pas nécessairement une progression de l'EMS limitée à cette même année. L'effet du déclenchement d'une tranche indiciaire peut, en fonction du moment du déclenchement, s'étendre sur deux années.

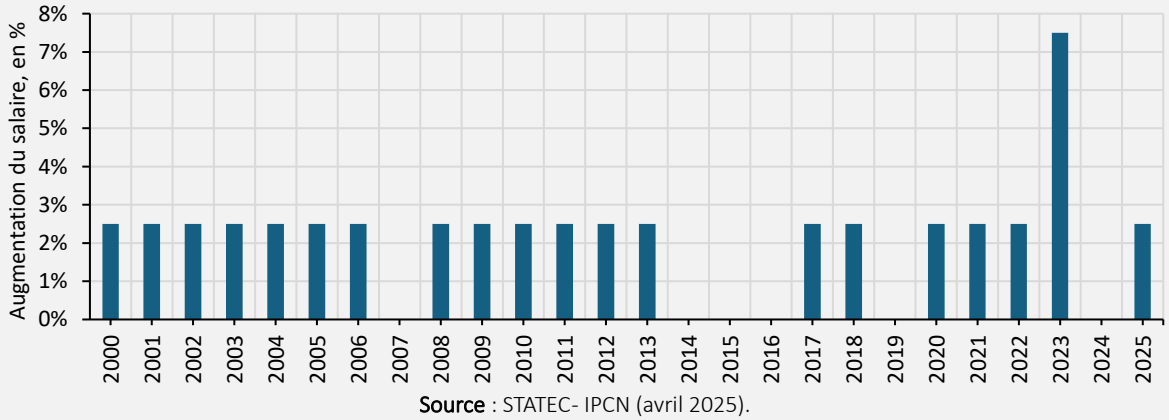
Sources : Comptes nationaux (décembre 2024), Accords salariaux du secteur public, STATEC- IPCN (avril 2025), Calculs CNFP.

Encadré 1 – Echelle mobile des salaires

L'échelle mobile des salaires est le mécanisme d'indexation automatique des salaires à l'inflation au Luxembourg.

Une tranche indiciaire de l'échelle mobile des salaires est déclenchée lorsque la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation (base 100 au 1.1.1948) enregistre une différence de 2,5% par rapport à la dernière cote d'échéance.

Graphique 1 – Tranche indiciaire au Luxembourg



Source : STATEC- IPCN (avril 2025).

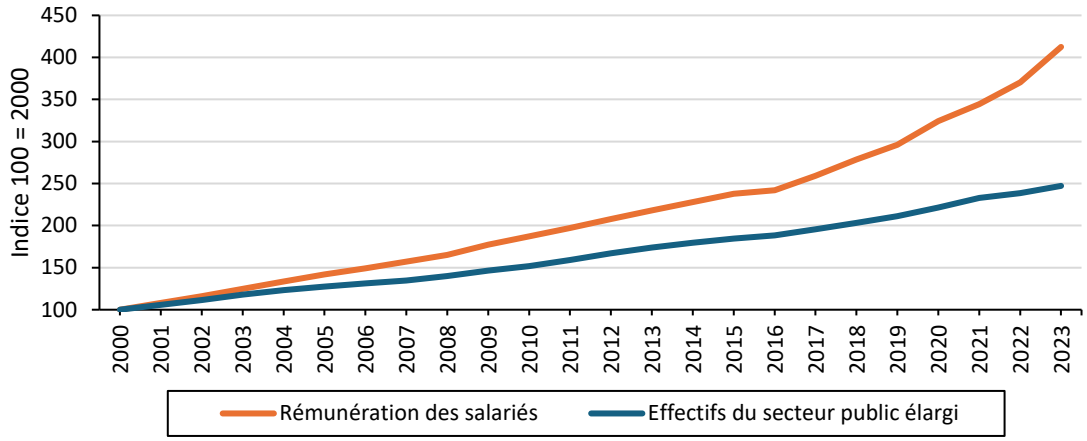
L'indexation automatique constitue l'un des déterminants majeurs de cette dynamique : hormis 2007, 2014-2016 et 2024, au moins une tranche indiciaire (soit une augmentation de 2,5% du salaire) a été appliquée dans l'année, avec un pic de trois tranches indiciaires en 2023.

Comme des données précises de l'emploi public ne sont pas disponibles (et qu'il ne puisse être estimé que par calcul résiduel, voir le graphique 1.6), le CNFP prend dans le graphique 1.7 comme référence les données de l'évolution de l'effectif du « secteur public élargi », un ensemble qui regroupe les administrations publiques, l'enseignement ainsi que la santé humaine et l'action sociale. Il faut

remarquer dès lors qu'une partie des salaires versés dans le secteur public élargi ne sont pas couvertes par la catégorie de dépenses « rémunération des salariés »[2].

Il ressort du graphique que les effectifs du secteur public élargi ont augmenté constamment sur la période sous revue, avec un taux moyen annuel de 4,1% (proche de 3,7% estimé par calcul résiduel).

Graphique 1.7 – Evolution de la rémunération des salariés et de l'emploi dans le secteur public élargi



Sources : Comptes nationaux (décembre 2024), Eurostat, Calculs CNFP.

Le CNFP note dans ce contexte l'augmentation du nombre d'employés recrutés dans la carrière A[3] des ministères, une carrière à salaires élevés. La proportion des employés de la catégorie A1 par rapport au total des employés est en effet passée de 23% en 2016 à 33% en 2023, tandis que celle de la catégorie A2 a augmenté de 7 points, passant de 15% à 22% sur la même période.

Par ailleurs comme relevé précédemment, le déclenchement récurrent des tranches indiciaires fait augmenter mécaniquement la masse salariale publique. Dans l'ensemble, l'indexation, la structure des carrières et l'évolution des effectifs composent principales explications de la progression des dépenses de rémunérations des salariés.

Fiabilité des prévisions de la rémunération des salariés dans l'administration centrale (AC)[4]

Le prochain tableau compare les dépenses prévues de la rémunération des salariés pour une année donnée t telles qu'indiquées dans le projet de budget pour l'année t respectivement pour l'année t-1 par rapport aux observations faites dans les comptes nationaux dans l'année t+1. Cette analyse est réalisée au niveau de l'administration centrale, d'une part à cause du manque de données dans les documentations budgétaires pour les administrations publiques, d'autre part, à cause du reclassement du personnel de l'hôpital en 2020[5] qui introduit un biais dans l'analyse de la fiabilité. Ce reclassement n'a pas eu d'incidence sur le total des dépenses publiques, mais bien sur sa répartition. Selon les

[2] Certaines entités n'appartiennent pas au sens strict à l'Etat, mais dépendent de la politique publique et, directement ou indirectement, d'un financement public (comptabilisé dans la catégorie « subventions » par exemple). A cause de cette distinction de définition entre le secteur public et le secteur public élargi, les taux de croissance moyen annuel sur la période 2000-2023 diffèrent ; le secteur public élargi à 4,1% et le secteur public à 3,7% (estimée par calcul résiduel auparavant).

[3] La carrière A se réfère à des diplômes universitaires (A1= niveau Master, A2= niveau Bachelor).

[4] CNFP, « *Evaluation de la fiabilité des prévision macroéconomiques et budgétaires* », mai 2023.

[5] Ce reclassement du personnel des hôpitaux n'a pas modifié le niveau global des dépenses publiques, mais il en a redistribué la composition. Avant son entrée en vigueur, les dépenses de personnel des hôpitaux n'étaient pas inscrites dans la masse salariale des administrations publiques, ils apparaissent plutôt comme des subventions ou des achats de services auprès d'établissement hospitaliers employant des agents chargés de missions de service public.

comptes nationaux d'octobre 2024, la rémunération des salariés de l'administration centrale est de 6 333 millions d'euros en 2023.

Tableau 1.1 – Fiabilité des prévisions de la rémunération des salariés (en millions d'euros)

Moyenne 2010-2023	Erreur moyenne
Automne t	25
Automne t-1	101

Source : Calculs CNFP.

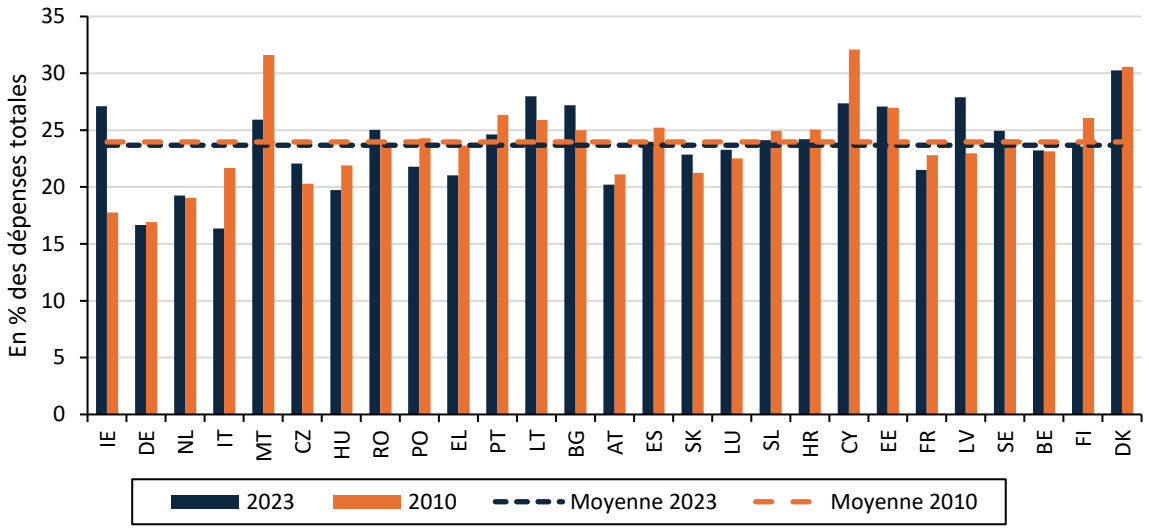
Sur la période de 2010 à 2023, les prévisions de la rémunération des salariés ont été sous-estimées de 25 millions d'euros en automne t et de 101 millions d'euros en automne t-1.

2. Comparaison européenne

Rémunération des salariés

Le graphique 2.1 montre la rémunération des salariés en % des dépenses totales des Etats membres en 2010 et en 2023.

Graphique 2.1 – Rémunération des salariés en % des dépenses totales, 2023 vs 2010



Source : Eurostat.

En moyenne, en 2023, environ 24% des dépenses totales des administrations publiques des Etats membres ont été attribuées à la rémunération des salariés. Le Luxembourg se situe légèrement en dessous de la moyenne avec environ 23%. Aux extrémités se trouvent le Danemark avec 30% et l'Italie avec 16,3% des dépenses totales.

En comparant l'évolution de la rémunération des salariés (en % des dépenses totales) de 2010 à 2023, il faut remarquer que dans 3 pays (Italie, Malte et Chypre) la rémunération des salariés par rapport aux dépenses totales a baissé de plus de 4 points de %. En revanche, en Lettonie, elle a augmenté de presque 5 points de %. Au Luxembourg, elle est restée stable avec +0,8 points de %.

Ratio d'effectifs

Par ratio d'effectifs, on comprend les personnes travaillant dans le secteur public élargi par rapport à la population active.

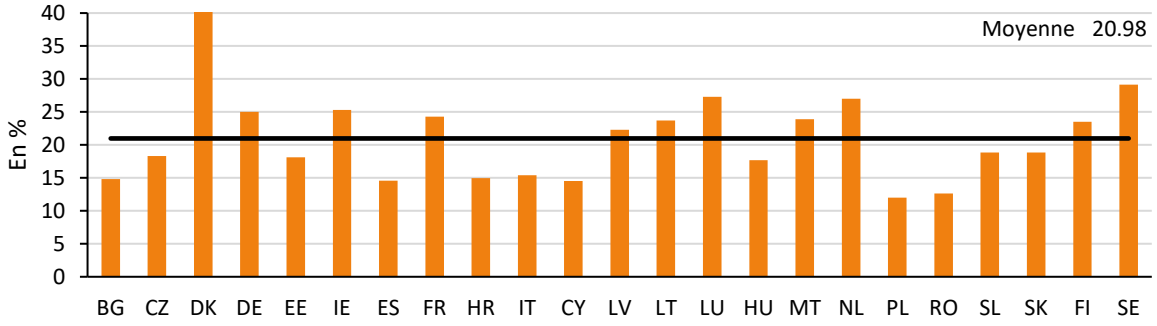
$$Ratio\ d'effectifs = \frac{Pers.travaillant\ dans\ le\ secteur\ public\ élargi}{Population\ active} \times 100$$

Pour calculer le ratio d'effectifs, le CNFP recourt, pour des raisons d'indisponibilité de données plus précises, aux données du « secteur public élargi »[6].

Il est important de noter que les ratios d'effectifs peuvent être influencés par plusieurs facteurs comme la taille et la structure du secteur public, la gestion des services publics (privatif contre public) ou encore les politiques de recrutements.

[6] Voir pages 5-6 du présent document pour la définition du « secteur public élargi ».

Graphique 2.2 – Ratio d'effectifs pour l'année 2022

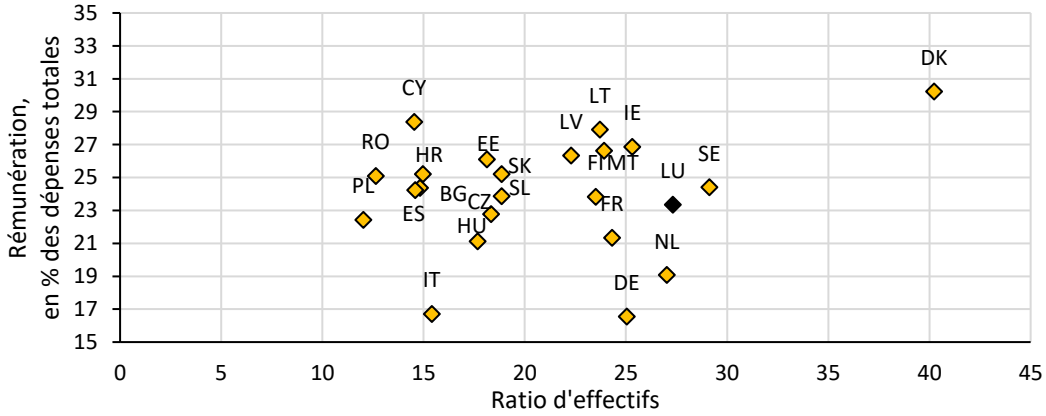


Sources : Eurostat, Calculs CNFP

En 2022, les pays sous revue ont eu un ratio d'effectifs entre 10% et 30%, à l'exception du Danemark qui a avec 40% le ratio le plus élevé de l'échantillon. Le Luxembourg a un ratio d'effectifs de 27%, supérieur à la moyenne européenne de 21%.

Un ratio plus élevé indique une plus grande proportion de personnes travaillant dans le secteur public élargi dans la population active, ce qui peut refléter une administration publique plus étendue, des services publics plus nombreux ou des politiques d'emploi public spécifiques à un pays. Inversement, un ratio plus faible peut refléter une plus grande privatisation ou une gestion plus minimaliste des services publics.

Graphique 2.3 – Rémunération des salariés en % des dépenses totales par rapport au ratio d'effectifs, année 2022



Sources : Eurostat, Calculs CNFP

En juxtaposant la rémunération des salariés (en % des dépenses totales) par rapport au ratio d'effectifs, on peut faire les remarques suivantes :

- Le Danemark est le pays avec le plus de personnes travaillant dans le secteur public élargi et simultanément qui attribue la part la plus élevée de ses dépenses totales à leur rémunération.
- L'Italie et l'Allemagne allouent la plus faible part de leurs dépenses publiques à la rémunération des salariés, mais leurs ratios d'effectifs diffèrent : l'Allemagne compte environ 25 salariés du secteur public élargi par rapport à 100 personnes de la population active, contre seulement 15 pour l'Italie.
- Chypre affiche la 2ième place la plus élevée concernant les dépenses dédiées aux rémunérations (juste derrière le Danemark), alors que son ratio d'effectifs se situe en dessous de 15%.
- Le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne concernant les dépenses affectées aux rémunérations des salaires, mais présente un ratio d'effectifs relativement élevé (3ième place).

Conclusion

Entre 2000 et 2023, la rémunération des salariés des administrations publiques luxembourgeoise a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 6,4%, passant de 2 142 millions à 8 834 millions d'euros. L'évolution se situe ainsi légèrement en dessous du taux de croissance annuel moyen des dépenses totales (6,6%).

Sur la même période, la part de la rémunération des salariés dans les dépenses publiques totales a reculé de 24,5% (2000) à 23,3% (2023), soit une diminution de 1,2 point de pourcentage. En termes de masse salariale totale de l'économie, la rémunération des salariés des administrations publiques est passée de 20,1% en 2000 à 21,1% en 2023.

Après neutralisation de l'effet de l'échelle mobile des salaires, la rémunération des salariés nettes enregistre un taux de croissance annuel moyen de 4,3% sur la période 2000-2023, dont environ 3,7% sont dû à l'évolution de l'emploi public (estimée par calcul résiduel).

L'évolution de la rémunération des salariés s'explique essentiellement par trois facteurs quantifiables : le déclenchement régulier des tranches indiciaires, y compris 3 déclenchements en 2023 ; la requalification progressive des carrières au sein des ministères, avec une hausse de la proportion des employés des catégories A1 et A2 ; et l'augmentation des effectifs du secteur public (estimé par calcul résiduel), dont la croissance annuelle moyenne est estimée à 3,7% sur 2000-2023.

En 2023, la part des rémunérations des salariés dans les dépenses publiques au Luxembourg (23%) se situe légèrement en dessous de la moyenne de l'UE (24%). Le ratio d'effectifs du secteur public élargi rapporté à la population active a atteint 27% au Luxembourg, contre 21% en moyenne dans l'UE.

Les données disponibles indiquent une progression nominale soutenue de la masse salariale, accompagnée d'une relative stabilité de son poids dans la dépense publique. Le suivi régulier de l'indexation, de la structure des carrières et de l'évolution des effectifs constitue la base analytique pour aligner les prévisions sur les résultats observés et préserver la cohérence budgétaire au cours des prochaines années.

Annexe 1 – Abréviation des pays

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HR	Croatie
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PO	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SK	Slovaquie
SL	Slovénie