

Sécurisation de trajectoire budgétaire 2013-2015

Projection des dépenses de personnel

L'outil « 2BPSS » traduit en crédits la variation réelle des effectifs rémunérés, en s'appuyant sur les flux d'entrées et de sorties, les dates d'effet des variations d'effectifs, l'effet des carrières, et des autres éléments ayant une incidence sur la masse salariale.

Il a pour objet de servir de support pour la discussion budgétaire, en vue de calibrer une enveloppe de crédits, compte tenu des informations disponibles à la date de projection.

Il est important de confronter les résultats obtenus à d'autres sources d'information, notamment sur l'exécution budgétaire en cours, pour affiner les hypothèses (salaires, flux, GVT positif, GVT négatif) qui sont le point de départ de la projection.

❶ **Le périmètre de l'outil est un ministère ou un grand programme.** L'outil est conçu pour fonctionner sur des volumes d'effectifs relativement importants ($\geq 10\ 000$ agents).

❷ **Présentation** : un fichier excel composé de 11 feuilles dont certaines sont à compléter et d'autres ne nécessitent aucune intervention. **Les données à renseigner figurent sur fond de couleur sable ou bleue et les données calculées sur fond blanc.**

❸ La **méthode** consiste à identifier les grands facteurs d'évolution de la dépense par rapport à l'exécution 2012, pour déterminer une prévision d'exécution de l'année 2013, qui constitue le point de départ de la projection 2014-2015. Les années postérieures restent visibles quoiqu'elles ne soient pas directement utiles pour les conférences de sécurisation.

L'effet des flux d'emplois est projeté. La projection repose sur les flux réels d'entrées et de sorties, quel qu'en soit le motif (recrutement/départ en retraite, départ/retour de détachement, arrivée d'une autre catégorie hors promotion, etc.). **L'outil permet d'estimer le GVT négatif** par le biais de l'utilisation d'un coût moyen d'entrée et d'un coût moyen de sortie différenciés par catégorie d'emplois étudiée.

Le GVT positif indiciaire fait l'objet d'une hypothèse en entrée de l'outil. **L'estimation du GVT positif indiciaire doit être impérativement retraitée de l'impact des mesures catégorielles statutaires** (c'est-à-dire ayant une incidence sur les grilles statutaires, la promotion de grades et la promotion de corps).

L'application intègre l'incidence des dates d'effet, calculant automatiquement les extensions en année pleine et permettant de prendre en compte l'effet des flux d'emplois.

Certaines dépenses doivent être traitées « à la main » et ne peuvent faire l'objet d'une projection par le calcul de l'outil : exemple des emplois gérés en enveloppe ou des catégories d'emplois dont les évolutions ne suivent pas les facteurs traditionnels d'évolution de la masse salariale des agents de l'Etat (mesures générales, mesures catégorielles, GVT positif).

La prise en compte d'informations disponibles sur un écart observé ou prévu entre exécution et LFI peut également être traitée « à la main » si la source de cet écart en exécution est connue (sinon, il est préférable de modifier les hypothèses de projection pour rendre cette projection cohérente avec les informations disponibles).

La suite du document décrit de manière détaillée le contenu de chacun des onglets de l'outil ainsi que les informations qu'il convient de renseigner. En outre, la version informatique de

l'outil contient également un certain nombre de commentaires (sous excel) afin d'aider au remplissage de l'outil.

Onglet : « Accueil »

Typologie des emplois

Catégories d'emplois

L'utilisateur a la possibilité de spécifier jusqu'à 12 catégories d'emplois. **Ces catégories doivent reprendre autant que possible la typologie arrêtée pour le PLF 2013.** Toutefois, afin de permettre aux utilisateurs une plus grande précision dans les hypothèses de budgétisation, il est également possible de définir des catégories différentes des catégories LOLF **en accord avec le bureau sectoriel de la DB.**

Pour les catégories 1 à 9, l'utilisateur doit renseigner la part des emplois entrants et sortants soumis à retenues CAS Pensions ainsi que leur nature : civile ou militaire. Ces informations seront utilisées par l'outil lors du calcul de l'assiette de CAS Pensions. La qualité de l'hypothèse retenue est essentielle pour la fiabilité de l'estimation.

Les catégories 10, 11 et 12 permettent de gérer les effectifs dont les rémunérations ne sont pas liées au point fonction publique et aux facteurs traditionnels d'évolution de la masse salariale (GVT, mesures générales, mesures catégorielles).

1^{er} onglet : « Socle d'exécution n-1 »

Exécution 2012

Exécution 2012 du titre 2

L'objet de cet onglet est de déterminer le socle d'exécution 2012 qui servira de base à la projection des dépenses de personnel au périmètre de la LFI 2013. Dans un premier temps, il convient de lister et de chiffrer l'ensemble des retraitements à apporter à l'exécution 2012 (transferts de gestion pérennes en 2012, mesures ponctuelles, mesures de périmètre et de transfert de LFI 2013).

Dans un deuxième temps, l'outil incite à ventiler l'exécution 2012 et les retraitements entre les items suivants:

- les masses évoluant avec le GVT et le point fonction publique (notamment la rémunération indiciaire hors NBI, le SFT et l'indemnité de résidence) ;
- les masses évoluant uniquement avec le point fonction publique (notamment la NBI et les primes indexées) ;
- les masses évoluant différemment (rémunération des ouvriers d'État par exemple).

Il est également demandé d'indiquer au sein de ces différentes catégories les montants retenus dans l'assiette de CAS Pensions.

Emplois gérés en enveloppe

Il est demandé de traiter à part la rémunération des agents qui font aujourd'hui l'objet d'une gestion sous la forme d'une enveloppe de crédits (ex : contractuels occasionnels ou

saisonniers et contrats aidés). En effet, n'occupant pas un emploi permanent ou, compte tenu du mode spécifique de leur rémunération, ils ne peuvent être traités dans les onglets relatifs aux schémas d'entrées-sorties et onglets de calculs automatiques.

Les montants prévus de l'exécution budgétaire doivent être renseignés en écart par rapport à l'année précédente (voir onglet IV). Parallèlement, il est demandé le coût moyen de ces emplois, afin de pouvoir calculer la variation du nombre d'ETPT due à la variation de cette enveloppe de crédits de rémunérations.

Cotisations sociales

Il est fait l'hypothèse que les taux de cotisations sociales sont identiques à 2012 sur la période 2012-2015. Des taux « spécifiques » de cotisations sociales « employeurs » (qui sont fonction de la structure d'emploi en 2012 de chaque périmètre d'utilisation de l'outil : ministère ou programme) sont appliqués respectivement sur les indemnités et sur les rémunérations principales (ces deux types de rémunérations ne supportant pas selon la législation en vigueur les mêmes cotisations sociales « employeurs »).

2^{ème} onglet : « Hypothèses salariales »

Coûts d'emplois, primes, schéma salarial,

GVT positif, mesures catégorielles statutaires et indemnitaires

Coûts moyens d'entrée et de sortie

Il convient d'indiquer, pour chaque catégorie d'emploi, les coûts moyens bruts – hors cotisations employeur mais y compris cotisations salariales – des entrants et des sortants exprimés en euros et en moyenne sur l'année 2012 (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement).

Les coûts moyens par catégorie d'emploi correspondent aux coûts moyens des entrées ou des sorties réellement observés et non à un coût théorique calculé en examinant les extrémités des grilles des corps correspondants.

L'estimation de ces coûts moyens peut être obtenue en exploitant les fichiers de paye des agents de l'Etat ou à partir d'une autre source. Vous veillerez cependant à assurer la cohérence avec les renseignements fournis dans les documents budgétaires et justifierez les écarts éventuels.

Ces données doivent pouvoir donner lieu à des échanges techniques entre les services de la direction du budget et les ministères gestionnaires, afin de trouver, dans la mesure du possible, un accord sur ces paramètres.

Primes

Il est proposé de renseigner, pour chaque catégorie d'emplois, les primes exprimées en pourcentage des coûts moyens d'entrée et de sortie (c'est-à-dire en pourcentage des rémunérations principales, y compris IR et SFT). L'outil évalue, grâce à cette information, l'évolution de la part indemnitaire de la rémunération.

Coûts d'emploi soumis à retenues CAS Pensions

Pour chaque catégorie d'emplois, l'utilisateur doit saisir les coûts moyens d'emploi soumis à retenues CAS Pensions pour les entrants et les sortants. Les éléments servant à déterminer ces

coûts sont indiqués de manière exhaustive dans l'outil. Cette donnée est utilisée pour faire évoluer l'assiette de CAS en fonction des entrées et des sorties.

Hypothèses salariales

L'évolution des coûts moyens des emplois non liés au point fonction publique (en %) est appliquée à la masse des rémunérations évoluant différemment du point fonction publique (hors vacataires). Il s'agit, par exemple, de l'évolution du point ouvrier.

Mesures bas salaires

Le minimum de traitement indiciaire brut de la fonction publique ne peut, selon le décret du 24 octobre 1985, être inférieur au SMIC brut. Ce minimum correspond au 1^{er} janvier 2013 à l'indice majoré 309.

GVT positif indiciaire

Le GVT positif devra être faire l'objet d'un échange technique entre les ministères et les bureaux sectoriels de la direction du budget.

L'estimation du GVT positif indiciaire (hors mesures catégorielles indiciaires, voir définition en annexe) peut être obtenue, à l'aide des fichiers de paye, en comparant la masse indiciaire, retraitée des mesures catégorielles statutaires, des présents-présents sur deux années consécutives.

Les taux sont aussi à mettre en regard des valeurs inscrites dans les projets annuels de performance annexés au PLF 2012. Une case est prévue pour rentrer, pour chaque année de l'exercice, le taux des agents présents-présents deux années consécutives par rapport à l'effectif total du ministère ou du programme.

Il convient de veiller à éviter les doubles comptes entre les prévisions de GVT positif indiciaire et les mesures catégorielles en n'intégrant pas dans le calcul du GVT des mesures catégorielles passées conduisant à un repyramidage du corps, des transformations d'emplois ou à des attributions de points d'indice (voir annexe).

Le GVT positif indiciaire est exprimé en pourcentage de la part des rémunérations dont l'évolution est liée à celui-ci. Ce taux ne peut en aucun cas être appliqué à l'ensemble de la masse salariale pour en estimer la progression.

Afin de permettre le calcul par l'outil d'un GVT positif indemnitaire¹, il convient également de renseigner un taux moyen de primes (par rapport au traitement indiciaire brut, IR et SFT) pour l'ensemble des agents du ministère ou du programme et un taux moyen de primes indexées sur l'indice des agents par rapport au total des primes versées (hors IR et SFT). Il s'agit d'identifier les indemnités, indexées ou non sur le point, qui sont fonction de l'IM d'un agent et évoluent avec lui, que cette évolution relève, par exemple, d'un changement d'échelon, de corps ou de grade ou de l'attribution de points d'indice supplémentaires.

Mesures catégorielles

Les zones concernées permettent d'entrer, en millions d'euros, les mesures catégorielles statutaires et indemnitaires. Les mesures catégorielles correspondent au coût chaque année des mesures déjà entrées en vigueur (extension en année pleine) et des mesures nouvelles (y compris lorsque celles-ci constituent un nouveau volet d'un plan catégoriel pluriannuel).

¹ La progression d'un agent liée à son ancienneté ou à sa promotion se traduit par une modification de son niveau d'indice qui peut lui-même entraîner une modification de ses indemnités. Ce deuxième phénomène compose le GVT indemnitaire. Il s'explique par l'indexation de certaines primes sur l'indice de l'agent (composante vieillesse) ou sur certains échelons du grade (composante technicité).

Les mesures catégorielles comprennent les transformations d'emplois, le rééchelonnement indiciaire, la transformation ou création de nouveaux corps ou grade, les réformes statutaires, les mesures de revalorisation indemnitaires, etc (liste non exhaustive).

Les heures supplémentaires doivent être comptées dans les mesures indemnitaires.

Autres variations des rémunérations

Cette ligne permet de prendre en compte tout facteur atypique de variation des crédits ou tout élément venant perturber la prévision de budgétisation d'une année donnée mais n'ayant qu'un effet pour l'année considérée et qu'il convient donc de ne pas prendre en compte les années suivantes (effet non-reconductible) – par exemple, l'effet de retenues pour fait de grève d'un montant très différent de leur montant moyen, versements importants de rappels ou décalage de mises en paiement d'un exercice à l'autre). Figurent notamment dans cette catégorie la GIPA et les indemnisations de jours épargnés sur un CET.

Enfin, une dernière catégorie de mesures permet de « rajouter » en budgétisation de T2 le volume de crédits qui, en exécution, a vocation à être dépensé sur des titres HT2 (cas notamment de la fongibilité asymétrique technique).

Il convient, lors de la saisie des informations demandées, de faire attention à la mention « hors charges sociales employeurs » ou « y compris charges sociales employeurs », l'outil calculant automatiquement, pour certaines mesures, la part des cotisations sociales « employeurs » y afférent.

Il est par ailleurs demandé à l'utilisateur de prendre en compte l'impact de ces différents postes sur les assiettes de CAS civile et militaire. Il devra ainsi renseigner les lignes du tableau rappelées ci-dessous en précisant, parmi les « autres variations de rémunération » mentionnées, les montants ayant un impact sur les assiettes de CAS Pensions civile et militaire.

dont ... parmi les autres variations des rémunérations incluses dans l'assiette de CAS Pensions civils (hors charges)
dont ... parmi les autres variations des rémunérations incluses dans l'assiette de CAS Pensions militaires (hors charges)

3^{ème} onglet : « CAS Pensions »

Assiettes, taux, contributions

Cet onglet permet de saisir les informations relatives aux assiettes et taux de contribution employeur au CAS Pensions en distinguant les assiettes civile, militaire ainsi que les informations relatives aux subventions versées au FSPOEIE et au régime des cultes, qui font également partie du « T2 CAS ».

L'outil détermine les contributions au CAS Pensions par l'application de taux de contribution aux assiettes civile et militaire qu'il a calculées sur la base des informations renseignées.

Il est également demandé de renseigner la variation de la dépense prévue au titre de la cotisation patronale versée au FSPOEIE, comprise dans le « T2 HCAS ».

La fixation, depuis le passage à la LOLF, d'un plafond d'emplois en équivalents temps-plein travaillés (ETPT) nécessite de devoir passer d'un raisonnement en effectifs réels physiques à une approche qui tient compte de la quotité de travail des agents et des dates d'entrée et de sortie .

Dans cet onglet, les flux doivent être entrés en équivalents temps plein (ETP), notion qui se rapproche de celle de « poste de travail » (personne travaillant à temps complet sur toute l'année). **La conversion en équivalents temps plein travaillés (ETPT) est effectuée automatiquement par l'outil en prenant en compte les dates moyennes d'entrée et de sortie.**

Au-delà de ces flux d'entrées et de sorties renseignés par catégorie, il convient de renseigner la variation des crédits de rémunérations des emplois qui font l'objet d'une gestion en enveloppe et qui ne peuvent être inclus dans les flux d'entrée et de sortie (contractuels occasionnels ou saisonniers, emplois jeunes, etc.).

Flux de départs et d'arrivées

Comptabilisation des flux

Le nombre d'arrivées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre correspond aux arrivées réelles d'agents exprimés en ETP dans la catégorie pour tous motifs (concours externes, retour de détachement, détachés entrants venant d'un autre ministère, réintégrations de congés longue durée, de congé formation, de congé parental, de disponibilité...).

Le nombre de départs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre correspond aux départs réels d'agents exprimés en ETP dans la catégorie pour tous motifs (départs en retraite, en CFA, en CPA, départs en congés longue durée, en congé formation, en congé parental, en disponibilité, décès, départs en détachement, démissions, radiations, non renouvellement de contrats, retours dans leur corps d'origine des détachés entrants, ...). Un départ se traduit par un chiffre positif : 5 000 départs correspondent au chiffre « +5 000 ».

Un départ le 31 décembre 2013 sera bien compté comme un départ au titre de l'année 2013.

Il est important de ne pas tenir compte uniquement des départs en retraite car ces flux peuvent ne représenter qu'entre un tiers ou la moitié des flux de sortie, selon les catégories d'agents étudiées.

Les transformations d'emplois sont comptabilisées dans les mesures catégorielles et non pas dans les flux d'entrée-sortie.

Les changements de corps ou de catégories, qu'il s'agisse de la réussite d'un concours interne ou d'une promotion sur liste d'aptitude, ne doivent pas figurer dans ces flux (bien qu'ils entraînent des entrées et des sorties) car ils sont *a priori* comptabilisés dans le GVT positif indiciaire.

Effet des dates d'entrée et de sortie

Si 100 nouveaux agents (en ETP) arrivent dans la catégorie en 2013, il faut saisir 100 quelle que soit la date d'effet de cette création.

Le mois d'effet des arrivées ou des départs est indiqué de la manière suivante : arrivées au 1^{er} janvier = 1, arrivées le 1^{er} juillet = 7, arrivées au 15 décembre = 12,5.

L'incidence de la date d'effet est calculée automatiquement par l'outil à partir de la variable précédente, de la manière suivante : arrivées au 1^{er} janvier = 100 % (année pleine) ; arrivées au 1^{er} juillet = 50 % (mi-année) ; arrivées au 15 décembre = 4,2 % (soit 0,5/12).

La date à laquelle intervient l'arrivée de nouveaux agents détermine le volume de crédits à ouvrir. Ainsi, une arrivée au 1^{er} janvier nécessitera, dès la première année, la totalité des crédits d'un emploi ; en revanche, une arrivée au 1^{er} septembre n'en nécessitera qu'1/3 la première année, mais suppose que soit ouvert le complément (soit 2/3) l'année suivante. Un départ le 1^{er} septembre permettra de réaliser une économie d'un tiers l'année où il intervient . Le pourcentage calculé résume l'information relative à la date d'effet des mouvements insérés, **les extensions en année pleine (EAP) sur l'année suivante étant calculées automatiquement dans ce modèle.**

5^{ème} onglet : Valorisation du schéma d'emplois

Cet onglet récapitule les schémas d'emplois en ETP (saisis sur l'onglet précédent), calcule leur incidence en ETPT et conduit à une valorisation en millions d'euros des économies procurées par le schéma d'emplois. Cet onglet recense également les prévisions de départ en retraite sur la période de la programmation.

6^{ème} onglet : « Mesures de périmètre »

L'outil est conçu pour produire en sortie une projection de la masse salariale à périmètre constant LFI 2013.

Toutefois, il est nécessaire de disposer à la fois d'une estimation des crédits de titre 2 à périmètre constant et à périmètre courant. Aussi, le sixième onglet permet de saisir les informations en crédits et en emplois pour les ministères concernés par des mesures de décentralisation ou des mesures de transferts. Ces informations ne sont pas retraitées par l'outil (elles sont donc saisies de manière exogène par l'utilisateur) et permettent d'obtenir dans le tableau relatif aux facteurs d'évolution de la masse salariale un total des crédits de titre 2 à la fois au périmètre de la LFI 2013 et à périmètre courant.

Le seul calcul effectué par l'outil dans cet onglet concerne l'application des taux de charges sociales « employeur » sur les rémunérations principales et sur les indemnités renseignées par l'utilisateur.

7^{ème} onglet : « Tableau calculé »

Il s'agit d'un tableau effectuant des calculs de manière autonome sans intervention de l'utilisateur. Il est alimenté automatiquement par les onglets précédents.

7^{ème} onglet bis: « Tableau calculé CAS»

Il s'agit d'un tableau effectuant des calculs de manière autonome sans intervention de l'utilisateur. Il est alimenté automatiquement par les onglets précédents.

8^{ème} onglet : Facteurs d'évolution de la masse salariale

Ce tableau a été construit de manière à expliquer l'exécution des crédits de titre 2 de l'année N (hors CAS pensions) par la somme de l'exécution (retraite des mesures non reductibles, des mesures de transferts et de périmètre, d'effets de débasages ou rebasages) des crédits de N-1 et des différents facteurs d'évolution de la masse salariale (exécution du schéma d'emplois, incidence des mesures générales, des mesures catégorielles et des GVT positif et négatif...). Excepté pour l'exécution 2012 et la LFI 2013 qu'il convient de renseigner, ce tableau est alimenté automatiquement.

9^{ème} onglet : Facteurs d'évolution CAS

Ce tableau permet d'expliquer les assiettes de CAS de l'année N par la somme des effets de l'exécution des crédits de N-1 et des différents facteurs d'évolution de la masse salariale (exécution du schéma d'emplois, incidence des mesures générales, des mesures catégorielles et des GVT positif et négatif...). Excepté pour l'exécution 2012 et la LFI 2013 qu'il convient de renseigner, ce tableau est alimenté automatiquement.

Annexe

Le glissement vieillesse-technicité

Le GVT est une notion de variation de la masse salariale à effectif constant.

Le **GVT positif** correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire découlant :

- d'un avancement quasi-automatique sur sa grille indiciaire (composante « vieillesse ») ;
- d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours ou d'une promotion au choix dans un corps ou grade (composante « technicité »).

Ne sont pas à prendre en compte dans le calcul du GVT tous les autres facteurs d'évolution de la masse salariale :

- la variation du point fonction publique ;
- la distribution de points uniformes ou différenciés ;
- les mesures catégorielles statutaires (rééchelonnement indiciaire, transformation ou création de nouveaux corps ou grade, toute autre réforme de grilles...) et indemnitaires (revalorisation de primes, changement de taux de promotion de grade...).

Le GVT positif pris en compte dans l'outil a deux composantes : une composante indiciaire (liée à l'évolution du traitement indiciaire brut) et une composante indemnitaire.

Le **GVT négatif** (ou effet de noria) mesure le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants (effet entrées / sorties²).

Le **GVT solde** correspond à la somme de ces effets de structure.

Estimation du GVT positif

Le GVT positif de l'ensemble de la masse salariale est une donnée difficile à déterminer. C'est pour cela que l'outil est construit à partir du GVT positif indiciaire.

Bien qu'approximatif et encore perfectible, un calcul à partir des fichiers de paye en raisonnant sur les indices majorés constitue une méthode pour approcher le GVT positif indiciaire.

Ce mode d'approximation repose sur le calcul de la masse indiciaire des présents-présents pour l'année n et l'année n+1. La masse indiciaire de l'année n+1 doit être retraitée de l'impact mesures catégorielles statutaires prise en n+1 mais aussi des EAP des mesures catégorielles statutaires prise en n.

Un GVT positif indiciaire peut être déduit en comparant la masse indiciaire retraitée des présents-présents pour l'année n+1 à celle des présents-présents pour l'année n.

Cette méthode est utilisée à défaut d'une méthode basée sur le suivi individuel de la carrière des agents.

² On le calcule selon la formule suivante : (coût des sortants – coût des entrants) x nombre de sortants.