

Sommaire

ANNEXE I - Calendrier des travaux _____	1
ANNEXE II - Dossier des conférences de budgétisation _____	2
1. Structure du dossier pour les conférences de budgétisation _____	2
1.1. Synthèse des crédits du ministère (onglets 1.0 à 1.6 et 3.0 à 3.2) _____	2
1.2. Focus sur les dépenses de personnel et les effectifs (onglets 2.0 à 2.3) _____	7
2. Point fonction publique et contribution au CAS « Pensions » _____	8
ANNEXE III - Précisions méthodologiques _____	9
1. Définition du tendancier _____	9
1.1. Emplois et dépenses de masse salariale (titre 2) _____	9
1.2. Dépenses de fonctionnement hors subvention pour charges de service public (titre 3, catégorie 31) _____	9
1.3. Subventions pour charges de service public (titre 3, catégorie 32) _____	10
1.4. Dépenses d'investissement (titre 5) _____	10
1.5. Dépenses d'interventions discrétionnaires (titre 6) _____	11
1.6. Dépenses d'intervention à guichet ouvert (titre 6) _____	11
1.7. Dotations en fonds propres (titre 7, catégorie 72) _____	11
2. Définition des mesures nouvelles et des mesures d'économie _____	11
3. Définition des mesures de périmètre et de transfert _____	11
3.1. Définition du champ constant _____	11
3.2. Définition des mesures de périmètre et des mesures de transfert _____	12
3.3. Application de la charte de budgétisation aux taxes affectées _____	12
ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs _____	14
1. Facteurs d'évolution de la masse salariale _____	14
1.1. Effets des mesures catégorielles, variations d'effectifs, mesures générales, GVT _____	14
1.2. Contributions au CAS « Pensions » _____	14
1.3. Champs constant et courant _____	15
2. Mesures catégorielles et mesures relatives aux restructurations envisagées _____	15
3. Effectifs, schéma d'emplois et plafond ministériel _____	15
4. Plafonds d'emplois des opérateurs de l'État _____	16
5. Plafonds d'emplois des autorités publiques indépendantes _____	17
ANNEXE V - Taxes affectées _____	20
ANNEXE VI : Recensement des articles à faire figurer dans le PLF 2024 _____	22
1. Points d'attention à garder en mémoire pour proposer l'inscription d'une mesure en PLF _____	22
2. Tableau de recensement des projets d'articles et d'amendements _____	22

ANNEXE I - Calendrier des travaux
--

La procédure d'élaboration du projet de loi finances (PLF) pour 2024 s'organiserà selon le calendrier prévisionnel suivant :

Construction des plafonds constants des annuités 2024 à 2027, y compris les plafonds du PLF 2024 À partir du 9 mai	
Du 9 au 25 mai	Conférences de budgétisation
Juin	Circulaire articles du PLF 2024
À partir de début juin	Réunions entre les ministres
Juin et début juillet	Arbitrages des plafonds constants 2024 à 2027
Avant le 15 juillet	Publication du rapport visé au I de l'article 48 de la LOLF et finalisation des lettres plafonds

Procédure dématérialisée d'instruction des transferts du PLF 2024 <i>via</i> Tango^[1] À partir du 15 mai	
<u>Phase 1</u> : 3 semaines	Saisie des projets de transferts et échanges entre services
Lundi 5 juin	Fin de la possibilité de saisir de nouveaux projets de transferts (y compris pour les transferts internes aux missions)
<u>Phase 2</u> : 2 semaines	Saisie d'une position sur chaque projet de transfert (accord, proposition de modifications, abandon) / Échanges entre ministères
Lundi 19 juin	Fin de la possibilité de saisir des positions pour les ministères
<u>Phase 3</u> : 1 semaine	Saisie d'une position par la direction du budget/échanges
Lundi 26 juin	Fin de la possibilité de saisir des positions pour la direction du budget
<u>Phase 4</u> : 1 semaine	Possibilité pour les ministères d'opter pour la position de la direction du budget ou de maintenir leur position
Lundi 3 juillet	Fin des saisies dans Tango
Semaine du 17 juillet	Réunion interministérielle d'arbitrage des transferts non consensuels résiduels

^[1] Un guide explicatif relatif à cette procédure sera transmis aux ministères.

ANNEXE II - Dossier des conférences de budgétisation

L'objet des conférences est de définir les sous-jacents chiffrés du PLF 2024 et des plafonds 2025 à 2027, en établissant une évaluation conjointe du tendancier, des mesures nouvelles et des mesures d'économie proposées sur votre périmètre ministériel, sur le fondement de la maquette valable pour 2023.

1. Structure du dossier pour les conférences de budgétisation

Pour les conférences de budgétisation, il convient de prévoir un dossier constitué notamment :

- des tableaux figurant au sein des différents onglets mentionnés ci-après, notamment de l'onglet « 1.3.Écart PLPFP-PDE » et « 1.4.Crédits BG » ;
- d'une note de synthèse préparée au périmètre de la mission et reprenant les propositions formulées pour 2024 à 2027 ;
- d'un sous-dossier par programme regroupant les « fiches mesures » par brique de budgétisation (*cf.* modèle proposé ci-dessous).

1.1. Synthèse des crédits du ministère (onglets 1.0 à 1.6 et 3.0 à 3.2)

Afin de faciliter la saisie et les échanges lors des conférences de budgétisation, des tableaux contenant des données pré-renseignées sur votre périmètre ministériel vous seront transmis par la direction du budget en amont des conférences. Ces tableaux à destination de chaque ministère seront pré-remplis avec :

- la maquette budgétaire pré-renseignée à la mission, au programme et à la brique, conforme à la loi de finances initiale pour 2023. Toute demande de modification de cette maquette budgétaire pour le PLF 2024 devra être signalée à la direction du budget, grâce à l'onglet spécifique intégré aux tableaux de saisine (« 3.2 Maquette ») ;
- les exécutions (hors fonds de concours) 2019 et 2022 au format 2023, et la loi de finances initiale (LFI) pour 2023.

- **Onglet « 1.0. Mesures dépenses »** : *onglet de saisie pour l'ensemble des supports de dépense à l'exception de celles relatives à la mission Plan de relance, à renseigner en écart à la LFI pour 2023*

S'agissant des *crédits budgétaires*, il convient de renseigner le tendancier, les mesures nouvelles, d'économie, de périmètre et de transfert envisagées pour les années 2024 à 2027 au niveau de la brique, en écart à la LFI pour 2023.

Les évolutions de *dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux* sont renseignées comme les crédits budgétaires, en distinguant le tendancier, les mesures nouvelles, d'économie, de périmètre et de transfert envisagées, en écart à la LFI 2023.

Pour les *taxes affectées plafonnées* au sens de l'article 46 de la LFI 2012, il convient de renseigner le rendement envisagé pour les années 2024 à 2027, toujours en écart à la LFI pour 2023 (*cf.* différents cas détaillés ci-dessous).

Plusieurs points d'attention doivent être portés à votre connaissance :

- **Saisie obligatoire** : les colonnes identifiées en bleu foncé (colonnes « N° Brique », « Type » et « MIN. ») doivent être renseignées pour que les données saisies soient incrémentées dans les autres onglets ;
- **Plusieurs mesures sur une brique** : si l'une des briques est concernée par plusieurs types de mesures, il faut copier la ligne complète de la brique et l'insérer, puis renseigner la mesure ;

– **Tendancier partagé** : le chiffrage du tendancier a vocation à être partagé entre les services. Une seule mesure de tendancier de la dépense a donc vocation à figurer dans le tableau de mesures à l'issue de la phase de convergence technique ;

– **Champs constant et courant** : le tableau de mesures est à renseigner à champ constant 2023, sans tenir compte donc de l'impact des mesures de périmètre et de transfert envisagées. Toutefois, dans la colonne « Type », les mesures de périmètre peuvent être identifiées pour les crédits budgétaires, budgets annexes et comptes spéciaux. Les transferts prévus au niveau des taxes affectées sont calculés automatiquement dans l'onglet « 1.5 Taxes » en fonction des rendements et plafonds renseignés dans l'onglet « 1.0. Mesures dépenses ». Les transferts en base de crédits et d'emplois seront traités ultérieurement, dans le cadre de la procédure dématérialisée d'instruction des transferts, dont le calendrier prévisionnel est précisé en annexe I ;

– **Arbitrages** : la colonne « Intitulé de la mesure » permet de préciser l'objet de la mesure envisagée ;

– **AE et CP** : les mesures portant sur les crédits budgétaires, budgets annexes et comptes spéciaux doivent être évaluées à la fois en AE et CP. Il convient de veiller à ce que les mesures en AE reflètent le besoin réel au même titre que celles en CP, afin d'assurer l'entière sincérité de la budgétisation et d'éclairer les arbitrages devant intervenir, notamment au moment de la signature des lettres plafonds ;

– **Taxes affectées** : les colonnes T, V, X et Z correspondent au rendement envisagé de la taxe pour les années 2024 à 2027 et les colonnes U, W, Y et AA au plafond. Les rendements et les plafonds sont à renseigner en écart à la LFI pour 2023.

En l'absence de remplissage des colonnes T à AA, le plafond et le rendement des taxes affectées seront ceux de la LFI 2023 (pour information, ces données sont rappelées dans l'onglet « 1.5.Taxes ») ;

Pour saisir *une modification de plafond* ou *une rebudgétisation de taxe plafonnée*, il faut sélectionner les intitulés correspondants dans le menu déroulant de la colonne « Type » et renseigner, toujours en écart à la LFI 2023, le rendement et le plafond (ou la subvention en cas de rebudgétisation) prévus pour les années 2024 à 2027 ;

En cas de *plafonnement d'une taxe affectée* ou de *nouvelle affectation de taxe*, des lignes sont à votre disposition pré-renseignées avec les mentions « 2. Ajout plafond » et « 3. Nouvelle affectation » dans l'onglet « 1.0. Mesures dépenses » et « 1.5. Taxes » : il faut alors inscrire dans la ligne dédiée le numéro de programme, l'affectataire et la description de la taxe concernée ainsi que le rendement et le plafond pour les années 2024 à 2027 ;

Les mesures nouvelles, d'économie, de transfert et de périmètre résultant de ces mouvements sont automatiquement calculées dans l'onglet « 1.5.Taxes » (*cf.* Annexe V) ;

– **Données de référence** : la colonne « Assiette LFI 2023 » affiche le montant des crédits prévus en LFI pour 2023 sur la brique concernée. Il est possible de renseigner les données d'exécution de chaque mesure considérée au sein de la brique concernée dans les colonnes « CP 2022 », voire l'assiette de cette mesure en LFI 2023 dans les colonnes « AE 2023 » et « CP 2023 », si toutefois l'assiette de la mesure est plus restreinte que la brique dans son ensemble ;

– **Identification** : dans la colonne « Identification », pour chaque ligne, il est demandé de préciser si la mesure (tendancier, mesure nouvelle ou mesure d'économie) se rapporte à l'un des sujets suivants : Jeux Olympiques et paralympiques de Paris (« JOP 2024 »), « Grands projets numériques », ou « Mesures du secrétariat général à la planification écologique » ;

– **Article de lettres** : si la mesure proposée nécessite un article de lettres en loi de finances, il convient de remplir la colonne intitulée « Article ». Les conférences de budgétisation sont l'occasion de réaliser un recensement des projets d'articles pour le PLF 2024, leur identification permettant de traiter en amont d'éventuelles difficultés juridiques ou d'ordre légistique. Les modalités d'arbitrage des articles de lettres seront précisées ultérieurement dans le cadre d'une circulaire dédiée (*cf.* Annexe VI) ;

– **Dépenses fiscales** : pour rebudgétiser une dépense fiscale relevant de votre périmètre, il convient de saisir la mesure de périmètre correspondante au niveau de la brique concernée.

Traitement des mesures Jeux Olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP 2024)

Comme en 2022, l'exercice de budgétisation devra identifier les dépenses directes et indirectes liées à l'organisation des Jeux Olympiques et paralympiques de Paris 2024, afin d'en assurer la synthèse interministérielle. Il est ainsi demandé aux ministères d'indiquer spécifiquement les dépenses prévues et les supports de financement. Il est précisé que celles-ci ont vocation à être financées prioritairement par des crédits déjà inclus dans la trajectoire, sauf arbitrage spécifique et explicite pour l'octroi de crédits additionnels sur des objets particuliers.

* *

*

Traitement des mesures relatives aux projets numériques supérieurs à 9 M€

La budgétisation doit permettre d'identifier les dépenses liées aux projets numériques dont le montant est supérieur à 9 M€ et qui sont donc soumis à la procédure d'avis conforme de la direction interministérielle du numérique (DINUM), à laquelle la direction du Budget est associée. À cet effet, les ministères devront identifier précisément les projets en cours ou à venir, ainsi que leurs modalités de financement. Il conviendra de préciser :

- les montants demandés en AE et/ou en CP, en tendanciel et/ou en mesure(s) nouvelle(s) ;
- le support de la dépense (programme ministériel, fonds pour la transformation de l'action publique, fonds européens).

* *

*

Mesures du secrétariat général à la planification écologique

Toute mesure prise ou prévue dans le cadre des chantiers thématiques du secrétariat général à la planification écologique (SGPE), sous son égide ou dans des instances qui y sont explicitement liées, feront l'objet d'une identification spécifique. Cette identification a pour vocation de recenser les dépenses prévoyant de contribuer à la planification écologique, en prévision du PLF 2024, ainsi que les éventuels financements et réorientations identifiés permettant de les réaliser.

- **Onglet « 1.0.1. Plan de relance »** : onglet de saisie, en niveau, pour les mesures de relance portées par chaque ministère.

Les trajectoires des restes à payer de la mission *Plan de relance* sont à renseigner en niveau sur la période 2024-2027 dans un onglet dédié, détaillé à la brique et ventilé par périmètre ministériel.

- **Onglet « 1.1. Mesures recettes »** : onglet unique de saisie pour l'ensemble des recettes à renseigner en écart à la LFI pour 2023.

Les recettes des comptes spéciaux et budgets annexes sont à saisir dans l'onglet « 1.1 Mesures recettes » et sont incrémentées dans l'onglet 1.6 dédié. L'évaluation des recettes pour 2024 à 2027 doit être saisie en écart à la LFI pour 2023 et au niveau de granularité présenté dans l'onglet 1.1, c'est-à-dire par type de recettes pour chaque compte spécial ou budget annexe.

- **Onglet « 1.2. CAS T3 »** : les données sont à renseigner directement dans cet onglet.

Dans cet onglet, il est demandé de renseigner l'assiette et le montant du T3 CAS pour chacun des organismes. L'assiette de contribution au CAS « Pensions » est constituée du traitement indiciaire brut des agents propres de l'organisme ayant le statut de fonctionnaire et des fonctionnaires de l'État civils ou militaires détachés de cet organisme. Les civils cotisent au taux civil et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI), les militaires détachés dans les organismes cotisent au taux civil uniquement, mais pour simplifier le taux civil + ATI pourra leur être appliqué.

Le montant du T3 CAS se calcule comme le produit de l'assiette et du taux de CAS (civil ou militaire en fonction du type de personnel de l'organisme).

➤ **Onglet « 1.3. Écarts PLPFP-PDE »** : rempli automatiquement à partir de l'onglet 1.0.

Cet onglet, alimenté automatiquement, récapitule les écarts entre la position ressortant de la saisie dans l'onglet 1.0 et le sous-jacent du projet de loi de programmation des finances publiques pour le ministère considéré, par programme (en distinguant crédits T2, crédits HT2, et taxes affectées le cas échéant) et pour les seules dépenses incluses dans le Périmètre des dépenses de l'État (PDE).

➤ **Onglet « 1.4. Crédits BG »** : rempli automatiquement à partir de l'onglet 1.0.

Cet onglet, alimenté automatiquement, propose un récapitulatif des crédits budgétaires à la brique en écart à la LFI pour 2023, en distinguant les mesures nouvelles et les mesures d'économie du tendanciel, avec un total en niveau.

➤ **Onglet « 1.5. Taxes »** : rempli automatiquement par les données de rendement et plafond saisies dans l'onglet 1.0.

Cet onglet est alimenté automatiquement par le rendement et le plafond des taxes renseignés dans l'onglet 1.0. Conformément aux orientations fixées dans la circulaire, les efforts de rationalisation des taxes affectées doivent être poursuivis en envisageant des suppressions, rebudgétisations, ou plafonnements de taxes en loi de finances, en particulier en application des nouveaux critères d'encadrement issus de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (cf. Annexe V).

Les mesures nouvelles, d'économie, de transfert et de périmètre résultant des modifications de plafonds et rendements sont automatiquement calculées dans l'onglet « Taxes » (cf. Annexe V).

➤ **Onglet « 1.6. BA et CS »** : rempli automatiquement par les différentes mesures en dépenses et les recettes saisies dans les onglets 1.0 et 1.1.

Cet onglet, relatif aux budgets annexes et comptes spéciaux, est renseigné automatiquement du fait des mesures saisies dans l'onglet « 1.0. Mesures dépenses » (en distinguant clairement quel type de mesure est souhaité dans cet onglet). Le solde des budgets annexes et comptes spéciaux, résultant des mesures en dépenses et recettes, se calcule automatiquement pour la période 2024 - 2027.

En application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, notamment son article 12, les conférences de budgétisation devront permettre d'établir le **plafond de l'encours total de dette autorisé pour chaque budget annexe**. Ce plafond a vocation à être inscrit chaque année au sein de l'article d'équilibre du PLF.

➤ **Onglet « 3.0 CPER et CCT »** : les données sont à renseigner directement dans cet onglet.

Pour les programmes et opérateurs concernés par les contrats de projets État-régions (CPER) et les contrats de convergence et de transformation (CCT), compte tenu du caractère pluriannuel de ces contrats, il est demandé au sein de cet onglet de renseigner :

- au titre de la génération des CPER 2015-2020, l'exécution totale entre 2015 et 2022 dont l'exécution en CP pour l'année 2022, le total des restes à payer post-2022, et les prévisions pour les années 2023 à 2027 en CP ;
- au titre de la génération des CPER 2021-2027, l'exécution totale entre 2021 et 2022 dont l'exécution en AE et en CP pour l'année 2022, les restes à payer découlant de l'exercice 2021 et 2022 ainsi que les prévisions 2023 à 2027 en AE et CP ;
- au titre de la génération des CCT 2019-2022 et de leur prolongation en 2023, l'exécution en AE et en CP pour l'année 2022, les restes à payer post-2022, les prévisions en AE et en CP pour 2023 ainsi que les seules prévisions en CP pour les années 2024, 2025 et 2026.

➤ **Onglet « 3.1 Fonds européens »** : les données sont à renseigner directement dans cet onglet.

Une attention particulière devra être portée aux financements européens qui peuvent contribuer aux politiques publiques mises en œuvre. Dans un contexte de hausse du budget européen et de la contribution française, il convient d'une part de sécuriser les versements attendus au titre du plan

national de reprise et de résilience (PNRR), en garantissant l'atteinte des cibles et jalons prévus dans les délais impartis, et d'autre part de maximiser les taux de retour français en tirant pleinement parti des leviers de financement disponibles au niveau européen.

Les mesures figurant dans le PNRR français doivent être mises en œuvre selon les modalités et le calendrier précisé dans l'annexe de la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 portant approbation du PNRR français. Une attention particulière devra être portée à ces dernières, l'atteinte des cibles et jalons jusqu'en 2026 conditionnant les remboursements de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Par ailleurs, afin d'améliorer l'articulation entre financements européens et crédits nationaux, il est demandé de transmettre les prévisions d'encaissement de fonds européens pour la période 2023-2027. Les ministères et leurs opérateurs sont invités, dans le cadre de la procédure budgétaire et des plans d'actions ministériels discutés avec le SGAE, à étudier de façon systématique le recours aux fonds européens, tout particulièrement en cas de dépense nouvelle d'investissement.

➤ **Onglet « 3.2 Maquette »** : les données sont à renseigner directement dans cet onglet.

Dans l'objectif d'améliorer la gestion budgétaire, il vous est demandé de faire part à la direction du budget, lors des conférences de budgétisation, des propositions d'adaptation de la maquette budgétaire que vous identifiez (onglet « 3.2 Maquette »).

Ces propositions devront s'inscrire dans la recherche d'une taille critique des programmes et dans un meilleur adossement au principe de spécialité, en particulier dans un contexte d'accroissement du nombre de programmes sur le budget de l'État ces dernières années y compris pour des programmes de faibles montants. Par ailleurs, cette démarche d'amélioration de la maquette budgétaire devra veiller à préserver la correspondance entre le périmètre des missions et les politiques publiques menées, y compris quand elles présentent un caractère interministériel.

➤ **Justification des crédits par brique de budgétisation** : fournir une courte « fiche mesure » par brique de budgétisation sur le modèle ci-dessous :

JUSTIFICATION DES CRÉDITS (fournir une fiche par brique de budgétisation)

Programme :

Brique :

MONTANT EN M€ (avec une décimale)

Saisir l'exécution 2022 et la LFI 2023 en niveau, en ligne « Total » et les colonnes « Propositions » en écart à la LFI 2023.

AE	Exécution 2022	LFI 2023	Propositions 2024	Propositions 2025	Propositions 2026	Propositions 2027
Tendanciel (1)						
Économies (2)						
Mesures nouvelles (3)						
TOTAL = (1) + (2) + (3)						

CP	Exécution 2022	LFI 2023	Propositions 2024	Propositions 2025	Propositions 2026	Propositions 2027
Tendanciel (1)						
Économies (2)						
Mesures nouvelles (3)						
TOTAL = (1) + (2) + (3)						

(i) Modalités de budgétisation en AE - CP

Présentation des dispositifs budgétisés en AE \neq CP accompagnée, le cas échéant, d'un échéancier de CP sur les engagements antérieurs à 2023 et sur les engagements proposés sur la période 2023 à 2027. Vous préciserez le montant des restes à payer au 31/12/2022 et le rythme proposé des paiements.

Il convient de détailler les opérations les plus significatives et les modalités d'échelonnement de leurs paiements.

(ii) Tendanciel 2024 - 2027

À l'issue des conférences, le chiffrage du tendanciel devra être partagé. Il convient ainsi de préciser les hypothèses qui ont été retenues pour la détermination du tendanciel : volume, entrées-sorties, prix, modalités de revalorisation, etc.

(iii) Présentation détaillée des mesures proposées et des effets sur 2024 - 2027

Par référence aux éléments renseignés dans l'onglet « 1.0. Mesures », vous présenterez pour chaque brique de budgétisation les mesures d'économie et les mesures nouvelles proposées en précisant les hypothèses de chiffrage.

Les modalités de mise en œuvre des mesures d'économie et des mesures nouvelles proposées doivent être exposées, notamment le calendrier, les acteurs impliqués et les modifications juridiques (législatives ou réglementaires) nécessaires. Dans l'hypothèse où une modification législative trouvant sa place en loi de finances serait nécessaire, il conviendra également de remplir la fiche projet d'article prévue à l'annexe VI. Si la réforme fait intervenir d'autres acteurs publics, l'effet de la réforme sur le solde des administrations publiques (APU) doit être évalué. Les éventuelles mesures d'accompagnement nécessaires à une mesure d'économie ou une mesure nouvelle doivent également être indiquées.

S'agissant des mesures nouvelles, le niveau de validation juridique ou politique des mesures envisagées doit être précisé.

Pour les mesures d'économie, il convient également de préciser le constat initial qui justifie une réforme du dispositif ou de la politique publique concernée, les impacts de la réforme et notamment les difficultés qu'elle peut soulever (suppressions d'emplois, de structures, d'aides), ainsi que les transferts en jeu si la proposition de réforme implique d'autres acteurs publics (opérateur, sécurité sociale, collectivités territoriales).

1.2. Focus sur les dépenses de personnel et les effectifs (onglets 2.0 à 2.3)

À partir des données remplies dans les onglets 2.0 à 2.3, les conférences sont également l'occasion de discuter des schémas d'emplois (solde des créations et suppressions d'emplois exprimés en ETP) des ministères et des opérateurs qui leur sont rattachés, au regard des arbitrages rendus dans le cadre des lettres plafonds pour les années 2024 à 2027.

Une grande partie des montants à renseigner dans les tableaux ci-dessous correspond aux données prises en compte par l'outil de budgétisation de masse salariale transmis aux ministères.

- **Onglet « 2.0. FEMS »** concernant les facteurs d'évolution de la masse salariale et **onglet « 2.1a. PAE État »** concernant l'évolution des plafonds d'emplois pour l'État : *les données relatives à l'État sont directement générées par l'outil de budgétisation de masse salariale, actualisé pour la budgétisation des années 2024 à 2027 et transmis aux ministères par les bureaux sectoriels de la direction du budget en amont des réunions techniques qui se sont déroulées au cours du mois de février.*
- **Onglet « 2.1b. PAE Opérateurs »** : cet onglet permet la saisie des éléments relatifs aux plafonds et schémas d'emplois au niveau de chaque opérateur. Il alimente automatiquement l'onglet 2.1a. « PAE État », seuls les numéros de programmes portant des opérateurs ayant à être saisis dans ce dernier.
- **Onglet « 2.1c. PAE API »** : ce nouvel onglet permet la saisie des éléments relatifs aux plafonds et schémas d'emplois au niveau de chaque autorité publique indépendante (API). En effet, en application du 2° bis du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale est fixé annuellement en loi de finances. Il importe donc que les API soient mieux intégrées à la procédure budgétaire. Les API étant des personnes morales indépendantes, ces données n'alimentent pas l'onglet « 2.1a. PAE État ».
- **Onglet « 2.2. CATEGO »** désignant les mesures catégorielles : à renseigner en distinguant le type de mesure (statutaire, indemnitaire, transformation d'emplois).

Pour l'État, il convient de porter une attention particulière aux prévisions de plafonds d'emplois intégrant l'impact en ETPT des schémas d'emplois et des mesures de périmètre, le cas échéant. Il est par ailleurs rappelé qu'un ajustement à la baisse des plafonds pourra être effectué pour prendre en compte l'exécution 2022, tel que cela a été réalisé sur les années précédentes selon les dispositions de l'article 11 de la LPFP 2018-2022. Pour rappel, l'article 11 de la LPFP 2018-2022 prévoit qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Pour les opérateurs, les conférences de budgétisation doivent également conduire à aborder les schémas d'emplois. À ce titre, il est rappelé que les schémas d'emplois doivent correspondre à de réelles suppressions d'emplois. Il convient de porter attention à la vacance structurelle élevée de certains opérateurs ou catégories d'opérateurs qui fait l'objet d'un mécanisme d'abattement automatique dans le cadre du PLPFP 2023-2027. Dans l'attente de l'adoption du PLPFP, les abattements volontaires qui semblent justifiés au regard des consommations d'emplois constatées en 2022 doivent être proposés.

2. Point fonction publique et contribution au CAS « Pensions »

- Point fonction publique : la budgétisation est à réaliser sur la base de la valeur du point au 1^{er} juillet 2022, soit 58,2004 € ;
- Contribution employeur au CAS « Pensions » et au régime de retraite des agents titulaires de la FPE et régime de retraite des ouvriers d'État « FSPOEIE » : données en annexe IV.

ANNEXE III - Précisions méthodologiques

Les travaux de budgétisation doivent être conduits selon certaines orientations méthodologiques, afin de permettre le bon déroulement des conférences à venir.

1. Définition du tendanciel

Les différentes étapes de la construction budgétaire nécessitent d'avoir une vision précise de ce qui relève de la progression spontanée de la dépense d'une part, et de la progression liée à des décisions nouvelles d'autre part (que celles-ci aient déjà fait ou non l'objet d'un arbitrage en 2022 dans le cadre de la programmation quinquennale).

Le « tendanciel » de la dépense désigne la progression d'une dépense liée à sa dynamique naturelle, toutes choses égales par ailleurs. Cette estimation est fondée sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. Le tendanciel doit donc être distingué de l'impact des décisions nouvelles, qu'il s'agisse de moyens nouveaux ou d'économie.

Certaines dépenses présentent un caractère obligatoire, juridiquement contraint : il en va ainsi de la charge de la dette, des pensions payées par l'État ou de certaines prestations dites « de guichet », pour lesquelles une base légale ouvre un droit à leur bénéficiaire. Pour ces dépenses, la notion de tendanciel de la dépense s'applique pleinement, car il est possible d'estimer l'évolution de la dépense à droit constant, sur la base notamment d'hypothèses macro-économiques et démographiques.

D'autres dépenses prises en compte dans le tendanciel ne sont pas totalement discrétionnaires, en ce qu'elles sont liées à des engagements antérieurs. Il s'agit par exemple des restes à payer relatifs à des investissements engagés sur des exercices antérieurs ou encore des loyers de partenariats public-privé (PPP). Dans ce cas, il convient de faire apparaître clairement l'impact des engagements pluriannuels.

Au-delà de la définition de principe, l'évaluation du tendanciel doit être adaptée à chaque type de dépense.

1.1. Emplois et dépenses de masse salariale (titre 2)

Les mesures générales et catégorielles effectivement mises en œuvre dans un texte en vigueur sont prises en compte dans le tendanciel. Aucune autre mesure catégorielle ou de restructuration – même ayant fait l'objet d'une annonce – ne doit être provisionnée dans le tendanciel dès lors qu'aucun texte n'a été publié.

Conventionnellement, il convient de retenir une stabilité du point fonction publique.

Le déploiement des contrats collectifs de protection sociale complémentaire a vocation à figurer dans le tendanciel, et les montants associés devront être clairement identifiés.

Les créations d'emplois dans les délégations à l'encadrement supérieur arbitrées pour assurer les besoins de gestion de l'encadrement supérieur sont à intégrer dans le tendanciel.

1.2. Dépenses de fonctionnement hors subvention pour charges de service public (titre 3, catégorie 31)

Elles correspondent principalement aux dépenses liées à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement, ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire.

L'impact de facteurs économiques exogènes (parité de change, cours du pétrole) est pris en compte pour l'évolution de ces dépenses, lorsqu'un lien direct existe entre ce facteur de coût et la dépense sous-jacente.

L'évolution de l'inflation ne sera prise en compte que pour les dépenses contractuellement indexées (par exemple certains loyers immobiliers). Le niveau d'activité est stabilisé en volume.

À défaut d'éléments de coûts directs, il convient de comptabiliser une mesure nouvelle ou d'économie.

1.3. Subventions pour charges de service public (titre 3, catégorie 32)

La subvention pour charges de service public (SCSP) correspond à une subvention versée aux opérateurs de l'État (dont la liste figure dans le jaune opérateur annexé au PLF 2023), pour couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de leurs missions de service public confiées par l'État. L'évaluation des évolutions de la SCSP diffère selon le type d'opérateur :

Pour les opérateurs dont les charges de personnel sont supérieures à 50 % du budget total (*cf.* compte financier 2022) et employant majoritairement des agents de droit public :

- pour la part de SCSP destinée à la masse salariale (part déterminée sur la base de la méthode retenue pour le calcul de la réserve de précaution, conformément à la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2021), les règles relatives à la masse salariale de l'État sont appliquées ;

- pour le reste de la subvention, toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie, à l'exception des évolutions liées, le cas échéant, à la baisse du montant de la SCSP pour la mise en place de la subvention pour charges d'investissement (*cf. infra*), qui devra être isolée des autres évolutions.

Pour les autres opérateurs, l'intégralité de la subvention est concernée par le fait que toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie, à l'exception de l'évolution liée, le cas échéant, à la baisse du montant de la SCSP pour la mise en place de la subvention pour charges d'investissement (*cf. infra*), qui devra être isolée des autres évolutions.

Par ailleurs, lorsqu'un opérateur est pour tout ou partie financé par une taxe affectée, les règles relatives aux SCSP sont appliquées aux plafonds de taxes affectées.

1.4. Dépenses d'investissement (titre 5)

Elles correspondent principalement aux dépenses correspondant à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine.

Par ailleurs, toute dépense d'investissement non prévue par une ouverture d'autorisation d'engagement ou par un engagement juridique inscrit dans les lois de finances 2017 à 2023 devra être traité en mesure nouvelle.

Le rythme de décaissement des crédits de paiement devra correspondre au rythme de réalisation des investissements ou de versements de subventions pour charges d'investissement, tel qu'il ressort des dernières prévisions techniques à date, indépendamment du calendrier initialement annoncé.

Pour les dépenses d'investissement récurrentes, relatives à l'entretien et la maintenance d'un actif, toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie.

En application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, notamment son article 6, **le périmètre des dépenses d'investissement a été élargi à compter de l'exercice 2023 : les subventions pour charges d'investissement devront y être intégrées.** Ces dernières peuvent être définies comme des ressources apportées par l'État à des entités contrôlées et qualifiées d'opérateurs de l'État, destinées à financer leurs dépenses pour immobilisation corporelles ou incorporelles.

Ces subventions, relevant du titre 5, doivent être budgétisées en cohérence avec un débasage des montants jusqu'ici budgétisés en SCSP (cat. 32), ou en dotations en fonds propres et destinés aux dépenses d'investissement des opérateurs s'il n'est pas intervenu en LFI 23.

1.5. Dépenses d'interventions discrétionnaires (titre 6)

Elles correspondent à des versements sans contrepartie effectués directement ou indirectement à des bénéficiaires finaux (ménages, entreprises, collectivités territoriales, autres collectivités) par exemple, les contrats aidés, l'hébergement d'urgence, la dotation globale d'équipement.

Toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie.

1.6. Dépenses d'intervention à guichet ouvert (titre 6)

Elles correspondent à des versements automatiques dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, par exemple l'allocation pour adultes handicapés, la prime d'activité, les aides personnelles au logement, les bourses sur critères sociaux.

L'exécution définitive pour 2022 et les perspectives pour 2023 sont prises en compte, de même que l'évolution de l'indexation des dépenses d'intervention à guichet ouvert dès lors qu'elle est explicitement prévue par un texte législatif, réglementaire ou contractuel en vigueur.

1.7. Dotations en fonds propres (titre 7, catégorie 72)

En application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, les dotations en fonds propres versées aux opérateurs et destinées à financer leurs dépenses pour immobilisation corporelles ou incorporelles sont classées (depuis le PLF 2023) au sein des dépenses d'investissement (cf. point 1.4). Les opérateurs ne peuvent percevoir des dotations en fonds propres que lorsque l'État leur verse une première dotation à la création de l'organisme.

2. Définition des mesures nouvelles et des mesures d'économie

Les mesures nouvelles et les mesures d'économie désignent de manière générale toute mesure qui nécessite une décision positive.

Lors des conférences de budgétisation, il conviendra de partager une présentation exhaustive et détaillée des mesures nouvelles et d'économie envisagées.

Chaque mesure nouvelle et mesure d'économie doit être renseignée en écart à la LFI pour 2023 et faire l'objet d'un chiffrage partagé entre les services. L'ensemble des hypothèses retenues pour l'évaluation de leur coût devra être présenté.

3. Définition des mesures de périmètre et de transfert

L'ensemble des règles qui suivent permettent, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul du périmètre des dépenses de l'État, de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant.

3.1. Définition du champ constant

La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie, entre deux lois de finances consécutives, à périmètre ou champ constant.

En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État.

Pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique, c'est-à-dire un champ « constant » entre deux exercices, le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul du périmètre des dépenses de l'État prévu par l'article 9 du PLPFP

les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

A contrario, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre des dépenses de l'État, par exemple entre le budget général et des comptes spéciaux inclus dans ce périmètre, ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

Ces mouvements, équilibrés en recettes et en dépenses, sont appelés : mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre des dépenses de l'État ; mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils doivent être neutralisés pour apprécier la dynamique réelle du budget.

3.2. Définition des mesures de périmètre et des mesures de transfert

Les mesures de périmètre donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant.

Les mesures de périmètre ont deux caractéristiques : elles sont équilibrées en ressources et en dépenses ; elles sont pérennes et non temporaires.

Elles recouvrent les trois cas de figure dans lesquels l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;
- inscrit à son budget au sein du périmètre des dépenses de l'État une dépense nouvelle auparavant financée par une autre entité, ainsi que des recettes d'un même montant ;
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à des transferts de compétence entre État et collectivités illustrent le premier cas de figure.

Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée non plafonnée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance, ou à la création d'un compte spécial avec intégration au sein du périmètre des dépenses de l'État d'une recette et de la dépense qu'elle finance via le compte spécial.

Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît ni la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.

Enfin, des mesures de périmètre spécifiques aux modifications des taxes et autres recettes affectées existent également. Ces cas particuliers sont détaillés ci-dessous.

Les mesures de transfert concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du périmètre des dépenses de l'État.

Les mouvements de transferts les plus fréquents sont réalisés entre missions du budget général ; néanmoins, ils peuvent également être effectués entre crédits du budget général ou comptes spéciaux intégrés dans le périmètre des dépenses de l'État par exemple.

De même, la baisse du plafond d'une taxe affectée à un organisme accompagnée de la création ou d'une hausse à due concurrence d'une subvention à ce même organisme constitue une mesure de transfert.

3.3. Application de la charte de budgétisation aux taxes affectées

Les modifications du plafonnement des taxes et autres recettes affectées peuvent recouvrir quatre situations différentes :

– **Modification du plafond d'une taxe ou autre recette existante et déjà plafonnée en loi de finances**

La modification du plafond se traduit par une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond dans la loi de finances a le même effet que l'évolution à la baisse ou à la hausse d'une subvention pour charges de service public inscrite en dépense. Elle est donc prise en compte dans le périmètre des dépenses de l'État. Il existe trois situations :

- le plafond est relevé : une mesure nouvelle est comptabilisée au sein du périmètre des dépenses de l'État ;
- le plafond est abaissé : une économie est comptabilisée dans la mesure où le niveau du plafond est inférieur ou égal au rendement prévisionnel de la taxe présenté dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances (PLF), pour un montant correspondant à la baisse effective des ressources de l'organisme ; de la même façon, la suppression d'une taxe affectée, qui peut être assimilée à la suppression de tout ou partie des ressources allouées par l'État à l'entité, si elle n'est pas remplacée par une dotation budgétaire équivalente, est comptabilisée comme une économie au sein du périmètre des dépenses de l'État ;
- si le plafond est abaissé mais qu'il demeure supérieur au rendement prévisionnel de la taxe, une mesure de périmètre est comptabilisée.

– **Plafonnement d'une taxe ou autre recette déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée**

La mesure de plafonnement est traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant au plafond et il est décompté dans l'évolution du périmètre des dépenses de l'État. Au cas où le plafond serait fixé à un niveau inférieur à celui de l'évaluation de la recette, une mesure d'économie est décomptée à hauteur de l'écart séparant le niveau prévisionnel de la recette et le niveau du plafond introduit.

– **Nouvelle affectation de recettes**

Toute nouvelle affectation de recette à un organisme public autre que les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales, et les établissements publics de coopération intercommunale est prise en compte intégralement en mesure nouvelle au sein du périmètre des dépenses de l'État, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

– **Rebudgétisation d'une recette affectée plafonnée**

La rebudgétisation de la recette affectée à un organisme fait l'objet d'un plafonnement en loi de finances et figure à ce titre au sein du périmètre des dépenses de l'État.

Si le rendement prévisionnel de la recette est supérieur ou égal au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert à hauteur du plafond. L'écart entre la subvention versée et le plafond constitue une mesure d'économie dans le cas où la subvention serait inférieure à l'ancien plafond. Il constitue une mesure nouvelle dans le cas où la subvention serait supérieure à l'ancien plafond.

Si le rendement prévisionnel de la recette est inférieur au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert à hauteur du rendement prévisionnel. De plus, la rebudgétisation donne également lieu à une mesure de périmètre diminuant le niveau du périmètre de dépenses pour un total égal à l'écart entre le plafond et le rendement prévisionnel. En cas d'écart entre le rendement prévisionnel de la recette ou de la taxe affectée et la subvention, il est comptabilisé au sein du périmètre des dépenses de l'État :

- une économie, si la subvention est inférieure aux prévisions d'affectation préexistantes à la rebudgétisation ;
- une dépense nouvelle si la subvention y est supérieure.

ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs

Document de référence : circulaire 1BPB-23-3771 (NOR ECOB2302279C) relative au lancement de la procédure budgétaire pour 2024 – réunions techniques.

En vue de la phase d'arbitrage, les ministères devront présenter pour 2024, sur le périmètre de leurs plafonds d'emplois (en ETPT), une répartition par mission et programme de leurs crédits de titre 2 et de leurs emplois État et opérateurs, ainsi que les facteurs de variation sous-tendant ces propositions.

Le dossier de propositions de chaque ministère pour 2024 comprendra alors, en accompagnement des quatre tableaux joints à la présente annexe, une note générale proposant un montant de crédits de titre 2 et un nombre d'emplois en ETPT État et opérateurs, au niveau du ministère et répartis par mission et programme.

1. Facteurs d'évolution de la masse salariale

Cette note devra expliciter les facteurs d'évolution de la masse salariale des ministères.

1.1. Effets des mesures catégorielles, variations d'effectifs, mesures générales, GVT

Le tendanciel pour les années 2024 à 2027 devra être expliqué, et décomposé par facteurs d'évolution de la dépense : effet des mesures catégorielles, effet des variations d'effectifs, effet des mesures générales, glissement vieillesse-technicité (GVT) positif et négatif, déploiement des contrats collectifs de protection sociale, etc. S'agissant du point fonction publique, l'hypothèse sous-jacente à la programmation sera une stabilité de sa valeur (58,2004 €) par rapport à 2022.

La note générale devra également comprendre une estimation du GVT positif, assortie des modalités retenues de calcul. Il s'agit, en particulier, de s'assurer de l'absence de doubles comptes, notamment avec des mesures catégorielles.

Dans un souci de simplification, les coûts moyens par catégorie d'emplois (hors CAS « Pensions ») ne figurent plus parmi les données à remplir dans ce classeur. Si toutefois ces coûts n'avaient pas été communiqués à la direction du budget lors des conférences techniques, ou s'ils ont été l'objet d'une évolution significative, ils devront faire l'objet d'un point d'attention et leur nouvelle valorisation devra être indiquée spécifiquement en accompagnement du présent classeur.

1.2. Contributions au CAS « Pensions »

La note devra fournir une projection des dépenses de contribution au CAS « Pensions » et des crédits de T2 hors CAS « Pensions » en s'appuyant sur des éléments d'analyse technique, avec l'aide de l'outil de budgétisation. La fiabilisation de la projection des dépenses de CAS « Pensions » présentant un caractère prioritaire, il vous est demandé une attention particulière sur ce point.

Les taux de cotisation employeur à destination du CAS Pensions (programme 741) applicables pour les années 2024 à 2027 et une estimation du montant de la subvention d'équilibre au régime de retraite et d'AT-MP des ouvriers d'État (FSPOEIE) à prendre en compte pour les programmes concernés sont détaillés en fin de cette annexe.

Par ailleurs, il conviendra de préciser l'évolution de l'assiette de cotisation employeur au FSPOEIE (programme 742 du CAS Pensions). Le taux de cette cotisation est inscrit dans les cellules correspondantes (35,01 % en 2023).

Taux CAS Pensions pour 2020, 2021, 2022 et 2023

	2020	2021	2022	2023
Fonctionnaires civils (dont contribution ATI)	74,6 %	74,6 %	74,6 %	74,6 %
Personnels militaires	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %

1.3. Champs constant et courant

Une attention particulière sera portée aux évolutions de périmètre (transferts entre l'État et les opérateurs, décentralisation le cas échéant), qui pourront faire l'objet d'une fiche *ad hoc*.

Les propositions de crédits et d'emplois pour 2024 seront présentées sur la base des calculs de l'outil de budgétisation en tenant compte des mesures de périmètre, mais non d'éventuelles mesures de transfert entre missions du budget de l'État et/ou vers les opérateurs, qui seront traitées dans le cadre de la procédure dématérialisée dédiée.

Toutefois les transferts envisagés devront également être présentés dans le cadre de la note, sans pour autant être intégrés dans l'outil de budgétisation.

2. Mesures catégorielles et mesures relatives aux restructurations envisagées

La note présentera les mesures catégorielles envisagées ainsi que les mesures relatives aux restructurations (cf. tableau 2.3). Il conviendra de :

- reprendre l'effet en année pleine des mesures catégorielles adoptées en 2022 sur l'année 2023, et l'impact des mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2023 en évaluant leur coût budgétaire (y compris cotisations sociales employeurs, hors cotisations au CAS « Pensions ») ;
- recenser et chiffrer les mesures catégorielles pour les années 2024 à 2027.

Les mesures catégorielles envisagées pour les années 2024 à 2027 devront faire l'objet d'une fiche descriptive indiquant notamment la nature de la mesure, son calendrier et son coût, ainsi que son impact, le cas échéant, sur l'assiette de cotisations au CAS « Pensions ». Vous veillerez également à la distinction entre la dépense liée aux mesures catégorielles mises en œuvre en N-1 (effet extension année pleine) et celle liée aux mesures catégorielles prévues en année N (effet année courante).

S'agissant des mesures non pérennes d'accompagnement des restructurations, il conviendra de préciser, le cas échéant, le coût des mesures d'accompagnement des restructurations prévues en 2023 et celles qui seraient susceptibles d'être mobilisées les années 2024 à 2027. Pour mémoire, ces mesures sont principalement l'indemnité temporaire de mobilité (décret n° 2008-369 du 17 avril 2008), la prime de restructuration de service (décret n° 2008-366 du 17 avril 2008), l'indemnité de départ volontaire (décret n° 2008-368 du 17 avril 2008) et la rupture conventionnelle (décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019). Devront être distingués les coûts associés aux mesures de restructuration.

3. Effectifs, schéma d'emplois et plafond ministériel

La note présentera les effectifs, le schéma d'emplois et le plafond ministériel d'autorisation d'emplois pour les années 2024 à 2027 (cf. tableaux 2.1 et 2.2).

Il conviendra de distinguer :

– le schéma d’emplois annuel exprimé en ETP, qui correspond au solde des entrées et sorties entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus de l’année n, soit le solde des créations et suppressions de postes occupés ;

– l’évolution du plafond d’autorisation d’emplois (PAE), exprimé en ETPT et intégrant, outre l’effet du schéma d’emplois, les ajustements techniques et l’effet sur les effectifs ministériels des mesures de périmètre.

La proposition de plafond ministériel d’autorisation d’emplois en ETPT pour les années 2024 à 2027 devra intégrer :

- l’effet en année 2024 des créations et suppressions d’emplois prévues en LFI 2023 ;
- l’effet du schéma d’emplois proposé pour 2024 ;
- l’effet sur le plafond d’emplois 2024 des éventuelles mesures de périmètre à venir.

L’ajustement technique des plafonds d’emplois ministériels en cas d’écart récurrent supérieur à 1 % entre plafond et consommation réelle devra également être documenté dans l’onglet 2.1 pour l’année 2024. Une répartition indicative du plafond d’emplois ministériel en ETPT par mission et par programme devra être présentée.

4. Plafonds d’emplois des opérateurs de l’État

La note présentera les plafonds, schémas d’emplois et contributions au « CAS Pensions » des opérateurs de l’État au niveau du programme de chaque mission, cette dernière constituant désormais l’unité de vote en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

L’étude des plafonds d’emplois des opérateurs de l’État portera à la fois sur des données d’exécution 2022, ainsi que sur la prévision 2024 à 2027.

Au titre de la prévision 2024, bien que les schémas d’emplois soient en ETP, une colonne permettant d’en préciser l’impact en ETPT est prévue pour déterminer le plafond en ETPT.

Il est rappelé que les schémas d’emplois doivent correspondre à des suppressions effectives d’emplois et non d’emplois vacants, et par conséquent conduire à une baisse effective des dépenses de personnel.

En outre, les opérateurs présentant un niveau de vacances d’emplois structurellement élevé doivent faire l’objet d’abattements de la vacance structurelle. Ces abattements sont sans impact sur la masse salariale de l’opérateur.

Il est rappelé que les mesures de correction technique ne doivent porter que sur le traitement d’erreurs factuelles, ne pouvant être prises en compte dans les autres colonnes d’évolution du plafond. Elles n’ouvrent droit à aucun recrutement.

En revanche, il n’est pas exigé à ce stade de la procédure de renseigner les mesures :

- de périmètre (ex : absorption des emplois d’un non opérateur par un opérateur) ;
- de transfert (ex : transfert d’emplois du plafond ministériel vers un opérateur ou inversement, transfert d’emplois entre opérateurs notamment) ;

Pour autant, si elles sont d’ores et déjà connues, ces mesures pourront être renseignées dans une colonne dédiée et justifiées en commentaires. Cette information facilitera par la suite le passage au courant au moment des conférences de répartition.

Pour mémoire :

- l’assiette de contributions au CAS « Pensions » est constituée du traitement indiciaire brut des agents propres de l’opérateur ayant le statut de fonctionnaire et des fonctionnaires de l’État civils ou militaires détachés de cet opérateur ;

– les civils cotisent au taux civil + allocations temporaires d'invalidité (ATI), les militaires détachés dans les opérateurs cotisent au taux civil uniquement, mais pour simplifier le taux civil + ATI pourra leur être appliqué.

5. Plafonds d'emplois des autorités publiques indépendantes

En application du 2° bis du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale est fixé annuellement en loi de finances.

Pour déterminer ce plafond, chaque API était, jusqu'à présent, invitée à envoyer sa proposition à la direction du budget au courant de l'été, dans un calendrier décalé par rapport à la procédure budgétaire.

Afin de mieux intégrer les API à cette dernière, les tableaux de budgétisation intégreront désormais des données relatives aux emplois des API. Les ministères veilleront donc à informer les API des nouvelles modalités d'échange qui aboutiront à la détermination de leur plafond d'autorisation d'emplois.

La note présentera les plafonds et schémas d'emplois des API rattachées à un ou plusieurs programmes relevant du budget de l'État.

L'analyse du plafond d'emplois de l'API portera à la fois sur les données d'exécution 2022 ainsi que sur la prévision 2024 à 2027.

La construction du plafond d'autorisation d'emploi de l'API se fera en écart à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Une reconstitution du schéma d'emplois 2023 et de l'impact afférent en ETPT en 2024 n'est toutefois pas demandée. .

Il est demandé de renseigner pour 2024 à 2027 :

- le schéma d'emplois en ETP représentant le solde des entrées et des sorties d'ETP prévues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année afférente ;
- l'impact en ETPT du schéma d'emplois, cette donnée étant nécessaire pour déterminer le plafond d'emploi ;
- l'abattement volontaire de vacance structurelle correspondant aux suppressions d'emplois vacants sans impact sur la masse salariale de l'API ;
- les mesures de périmètre et/ou de transfert.

Tableau de répartition entre programmes de la subvention d'équilibre du FSPOEIE pour l'année 2024*

Mission	Programme	<i>Subvention FSPOEIE 2023 Pour rappel</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2024</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur"	23 417 245 €	25 316 968 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture"	504 121 €	576 179 €
Défense	Programme 212 "Soutien de la politique de la défense"	1 302 324 052 €	1 370 398 774 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	161 318 798 €	171 509 367 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150 " Formations supérieures et recherche universitaire"	796 837 €	838 079 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économiques et financières"	40 264 652 €	41 886 488 €
	Programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local"	1 756 293 €	1 868 218 €
	Programme 302 "Facilitation et sécurisation des échanges"	1 561 150 €	1 553 938 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile"	18 928 940 €	19 974 215 €
TOTAL		1 550 872 087 €	1 633 922 226 €

* Cette ventilation est donnée à titre informatif et provisoire, sous réserve de modifications.

Tableau de répartition entre programmes de la subvention d'équilibre du FSPOEIE pour les années 2025 à 2028*

Mission	Programme	<i>Subvention FSPOEIE 2025</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2026</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2027</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2028</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216	26 224 964 €	26 871 229 €	27 425 294 €	27 962 390 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215	596 844 €	611 552 €	624 162 €	636 385 €
Défense	Programme 212	1 419 548 271 €	1 454 530 387 €	1 484 521 698 €	1 513 594 520 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217	177 660 568 €	182 038 681 €	185 792 180 €	189 430 728 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150	868 137 €	889 530 €	907 872 €	925 652 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218	43 388 751 €	44 457 986 €	45 374 676 €	46 263 292 €
	Programme 156	1 935 221 €	1 982 911 €	2 023 798 €	2 063 432 €
	Programme 302	1 609 670 €	1 649 338 €	1 683 346 €	1 716 312 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613	20 690 592 €	21 200 473 €	21 637 611 €	22 061 361 €
TOTAL		1 692 523 019 €	1 734 232 088 €	1 769 990 636 €	1 804 654 072 €

* Cette ventilation est donnée à titre informatif et provisoire, sous réserve de modifications.

ANNEXE V - Taxes affectées

Les taxes affectées, dérogeant au principe d'universalité budgétaire, doivent faire l'objet d'un examen spécifique. Il convient de formuler des propositions visant à réduire et encadrer l'affectation de taxes, compte tenu de la complexité et de l'illisibilité qu'elle induit. À ce titre, il vous est notamment demandé d'envisager pour les taxes relevant de votre périmètre :

- **le plafonnement systématique des taxes affectées** à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale ou les collectivités locales, dans des conditions identiques à celles prévues par l'article 8¹ du PLPFP pour 2023-2027 et son annexe n° 4 ;
- **la baisse du plafond des taxes affectées**, qui peut constituer une économie au sein du périmètre des dépenses de l'État ;
- **la rebudgétisation de certaines taxes**, c'est-à-dire une réaffectation de la recette au budget de l'État et le versement d'une subvention pour charges de service public ;
- **la rebudgétisation de certains organismes**, c'est-à-dire la suppression de l'organisme et réintégration de tout ou partie de ses missions au sein des services de l'État ou transformation en service à compétence nationale.

Les règles prévoyant les différentes mesures (mesure nouvelle, d'économie, de périmètre et de transfert) induites par les modifications envisagées sur les taxes affectées sont rappelées au sein de l'annexe III. Afin de faciliter la saisie des mesures concernant les taxes affectées, les mesures induites par les changements sur les taxes affectées sont calculées automatiquement dans l'onglet 1.5. à partir du rendement et plafond saisis au sein de l'onglet 1.0.

Pour votre bonne information, la liste des taxes affectées plafonnées à l'article 46 de la LFI pour 2012, modifié par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 est disponible sur Légifrance (https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000042910982/).

NOUVEAU : révision des règles encadrant l'affectation de taxes

L'article 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié l'article 2 de la LOLF **en conditionnant l'affectation de taxes à des tiers** (hors affectation à des collectivités territoriales, à leurs établissements publics et à des organismes de sécurité sociale) **aux deux critères suivants** :

- le tiers doit être doté de la personnalité morale ;
- la taxe affectée doit présenter un lien avec la mission de service public dévolue à l'affectataire.

¹ L'article 18 de la LPFP pour 2018-2022 prévoit notamment que « *l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants* :

1° *La ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;*

2° *La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;*

3° *La ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.*

La doctrine de recours aux affectations d'impositions de toutes natures est détaillée dans le rapport [à l'annexe 4 de la LPFP 2018-2022] ».

Ce nouveau régime d'encadrement entrera en vigueur à compter du dépôt du PLF 2025 et s'appliquera tant aux affectations existantes qu'aux affectations nouvelles. Il convient donc, dès la procédure budgétaire à venir, d'engager une revue de l'ensemble des taxes affectées afin de **procéder, le cas échéant, à leur mise en conformité avec les nouvelles dispositions organiques dès le PLF 2024.**

De surcroît, toute création de nouvelle taxe affectée ou nouvelle affectation doit dorénavant, d'une part, respecter les nouveaux critères établis par l'article 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et d'autre part s'accompagner d'un plafonnement de ladite taxe.

Pour rappel, comptabilisé dans la norme de dépenses depuis la LFI 2013, le plafonnement de taxes affectées a été instauré par **l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012**. À l'instar des dotations versées par le budget général de l'État, les dispositifs plafonnés font donc l'objet d'un contrôle du Parlement qui se prononce sur le champ et sur le niveau des plafonds lors du vote de la loi de finances. Concernant 46 taxes affectées pour un volume de 3 Md€ en 2012, le périmètre du plafonnement concerne **70** dispositifs en 2023 pour un volume total de plus de **20 Md€**.

ANNEXE VI : Recensement des articles à faire figurer dans le PLF 2024

Cette annexe a vocation à opérer un premier recensement des dispositifs juridiques à faire figurer dans le PLF 2024.

Une circulaire *ad hoc* sera publiée ultérieurement, afin de préparer la réunion interministérielle qui arrêtera la liste et le contenu des projets d'articles retenus. Toutefois, vous pouvez d'ores et déjà utilement vous référer au modèle d'évaluation préalable et au guide pour sa réalisation annexés à la circulaire IBLF-22-3447 relative à la transmission des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation du projet de loi de finances pour 2023 (« PLF 2023 »).

1. Points d'attention à garder en mémoire pour proposer l'inscription d'une mesure en PLF

En premier lieu, il convient de vérifier que le dispositif proposé relève bien du domaine de la loi (article 34 de la Constitution) et en particulier, qu'il se rattache bien au domaine des lois de finances (article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, LOLF).

En deuxième lieu, si la mesure envisagée est favorablement arbitrée et qu'elle nécessite des adaptations particulières pour les collectivités d'outre-mer, celles-ci devront impérativement être consultées avant la saisine du Conseil d'État ce qui nécessite des délais supplémentaires d'instruction.

Pour ces deux premiers points, le guide de légistique² et vos interlocuteurs habituels de la direction du budget pourront vous apporter les éclairages nécessaires.

En troisième lieu, si la mesure envisagée est favorablement arbitrée et susceptible de constituer une aide d'État, une notification à la Commission européenne sera indispensable avant la saisine du Conseil d'État³.

2. Tableau de recensement des projets d'articles et d'amendements

Renseigner le tableau ci-dessous en précisant l'objet de la mesure à inscrire dans le projet initial ou par voie d'amendement. Il convient de décrire le plus précisément possible la mesure et, en particulier, d'inscrire, le cas échéant, les références des textes législatifs à modifier. Il est souhaitable de transmettre également un projet de rédaction des dispositifs proposés et de s'assurer que les mesures inscrites dans la colonne « Article en PLF ? » de l'onglet « 1.0 Mesures Dépenses » du classeur de budgétisation sont bien reportées dans le tableau ci-dessous.

N°	Objet de la mesure	PLF/Amdt
1
2
3

² https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l26045>