

ANNEXE III

DEPENSES DE PERSONNEL ET EFFECTIFS

L'enjeu des conférences techniques de l'année 2012 est double : il s'agit d'une part d'analyser de façon approfondie l'exécution de l'année 2011 en crédits et en emplois, afin de préparer les rapports annuels de performance et de réaliser une prévision d'exécution pour l'année 2012, et d'autre part de préparer la budgétisation du troisième budget pluriannuel sur la période élargie 2013-2016.

Comme pour les conférences techniques des années précédentes, l'objectif a été de simplifier, autant qu'il était possible et souhaitable, les demandes d'information aux ministères faisant l'objet d'échanges avec les bureaux de la direction du budget, tout en conservant les formats des tableaux demandés au cours de la dernière procédure budgétaire.

Les tableaux ci-joints s'organisent en deux parties :

- l'analyse de l'exécution 2011 et la prévision d'exécution pour l'année 2012 ;
- la détermination du tendanciel pour les années 2013 à 2016.

Les ministères pourront utiliser l'outil de budgétisation des dépenses de personnel (« outil 2BPSS ») qui leur sera adressé par circulaire dans les prochains jours.

I- Analyse de l'exécution des crédits de titre 2 et des emplois en 2011 et prévision d'exécution 2012 (tableaux 1 à 10)

A. Analyse de l'exécution 2011 des crédits de titre 2 et prévision d'exécution 2012 (tableaux 1 à 7)

Cette analyse se concentrera sur les points suivants :

- L'analyse de l'écart à la LFI de l'exécution des crédits de titre 2 en 2011 (par ministère), à partir notamment de l'analyse du solde de fin de gestion, des mouvements de fongibilité asymétrique non technique et des éventuelles annulations / ouvertures de crédits.
- La détermination des assiettes de CAS « Pensions » et les éléments d'évolution sous-jacents à la détermination de ces assiettes ; pour mémoire, l'assiette de CAS est constituée du traitement indiciaire brut, de la NBI, ainsi que des indemnités qui entrent dans cette assiette (sur ce dernier point, les ministères veilleront à préciser quelles indemnités entrent dans leur assiette de CAS « Pensions » ; exemple : ISSP).

Un soin particulier devra être attaché à la détermination de ces assiettes, compte-tenu des nouvelles règles budgétaires en vigueur pour ce qui concerne la norme de dépenses de l'Etat.

* Le montant des différents éléments constituant l'assiette de CAS en exécution 2011 sera détaillé.

* Les écarts pouvant être constatés entre les assiettes de CAS sous-jacentes à la loi de finances initiale pour 2011 et l'exécution 2011 devront être analysés. Les sources d'écarts peuvent notamment être les suivantes : erreur dans la détermination des assiettes, écarts sur les crédits de HCAS entraînant « mécaniquement » des écarts sur l'assiette de CAS, modification des modes de recrutement (contractuels au lieu de titulaires), modification de la nature des mesures catégorielles (mesures indemnitaires ne cotisant pas au CAS au lieu de mesures statutaires par exemple), modification de la pyramide des âges pouvant avoir un impact sur les assiettes (recrutement de personnels plus jeunes touchant moins de primes non soumises à cotisation par rapport à des personnels plus âgés).

* L'impact des facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS sur l'assiette de CAS devra être présenté pour déterminer l'assiette prévue en 2012.

- La fongibilité asymétrique, en faisant la distinction entre la fongibilité dite « technique » et la fongibilité non technique, liée à des efforts de gestion, et en rappelant les fongibilités asymétriques consolidées en LFI 2012.

- La détermination des éléments à retraiter de l'exécution 2011 et du socle d'exécution 2011 retraité à partir duquel pourront être appliqués les différents facteurs d'évolution de la masse salariale pour l'année 2012, afin d'établir une prévision d'exécution. S'agissant des mesures de transferts et de périmètre, il conviendra, dans la mesure du possible, de ne pas se limiter à la simple reprise des hypothèses sous-jacentes à la budgétisation mais de prendre en compte l'exécution réelle.

- La détermination des principaux facteurs d'évolution de la masse salariale (GVT – cf. ci-dessous –, mesures générales, mesures catégorielles, incidence du schéma d'emplois) en 2011 (exécution) et en 2012 (prévision). Les ministères porteront une attention particulière aux évolutions de périmètre (transferts entre l'Etat et les opérateurs, décentralisation le cas échéant...).

LE GVT POSITIF

Il retrace l'incidence positive (« glissement ») sur la masse salariale des avancements à l'ancienneté, au choix par liste d'aptitude ou par examen professionnel.

L'effet « vieillissement » (V) est dû aux augmentations strictement liées à l'ancienneté (passages d'échelons). L'avancement d'échelon est quasiment automatique en fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Il peut être accéléré (réductions d'ancienneté dans le cadre de la notation) et plus rarement retardé.

La composante « technicité » (T) dépend des promotions de grade et de corps, au choix ou par examen professionnel.

Estimation du GVT positif :

Bien que très 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 donc sur le calcul de l'indice réel moyen en n et n+1 par catégorie. Cet indice est calculé en conservant uniquement les agents présents les années n et n-1, à partir des numéros INSEE des fichiers de paye. A partir de ces données, il est alors possible de calculer l'indice moyen annuel de cette population l'année n, puis n+1.

La variation observée provient du GVT positif indiciaire, des mesures catégorielles statutaires ainsi que des distributions de points d'indice. En supposant quantifiable l'impact de ces dernières, un GVT positif indiciaire peut être déduit.

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

LE GVT NEGATIF

Le GVT négatif représente l'économie mécanique de masse salariale due aux évolutions de la pyramide des âges et au remplacement des effectifs sortants par des effectifs entrants en moyenne moins rémunérés (personnels en début de carrière rémunérés en bas de la grille).

Calcul du GVT négatif :

$GVT - = \text{nombre de sorties} \times (\text{coût moyen d'un sortant} - \text{coût moyen d'un entrant})$

L'estimation du GVT doit faire l'objet d'échanges avec les bureaux sectoriels de la direction du Budget.

- Les mesures catégorielles : un échange devra avoir lieu sur la nature et le coût des mesures catégorielles réellement exécutées en 2011, et celles qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2012. Vous veillerez à la distinction entre la dépense liée aux mesures catégorielles passées (effet extension année pleine) et celle liée aux mesures catégorielles nouvelles de l'année considérée.

- La détermination des coûts moyens d'entrée et de sortie par catégorie d'emplois, qui permet de calculer l'incidence du schéma d'emplois en crédits ainsi que le GVT négatif.

- Les ministères veilleront à répercuter l'impact sur la prévision d'exécution pour 2012 de la réforme relative au délai de carence votée fin 2011, dont une circulaire des ministères du budget et de la fonction publique définira prochainement les modalités.

- La prévision d'exécution pour 2012 devra également prendre en compte l'impossibilité de recycler des crédits de cotisations (T2 CAS) disponibles pour combler d'éventuelles insuffisances de crédits de rémunérations (T2 HCAS).

B- Analyse de l'exécution des emplois (tableaux 8 à 10)

En cohérence avec les informations sollicitées dans les RAP 2011, les informations demandées portent sur les points suivants :

- La détermination de la consommation en emplois (ETPT) en 2011, à partir de l'outil de décompte des emplois (ODE). Il convient de rappeler que les plafonds d'emplois arrêtés pour 2011 intègrent une correction technique justifiée par le changement de règle de décompte des agents non indicés de PSOP dans Chorus (1 ETPT = 1 dossier agent). Or, le report de l'utilisation de Chorus pour le décompte des emplois implique la poursuite de l'utilisation d'ODE en 2011 pour le suivi des consommations d'emplois. Outre les retraitements habituels propres à chaque ministère (voir ci-dessous), les données restituées par ODE pour les personnels non indicés payés en PSOP devront donc être retraitées, pour être cohérentes avec la règle de décompte des emplois sous-jacente aux plafonds d'emplois

autorisés en LFI 2011. Le tableau proposé permet, une fois les retraitements opérés et les éventuels transferts de gestion pris en compte, d'apprécier le respect par le ministère du plafond d'emplois arrêté en loi de finances initiale. Les écarts au plafond voté en 2011 seront détaillés et expliqués (notamment le niveau des vacances structurelles d'emplois).

- La ventilation par catégorie d'emplois de la consommation des plafonds d'emplois 2011 et de la prévision de consommation des plafonds d'emplois 2012.

- Les flux d'effectifs entrants et sortants par catégorie d'emplois. Une attention particulière sera portée à l'estimation des flux de départs, notamment de départs en retraite qui devront avoir fait l'objet d'échanges avec le bureau sectoriel concerné de la direction du budget. Des explications précises et détaillées devront être fournies concernant la méthodologie retenue pour l'établissement des prévisions de départs. Seront par ailleurs indiquées les dates moyennes réelles d'arrivée et de départ au cours de l'année 2011 par catégorie d'emplois. Ce tableau permettra par ailleurs de déterminer le niveau de réalisation du schéma d'emplois en exécution 2011 et en prévision d'exécution 2012 par rapport à celui prévu en loi de finances initiale ; les écarts éventuels seront détaillés et expliqués. Le cas échéant, la décomposition des flux pourra être réalisée au niveau du programme.

- L'impact de la décentralisation et des transferts avec les opérateurs, pour lesquels il conviendra, dans la mesure du possible, de ne pas se limiter à la simple reprise des hypothèses sous-jacentes à la budgétisation mais de prendre en compte l'exécution réelle

- Toute création, suppression, modification de libellé ou de contenu des catégories d'emplois qui serait envisagée pour 2013 devra être portée à la connaissance des bureaux de la direction du Budget à l'occasion des conférences techniques. Vous veillerez notamment à prendre en compte les modifications de périmètres (transferts entre ministères, mise en œuvre d'une délégation de gestion...) qui pourraient justifier de tels changements.

II- Détermination du tendancier pour les années 2013-2016 (tableau 11 ainsi que les tableaux 2, 5, 6, 9 et 10)

Les conférences techniques de l'année 2012 ont également pour objet de parvenir à la définition d'un tendancier des dépenses de titre 2 sur la période 2013-2016. Un tableau spécifique est prévu à cet égard (tableau 11).

La construction de ce tendancier, dont on rappelle qu'il ne constitue pas une cible de dépense, reposera sur les hypothèses suivantes :

- point fonction publique : pour les quatre années, stabilité au niveau atteint au 1^{er} juillet 2010, soit 55,5635 €;

- prise en compte des effets reports de 2012 sur 2013. Les ministères veilleront à répercuter l'impact de la réforme relative au délai de carence votée fin 2011 sur le tendancier ;

- pour l'année 2013 : exécution intégrale du schéma d'emplois sous-jacent à la loi de programmation des finances publiques ; pour les années 2014, 2015 et 2016 : hypothèse, à ce stade où le schéma d'emplois ne sera pas encore déterminé, d'un remplacement de tous les départs en retraite (stabilité des effectifs en ETP). Les hypothèses de départ en retraite devront

avoir fait l'objet d'échanges avec le bureau sectoriel concerné de la direction du budget et être fondées sur une méthodologie ou des sources qui seront impérativement détaillées lors des réunions techniques. Elles seront exprimées en ETP ;

- s'agissant des mesures catégorielles : pour les quatre années, prise en compte des seuls « coups partis », dont le contenu sera détaillé mesure par mesure dans le tableau prévu à cet effet (il s'agit notamment des plans pluriannuels ou des mesures interministérielles si celles-ci sont arbitrées) ;

- enfin, prise en compte des effets de périmètre (décentralisation, transferts vers ou depuis les opérateurs) pouvant être envisagés de manière raisonnable pour la période 2013-2016.