

ANNEXE 5

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DEPENSES DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS

Pour le RAP 2009, les innovations du RAP 2008 sont reprises et consolidées. Cette partie de la justification au premier euro ne comporte donc pas d'innovation majeure.

On notera cependant une mise en concordance avec certaines évolutions des projets annuels de performances pour 2010, et le plus notablement :

- la mise en évidence du schéma d'emplois (ETP) réalisé,
- la création de tableaux Farandole pour les coûts d'entrée et de sortie exécutés,
- enfin, dans le but d'harmoniser les pratiques entre ministères, la création d'un tableau Farandole sur les dépenses de prestations sociales (catégorie 23).

1. INFORMATIONS RELATIVES AUX EMPLOIS

1.1. ÉVOLUTION DES EMPLOIS

Il est demandé aux ministères de veiller à ce que les informations de la rubrique « Évolution des emplois » soient le pendant de la même rubrique du PAP.

Le nombre des départs à la retraite sera obligatoirement renseigné dans le tableau portant sur les flux d'entrées et de sorties. Ce chiffre devra avoir fait l'objet d'échanges avec le bureau sectoriel concerné de la direction du budget.

Catégorie d'emploi	(en ETP)				
	Sorties	dont départs en retraite	Entrées	dont mouvements entre programmes du ministère	Schéma d'emplois du programme
Titulaires et CDI en administration centrale	XX	XX	XX	XX	X
Titulaires et CDI dans le réseau	XX	XX	XX	X	X
CDD et volontaires internationaux	XX	XX	XX	X	X
Agents de droit local	XX	XX	XX	X	X
Total	xxx	xxx	xxx	xx	xx

A été ajoutée au tableau une colonne « schéma d'emplois du programme ». La réalisation du schéma d'emplois (exprimé en ETP) permettra de constater l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'emploi public (non renouvellement d'un départ en retraite sur deux). Cette colonne ne s'alimente pas automatiquement avec la différence entre les entrées et les sorties, d'éventuels écarts pouvant être expliqués par des transferts d'emplois en gestion entre programmes, arrivées ou départs en détachement, démissions, décès. Les ministères s'attacheront à justifier tout écart significatif.

1.2. TABLEAUX DES EMPLOIS - EFFECTIFS ET ACTIVITE DES SERVICES

Dans l'application Farandole, les emplois sont gérés par action et catégorie d'emploi. Les plafonds d'emplois par programme sont reconstitués par agrégation des ETPT par action ou catégorie d'emplois. L'ETPT est l'unité exclusive de décompte des emplois.

Sur le modèle des PAP, chaque RAP comportera par programme :

1. Un tableau récapitulatif des emplois par catégorie d'emplois

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)							Dépenses
	Transferts de gestion 2008	Réalisation 2008	LFI 2009	Transferts de gestion 2009	Réalisation 2009	Écart à la LFI 2009 (après transferts)	Évolution des effectifs entre 2008 et 2009 (périmètre constant 2009)	Réalisation 2009 (y.c. charges sociales)
	1	2	3	4	5	5 – (3 + 4)	(5 – 4) – (2 – 1)	
Titulaires et CDI en administration centrale	71	717	715	10	686	-39	+30	32 038 872
Titulaires et CDI dans le réseau	1 10	1 106	973	20	1 120	+127	+104	117 800 074
CDD et volontaires internationaux	12	126	95	30	114	-11	-30	4 875 950
Agents de droit local	1 67	1 674	1 615	40	1 780	+125	+233	34 594 514
Total	3 60	3 623	3 398	100	3 700	+202	+337	189 309 410

2. Un tableau récapitulatif des emplois par action ou sous-action

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Prévision ETPT	Réalisation ETPT
01	Patrimoine monumental et archéologique	550	421
02	Architecture	46	41
03	Patrimoine des musées de France	2 052	2 188
04	Patrimoine archivistique et célébrations nationales	537	530
07	Patrimoine linguistique	29	28
08	Acquisition et enrichissement des collections publiques	11	11
Total		3 225	3 219
Transferts de gestion			125

Dans ces deux tableaux, la colonne « transferts de gestion » sera renseignée automatiquement par Farandole pour son montant total. S'ils le souhaitent, les ministères peuvent indiquer la ventilation des transferts par catégorie d'emploi.

Les transferts d'emplois s'entendent comme tous les mouvements de personnels impactant le plafond ministériel d'emplois à la hausse ou à la baisse au sens de l'article 12-II de la LOLF¹. Ces transferts sont effectués par décrets publiés au Journal officiel. Ils ont généralement un caractère récurrent. Les transferts entre programmes d'un même ministère, qui n'impactent pas le plafond ministériel d'emplois, sont donc exclus. Ils pourront être néanmoins précisés dans les développements relatifs aux « Éléments sur les effets de structure » de la JPE (sous les rubriques « sorties réalisées » et « entrées réalisées »).

Il est rappelé que les agents accueillis en détachement par le ministère impactent à la hausse ses consommations d'ETPT et donc la colonne « Réalisation 2009 ». A l'inverse, les agents du ministère qui partent en détachement dans une autre structure impactent à la baisse la colonne « Réalisation 2009 », car ces agents sortent du plafond d'emplois du ministère. S'ils le souhaitent, à titre d'information, les ministères pourront indiquer le nombre des agents accueillis ou partis en détachement au cours de 2009 dans les rubriques « sorties réalisées en 2009 » et « entrées réalisées en 2009 ».

Dans ces deux tableaux, la colonne « réalisation 2009 » sera renseignée par les ministères sur leur périmètre de gestion, c'est-à-dire en incluant les transferts d'emplois. Le périmètre de gestion correspond à celui des restitutions de l'outil interministériel de décompte des emplois ODE (autrement dit, les transferts entrants ont vocation à consommer des ETPT et les transferts sortants à ne pas en consommer). La colonne « Écart à la LFI 2009 (après transferts) », sera calculée de façon automatique par Farandole selon la formule suivante :

$$\text{Ecart à la LFI} = \text{Réalisation 2009} - (\text{LFI 2009} + \text{transferts de gestion})$$

¹ Ainsi, les mises à disposition d'agents ne constituent pas des transferts.

Un écart positif signifiera un dépassement du plafond voté en LFI corrigé des transferts de gestion. Un écart négatif signifiera une sous-consommation des ETPT autorisés en LFI corrigée des transferts de gestion.

La colonne « évolution des effectifs entre 2008 et 2009 » renseignera sur l'exécution de la variation de la consommation d'ETPT prévue en loi de finances. Afin de comparer les consommations d'ETPT, il conviendra de retraiter l'exécution 2008 des éventuels changements de périmètre du programme liés à des changements de maquette. Les colonnes « transferts de gestion » permettront de neutraliser les évolutions de périmètre des transferts (notamment suite à la mise en œuvre de délégations de gestion).

La colonne « évolution des effectifs entre 2008 et 2009 » sera calculée de façon automatique par Farandole selon la formule suivante :

$$\text{Évolution des effectifs} = (\text{Réalisation 2009} - \text{transferts de gestion}) - (\text{Réalisation 2008} - \text{transferts de gestion})$$

La justification des écarts mis en évidence entre la prévision et l'exécution sera apportée dans la partie « Evolution des emplois » de la JPE (sous rubriques « la répartition des effectifs », « sorties réalisées », « entrées réalisées »).

Ces explications pourront être de plusieurs ordres, par exemple :

- schéma d'emplois : accroissement des recrutements par rapport aux prévisions ; diminution des recrutements par rapport aux prévisions compte tenu de gains de productivité, etc.
- départs en retraite : accélération ou décalage des départs ; remplacement ou non remplacement des départs à hauteur de ce qui était prévu (les raisons devront être précisées), etc.
- décentralisation : écart à la hausse ou à la baisse des transferts prévus avec les collectivités territoriales.
- écarts techniques : erreurs techniques de construction du plafond 2009.

Les ministères s'attacheront également à expliquer les écarts entre l'évolution prévue et l'évolution exécutée des effectifs entre 2008 et 2009, en quantifiant notamment les évolutions liées à la décentralisation, les transferts vers/depuis les opérateurs ou les autres programmes (modifications de périmètre du programme non liées à la maquette).

Les ministères rempliront enfin un tableau relatif à la répartition du plafond d'emplois du programme entre l'administration centrale du ministère, les services déconcentrés, les services à l'étranger et le cas échéant d'autres services (services à compétence nationale, opérateurs...). Ce tableau est rempli en ETPT et en ETP au 31/12/2009.

Par rapport à l'année précédente, le tableau de la répartition des effectifs fait l'objet d'une modification, qui consiste à distinguer, au sein des services déconcentrés, le niveau départemental et le niveau régional. En effet, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) mettra en place, au 1^{er} janvier 2010, des directions régionales, sur la base des périmètres ministériels, et des directions départementales interministérielles. Il importe d'obtenir, dès le RAP 2009, une photographie de la répartition des effectifs entre ces deux niveaux d'administration.

Service	ETPT	ETP au 31/12/2009
Administration centrale	152	165
Services régionaux	13	11
Services départementaux	12	11
Services à l'étranger	8	8
Autres	9	7
Total	195	202

Détermination des consommations d'ETPT

Il est rappelé aux ministères que la détermination des consommations d'ETPT en 2009 doit exclusivement se baser sur les restitutions fournies par l'Outil de décompte des emplois (ODE) pour assurer la cohérence interministérielle des informations transmises au Parlement.

Néanmoins, les ministères devront procéder à certains retraitements comme par exemple la neutralisation des ETPT négatifs (hors PSOP) qui sont générés par les rétablissements de crédits en provenance notamment des comptes de commerce et des opérateurs.

Chaque fois que leur plafond d'emplois de LFI 2009 a été construit en retenant un volume d'emplois qui n'est pas restitué ou seulement partiellement restitué par ODE, les ministères devront ajuster leur consommation réelle d'emplois à due concurrence. Cette correction concerne pour l'essentiel les personnels recrutés localement et les militaires (hors ministère de la Défense).

Les ministères sont également invités à corriger les erreurs d'imputation des emplois sur les comptes du Plan comptable de l'État. En effet, certains services gestionnaires ont imputé à tort des emplois sur des comptes ne conduisant pas à consommation du plafond d'emplois et ne donnant lieu à aucune information dans ODE. C'est notamment le cas de certains agents contractuels dont la rémunération a été imputée à tort sur l'intitulé « Rémunération à l'acte, à la tâche, à l'heure » (comptes en 64113).

Toute correction manuelle des restitutions d'ODE devra faire l'objet d'un échange préalable avec le bureau sectoriel compétent de la direction du budget.

2. INFORMATION RELATIVE AUX CRÉDITS

Il est demandé aux ministères de vérifier, dans la rubrique « Analyse de l'exécution des dépenses hors personnel », le montant total de fongibilité asymétrique réalisé en 2009 et l'objet des principaux mouvements réalisés.

En effet, cette information fait l'objet d'une attention particulière du Parlement.

2.1. ÉLÉMENTS SALARIAUX

Les ministères apporteront des éléments d'appréciation générale sur l'écart entre les crédits exécutés et les crédits inscrits en loi de finances en s'appuyant notamment sur les données du tableau récapitulatif des principaux facteurs d'évolution de la masse salariale en 2009.

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions	(en millions d'euros)
Socle Exécution 2008 retraitée	298,0
Exécution 2008 hors CAS Pensions	300,0
Changements de périmètre du programme 2009/2008	1,0
Débasage/rebasage dépenses non reconductibles	-3,0
Impact du schéma d'emplois	-7,0
EAP schéma d'emplois 2008	-3,0
Schéma d'emplois 2009	-4,0
Mesures catégorielles	3,5
Mesures générales	3,3
EAP augmentation du point d'indice 2008	1,0
Augmentation du point d'indice en 2009	1,5
GIPA	0,5
Mesures bas salaires	0,3
GVT solde	0,0
GVT positif	3,0
GVT négatif	-3,0
Autres	0,5
Total	298,3

Ce tableau, innovation du RAP 2008, 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 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...).

Le cas échéant, l'exécution 2008 devra être retraitée des mesures non reconductibles et des mesures modifiant le périmètre du programme (changements de maquette, transferts entre programmes, transferts vers ou depuis les opérateurs, décentralisation...).

Les ministères détailleront ensuite les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale entre l'exécution 2008 retraitée comme précédemment et l'exécution 2009.

De la même manière qu'en PAP 2010, la ligne « Mesures catégorielles » n'est pas alimentée automatiquement, ce qui simplifie le renseignement du tableau. Les ministères veilleront toutefois à ce que les chiffres de mesures catégorielles du présent tableau et du tableau des mesures catégorielles concordent.

Les ministères devront ensuite analyser cette décomposition, et notamment préciser le contenu de la ligne « Autres ».

Par ailleurs, il est demandé aux ministères de remplir un tableau présentant les coûts d'entrée et de sortie. Plusieurs ministères réalisaient déjà un tel tableau dans les parties textuelles. Ce tableau est désormais inséré au sein de la maquette sous Farandole. Il doit être renseigné en euros, charges sociales comprises, hors contributions au compte d'affectation spéciale des pensions.

Catégorie d'emploi	Coûts d'entrée (1)		Coûts de sortie (1)	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
Catégorie A	XXX	XXX	XXX	XXX
Catégorie B	XXX	XXX	XXX	XXX
Catégorie C	XXX	XXX	XXX	XXX

(1) y compris charges sociales hors CAS Pensions.

Ce tableau permet d'identifier les éventuels écarts sur les économies du schéma d'emplois, ainsi que sur l'effet de noria (GVT négatif) en exécution.

MESURES GÉNÉRALES

Les ministères inséreront les développements suivants :

« Les hausses de la valeur du point fonction publique au 1^{er} juillet 2009 (+0,5 %) et au 1^{er} octobre 2009 (0,3 %) ont représenté une dépense de XX (à compléter) M€. L'extension en année pleine des augmentations du point fonction publique de 2008 s'est élevée à XX (à compléter) M€.

L'indemnité dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat, prévue par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, a été versée à XX agents du ministère pour un coût de XX M€ »

PRINCIPALES MESURES CATÉGORIELLES

Le Gouvernement a décidé d'intéresser les agents à l'effort de réduction des effectifs en attribuant un retour catégoriel équivalent à la moitié des économies générées par le schéma d'emplois.

Les ministères dresseront en conséquence un bilan complet de la mise en œuvre des mesures catégorielles en 2009 en distinguant les mesures statutaires et indemnitaires et en indiquant pour chaque mesure son coût en année pleine et son coût pour 2009 compte tenu de la date de mise en œuvre.

Ils rempliront le tableau prévu à cet effet, sans oublier d'indiquer les effets extension année pleine des mesures 2008, le coût des changements de taux « promus-promouvables » (partie pilotable du GVT) et les hausses indemnitaires (y compris non reconductibles).

Catégorie ou intitulé de la mesure	ETPT concernés	Mois d'entrée en vigueur de la mesure	Coût 2009	Coût en année pleine
Effets extension année pleine mesures 2008	999		9 999 999	9 999 999
Mesures statutaires			9 999 999	9 999 999
<i>Avancement de grade (modification du taux promus-promouvables)</i>	999	10	999 999	999 999
<i>Grilles / réformes statutaires</i>	999	12	999 999	999 999
<i>Mesure xxxx...</i>	999	02	9 999	9 999
Mesures indemnitaires			9 999 999	9 999 999
<i>Primes (distinguer primes pérennes et primes non reconductibles)</i>	999	09	999 999	999 999
<i>Mesure yyyy...</i>	999	08	999 999	999 999
Transformations d'emploi (plans de requalification)			9 999	9 999
<i>Transformation zzzz...</i>	999	01	9 999	9 999
Total	9 999		99 999 999	99 999 999

2.2. CONTRIBUTIONS EMPLOYEUR POUR LES PENSIONS, COTISATIONS ET PRESTATIONS SOCIALES

CONTRIBUTIONS EMPLOYEUR

	Réalisation 2008	LFI 2009	Réalisation 2009
Contributions d'équilibre au CAS Pensions	XXX	XXX	XXX
<i>Civils (y.c. ATI)</i>	XXX	XXX	XXX
<i>Militaires</i>	XX	XX	XX
<i>Ouvriers d'État (subvention d'équilibre FSPOEIE)</i>	XX	XX	XX
<i>Autres (Cultes et subvention exceptionnelle)</i>	XX	XX	XX
Cotisation employeur FSPOEIE	XXX	XXX	XXX

Les ministères rempliront le tableau relatif à la contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale des pensions. Ils indiqueront séparément l'éventuelle cotisation patronale au FSPOEIE pour les ouvriers d'État (qui est, par convention, imputée dans la partie hors CAS Pensions, au contraire de la subvention d'équilibre au FSPOEIE). Le mode de présentation du PAP 2010 a été repris. Il permet de sommer automatiquement le total des contributions employeurs au CAS Pensions, après saisie des différents éléments qui les composent.

Le total figurant sur la première ligne du tableau correspond aux crédits CAS Pensions qui doivent être retrouvés dans le tableau de synthèse des crédits de titre 2 positionné au début de la partie JPE.

S'agissant des cotisations sociales employeur :

- Le montant de la cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) sera identifié comme suit : « Le montant de la cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales pour les personnels titulaires et non titulaires du ministère (taux de XX %) a été de XX M€ » ;
- Le montant de la cotisation au Fonds national d'aide au logement (FNAL) sera présenté comme suit : « Le montant de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement a été de XX M€ ».

PRESTATIONS SOCIALES

Type de dépenses	Nombre de bénéficiaires	Prévisions	Réalizations
		2009	2009
Congés de longue durée	XXX	XXX	XXX
Accidents de service, de travail et maladies professionnelles	XXX	XXX	XXX
Revenus de remplacement du congé de fin d'activité	XXX	XXX	XXX
Remboursement domicile travail	XXX	XXX	XXX
Capital décès	XXX	XXX	XXX
Allocations pour perte d'emploi	XXX	XXX	XXX
Autres	XXX	XXX	XXX
Total		XXX	XXX

En RAP 2009, est inséré sous Farandole un tableau présentant les dépenses de prestations sociales obligatoires (catégorie 23). Le nombre de bénéficiaires et les montants concernés devront être renseignés par catégorie de prestations (congrés de longue durée, accidents de service / accidents du travail et maladies professionnelles, revenus de remplacement du congé de fin d'activité, allocations pour perte d'emploi...). Les ministères veilleront à ce que la ligne de total soit égale au montant de la catégorie 23. S'agissant des bénéficiaires, les ministères préciseront l'unité de décompte.