

6 annexes à la circulaire NOR ECOB 24 05 177D

Sommaire	
ANNEXE I - Calendrier des travaux	2
ANNEXE II - Dossier des conférences de budgétisation	3
1. Structure du dossier pour les conférences de budgétisation	3
1.1. Synthèse des crédits du ministère (onglets 1.0 à 1.4 et 3.1)	3
1.2. Focus sur les dépenses de personnel et les effectifs État (onglets 2.0a à 2.1d)	7
1.3. Focus sur les effectifs opérateurs et API	8
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
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
4. Le périmètre des dépenses de l'État (PDE)	14
ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs	15
1. Facteurs d'évolution de la masse salariale	15
1.1. Effets des mesures catégorielles, variations d'effectifs, mesures générales, GVT	15
1.2. Contributions au CAS « Pensions »	15
1.3. Champs constant et courant	15
2. Mesures catégorielles et mesures relatives aux restructurations envisagées	16
3. Effectifs, schéma d'emplois et plafond ministériel	16
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 2025	23
1. Points d'attention à garder en mémoire pour proposer l'inscription d'une mesure en PLF	23

2. Tableau de recensement des projets d'articles..... 23

<b>ANNEXE I - Calendrier des travaux</b>
--

La procédure d'élaboration du projet de loi finances (PLF) pour 2025 s'organisera selon le calendrier prévisionnel suivant :

<b>Construction des plafonds constants des annuités 2025 à 2027, y compris les plafonds du PLF 2025 À partir du 22 avril</b>	
Du 22 avril au 15 mai	Conférences de budgétisation
Juin	Circulaire articles du PLF 2025
À partir de début juin	Réunions entre les ministres
Juin et début juillet	Arbitrages des plafonds constants 2025 à 2027
Avant le 15 juillet	Publication du rapport visé au I de l'article 48 de la LOLF et finalisation des lettres plafonds

<b>Procédure dématérialisée d'instruction des transferts du PLF 2025 via Tango<sup>[1]</sup> À partir du 3 juin</b>	
<u>Phase 1</u> : 3 semaines	Saisie des projets de transferts et échanges entre services
Lundi 3 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 17 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 24 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 1 <sup>er</sup> juillet	Fin des saisies dans Tango
Semaine du 17 juillet	Réunion interministérielle d'arbitrage des transferts non consensuels résiduels

---

<sup>[1]</sup> Un guide explicatif relatif à cette procédure sera transmis aux ministères.

<b>ANNEXE II - Dossier des conférences de budgétisation</b>
---

L'objet des conférences de budgétisation est de définir les sous-jacents chiffrés du PLF 2025 et des plafonds 2026 et 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 2024.

### 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 LPPF-PDE » et « 1.4.Crédits » ;
- d'une note de synthèse préparée au périmètre de la mission et reprenant les propositions formulées pour 2025 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 1.4 et 3.1)

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 préremplis avec :

- la maquette budgétaire pré-renseignée à la mission, au programme et à la brique, conforme à la loi de finances initiale pour 2024. Toute demande de modification de cette maquette budgétaire pour le PLF 2025 devra être signalée à la direction du budget ;
- les exécutions (hors fonds de concours) 2019 à 2023 au format 2024, et la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

- **Onglet « 1.0. Mesures dépenses »** : onglet de saisie pour l'ensemble des supports de dépense (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux, PSR ; hors taxes affectées qui sont traitées dans deux onglets dédiés), à renseigner en écart à la LFI pour 2024

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 2025 à 2027 au niveau de la brique, en écart à la LFI pour 2024.

Les évolutions de dépenses des budgets annexes, comptes spéciaux et prélèvement sur recettes 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 pour 2024.

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

- **Saisie obligatoire** : les colonnes identifiées en bleu foncé (colonnes « N° Brique », « Type » et « MIN. » ; le cas échéant, la colonne « FEMS » doit être complétée s'il s'agit de schéma d'emploi) 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 2024, sans tenir compte 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 mesures de périmètre et de transfert prévues au niveau des taxes affectées sont

calculées automatiquement dans l'onglet « 1.1.2.Récap taxes » en fonction des rendements et plafonds renseignés dans l'onglet « 1.1.1.Mesures taxes ». 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 en 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 ;
- **Données de référence** : la colonne « Assiette LFI 2024 » affiche le montant des crédits prévus en LFI pour 2024 sur la brique concernée ;
- **Identification** : dans la colonne « Thématique transversale », pour chaque ligne, il est demandé de préciser si la mesure (tendanciel, mesure nouvelle ou mesure d'économie) se rapporte aux « Grands projets numériques » ;
- **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.

#### **Identification des « Grands projets numériques »**

La direction du Budget accordera une attention particulière à l'expertise des demandes budgétaires ministérielles en matière de dépenses numériques lors des conférences de budgétisation 2024 pour la construction du PLF pour 2025.

Par ailleurs, 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).

- **Onglet « 1.1.1. Mesures taxes »** : onglet de saisie, en niveau, pour les différentes affectations de taxes.

S'agissant des taxes affectées, il convient de saisir dans un premier temps sur les taxes sur lesquelles une ou des mesures sont envisagées, les positions respectives (MIN, DB, ARB) et le type de mesure envisagée. Comme dans l'onglet 1.0, des lignes supplémentaires peuvent être créées si plusieurs mesures sont envisagées, en veillant à convenablement articuler chacune.

Pour inscrire une évolution de plafond, inscrire la mesure en écart au plafond 2024 ; à noter que pour les baisses de plafond, celles-ci constituent une mesure de périmètre dans la limite de la partie non saturée du plafond pour chaque année (selon le rendement renseigné dans l'onglet Récap taxes), puis une mesure d'économie pour ce qui concerne la baisse effective de ressources pour l'organisme pour cette même année. Dans le cas de la création d'une taxe affectée plafonnée sans substitution à une dotation existante, inscrire le montant du plafond. Pour traduire la suppression d'une taxe affectée plafonnée, inscrire une mesure d'économie à hauteur de son plafond en 2024. Pour introduire un nouveau plafonnement pour une taxe affectée non plafonnée, inscrire une mesure d'économie à hauteur de l'écrêtement éventuel de la taxe tel qu'il sera constaté chaque année.

- **Onglet « 1.1.2. Récap taxes »** : rempli en partie de manière automatique par les données de rendement et plafond saisies dans l'onglet 1.1.1. Mesures taxes

Cet onglet est alimenté en grande partie, automatiquement par le rendement et le plafond des taxes renseignés dans l'onglet 1.1.1.

Seuls doivent être saisis (de manière obligatoire) dans cet onglet les rendements prévisionnels des taxes affectées plafonnées pour les années 2025-2027, l'information consistant à savoir si la taxe a un rendement conventionnellement toujours égal à son plafond, et les éventuels projets de rebudgétisation (sans que ceux-ci aient pour autant un impact à format constant).

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 « 1.1.1. Mesures taxes » (cf. Annexe V).

- **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).

Le montant du T3 CAS est un élément de définition et de calcul du périmètre des dépenses de l'État (PDE). Son actualisation est importante pour fiabiliser la trajectoire du PDE.

- **Onglet « 1.3. Écarts LPPF-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 de la loi de programmation des finances publiques pour le ministère considéré, par programme (en distinguant les crédits T2, HT2 et le cas échéant les taxes affectées) et pour les seules dépenses incluses dans le Périmètre des dépenses de l'État (PDE).

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

Cet onglet, alimenté 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), propose un récapitulatif des crédits du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des prélèvements sur recettes, en écart à la LFI pour 2024, en distinguant les mesures nouvelles et les mesures d'économie du tendanciel, avec un total en niveau.

Le solde des budgets annexes et comptes spéciaux, résultant des mesures en dépenses et recettes, se calcule automatiquement pour la période 2025 – 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 Fonds européens »** : les données sont à renseigner directement dans cet onglet.

La mobilisation des fonds européens doit être amplifiée. La France fait partie des premiers contributeurs au budget de l'Union européenne et il conviendra de faire systématiquement la démonstration de l'absence de recours possible aux fonds européens pour le financement de mesures nouvelles, avant de solliciter des crédits nationaux.

Par conséquent, 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 (modifiée en juillet 2023)<sup>1</sup>. 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, il est demandé de transmettre les prévisions d'encaissement de fonds européens pour la période 2023-2027, afin d'améliorer l'articulation entre financements européens et crédits nationaux. Dans le cadre de la procédure budgétaire et des plans d'actions ministériels discutés avec le SGAE, les ministères et leurs opérateurs sont invités à étudier de façon systématique le recours aux fonds européens, tout particulièrement en cas de dépense nouvelle d'investissement.

➤ **Onglet « 3.1 Subventions aux CT » :** les données sont à renseigner directement dans cet onglet

Dans cet onglet, il est demandé de renseigner, à l'euro, une prévision d'exécution 2024 et une programmation 2025-2027 de l'ensemble des subventions ministérielles aux collectivités territoriales relevant de la catégorie 63. Un éventuel retraitement de ces crédits devra néanmoins être effectué pour exclure les dispositifs qui ne financent pas directement les collectivités territoriales (exemples de retraitement à opérer : chambres consulaires, établissements publics locaux d'enseignement).

Ces travaux ont vocation à anticiper la rédaction du rapport annexé au projet de loi de finances relatif à la situation des finances publiques locales et à travailler sur la prévisibilité et à la pluriannualité du soutien de l'État.

**Une attention particulière devra être portée à la stabilisation des subventions au niveau de la LFI 2024 entre 2025 et 2027.**

➤ **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 2023 et la LFI 2024 en niveau, en ligne « Total » et les colonnes « Propositions » en écart à la LFI 2024.*

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

CP	Exécution 2023	LFI 2024	Propositions 2025	Propositions 2026	Propositions 2027

<sup>1</sup> [Lien vers l'annexe pdf \(europa.eu\)](#)

Tendancier (1)					
Économies (2)					
Mesures nouvelles (3)					
<b>TOTAL = (1) + (2) + (3)</b>					

(i) **Modalités de budgétisation en AE - CP**

Présentation des dispositifs budgétisés en AE ≠ CP accompagnée, le cas échéant, d'un échéancier de CP sur les engagements antérieurs à 2024 et sur les engagements proposés sur la période 2024 à 2027. Vous préciserez le montant des restes à payer au 31/12/2023 et le rythme proposé des paiements.

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

(ii) **Tendancier 2025 - 2027**

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

(iii) **Présentation détaillée des mesures proposées et des effets sur 2025 - 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 règlementaires) nécessaires. Dans l'hypothèse où une modification législative trouvant sa place en loi de finances serait nécessaire, il conviendra également de remplir le tableau de recensement des projets d'articles prévu 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 État (onglets 2.0a à 2.1d)**

- **L'onglet « 2.0a.FEMS » est destiné à recueillir la budgétisation des ministères (en HCAS et CAS), dans le détail des facteurs d'évolution de la masse salariale, en « Tendancier », « Mesures nouvelles » et « Mesures d'économie ». Les données à renseigner dans ce tableau peuvent être extraites de l'outil de budgétisation de la 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.**



- **L'onglet « 2.0b.Catégo » est destiné à recueillir la budgétisation des « mesures catégorielles » des ministères**, dans le détail des mesures en distinguant celles relevant du « tendanciel » de celles relevant le cas échéant des « mesures nouvelles ».
- **Les onglets « 2.0c.Flux effectifs » et « 2.0d.Coûts emplois »** sont destinés à recueillir dans le détail la prévision des ministères s'agissant de la variation des effectifs (en ETP et en ETPT), ainsi que la valorisation du schéma d'emplois. *Les données à renseigner dans l'onglet « 2.0c.Flux effectifs » peuvent être extraites de l'outil de budgétisation de la 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.*

Pour l'État, il est rappelé qu'un ajustement à la baisse des plafonds d'autorisation d'emplois pourra s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 12 de la LPFP 2023-2027, à l'issue de la prise en compte en PLF des éventuelles mesures de transfert et de périmètre.

### 1.3. Focus sur les effectifs opérateurs et API

- **Onglet « 2.1a. 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 2.0. « 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<sup>er</sup> 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 ».

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<sup>er</sup> juillet 2023, soit 59,0734 € ;
- Contribution employeur au CAS « Pensions » (régime de retraite des agents titulaires de la FPE et régime de retraite des ouvriers d'État « FSPOEIE ») : données en annexe IV.

<b>ANNEXE III - Précisions méthodologiques</b>
--

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

### **1. Définition du tendancier**

Les différentes étapes de la construction budgétaire nécessitent d'avoir une vision précise de ce qui relève de la progression spontanée de la dépense par rapport à la LFI 24 d'une part, et de la progression liée à des mesures nouvelles d'autre part, y compris celles ayant fait l'objet d'un arbitrage dans le cadre d'une programmation pluriannuelle (COP, loi de programmation). Le tendancier retenu correspond uniquement à l'évolution spontanée de la dépense. Le cas échéant, les dépenses conjoncturelles ou non pérennes ont vocation à être débasées. Les trajectoires pluriannuelles arbitrées doivent être réinterrogées, afin de respecter la trajectoire définie dans la LPPF 2023-2027.

Le « tendancier » 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 tendancier doit donc être distingué de l'impact des décisions nouvelles, qu'il s'agisse de moyens nouveaux ou d'économies.

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 tendancier 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.

Au-delà de la définition de principe, l'évaluation du tendancier doit être adaptée à chaque type de dépense. Les principaux labels de dépense, de titre 2 et hors titre 2, hors les interventions peu modulables et les opérations financières ont une définition spécifique de ce qui est considéré comme l'évolution de leur tendancier.

#### **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 tendancier. Aucune autre mesure catégorielle ou de restructuration – même ayant fait l'objet d'une annonce – ne doit être provisionnée dans le tendancier dès lors qu'aucun texte n'a été publié ou n'est en cours de publication. Il s'agit le cas échéant d'une mesure nouvelle arbitrée ou consensuelle. Les effets années pleines de mesures sont traitées identiquement aux mesures elles-mêmes. Si une mesure fait partie du tendancier ou est une mesure nouvelle ou d'économie, il en va de même de l'effet année pleine.

Le GVT fait partie du tendancier à l'exception de l'impact en pluriannuel sur le GVT des mesures nouvelles ou d'économie qui est à intégrer dans la mesure nouvelle ou d'économie.

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

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

Le schéma d'emplois du tendancier est nul pour chacune des années 2025 à 2027. Les créations et les suppressions d'emplois sont traitées en mesures nouvelles et d'économie.

#### **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, considérée comme stable.

L'impact de facteurs économiques exogènes tels que la parité de change ou l'évolution du 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, comme par exemple certains loyers immobiliers. 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 « Opérateurs » annexé au PLF, 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 de l'évolution tendancielle de la SCSP repose sur une estimation préalable du tendanciel des dépenses de l'opérateur en appliquant les principes retenus pour déterminer l'évolution tendancielle des dépenses de l'État, tant en ce qui concerne les dépenses de personnel que les dépenses de fonctionnement.

Après détermination du tendanciel de dépenses de l'opérateur et après prise en compte de l'ensemble des autres ressources mobilisables (notamment les ressources propres et la trésorerie), le niveau tendanciel de SCSP correspond à celui permettant d'atteindre un niveau soutenable de trésorerie en fin d'exercice.

Il est rappelé qu'il n'existe pas de niveau prudentiel transversal en deçà duquel la trésorerie de l'ensemble des opérateurs ne saurait se situer. L'analyse du niveau soutenable de trésorerie devra donc tenir compte du modèle économique de l'opérateur, de sa structure de financement et de ses échéances d'encaissements et de décaissements infra-annuelles.

Par ailleurs, lorsqu'un opérateur est financé pour tout ou partie 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.

Toute dépense d'investissement non récurrentes n'ayant fait l'objet d'aucune consommation d'autorisation d'engagement antérieure à 2024 devra être traitée 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 – le tendanciel correspondant alors à la stabilisation de la dépense.

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 (SCI) 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 PLF 23.

Le tendanciel de subvention pour charge d'investissement répond aux mêmes principes de détermination que le tendanciel de SCSP : il résulte de l'analyse du tendanciel de dépense d'investissement de l'opérateur, calculé selon les mêmes règles que les dépenses d'investissement de l'État, et des ressources mobilisables pour financer cet investissement.

Le tendanciel de subvention pour charge d'investissement répond aux mêmes principes de détermination que le tendanciel de SCSP : il résulte de l'analyse du tendanciel de dépense d'investissement de l'opérateur, calculé selon les mêmes règles que les dépenses d'investissement de l'État, et des ressources mobilisables pour financer cet investissement.

### **1.5. Dépenses d'interventions discrétionnaires (titre 6)**

Elles correspondent à des versements sans contrepartie effectués directement ou indirectement à des bénéficiaires finaux tels que les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et autres collectivités. Les dépenses d'interventions discrétionnaires sont, par exemple, certains contrats aidés, les dépenses d'hébergement d'urgence ou la dotation globale d'équipement.

Toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie – le tendanciel correspondant alors à la stabilisation de la dépense, sauf texte législatif contraire (en particulier pour les PSR-CT).

### **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 l'année N et les perspectives pour N+1 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.

## **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 2024 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.

Les mesures arbitrées dans le cadre de la LPFP 2025-2027 seront intégrées comme des mesures nouvelles, à distinguer de l'évolution tendancielle de la dépense.

Toutes les mesures de compensation de l'inflation qui ne sont pas prévues par un texte de niveau législatif ou réglementaire sont considérées comme des mesures nouvelles. L'indexation sur l'inflation prévue par des dispositions conventionnelles sont également traitées comme du tendanciel.

## **3. Définition des mesures de périmètre et de transfert**

L'ensemble des règles suivantes permet de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul du périmètre des dépenses de l'État. Ces règles correspondent à la charte de budgétisation qui figure dans le rapport annexé de la LPFP 2023-2027.

### **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 10 de la LPFP 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 ré-imputation 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

L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet, 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.

(i) 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.

(ii) 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.

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

**a. 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.

**b. 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.

**c. Nouvelle affectation de recette**

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.

**d. 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.

#### 4. Le périmètre des dépenses de l'État (PDE)

Les dépenses relevant du PDE sont encadrées par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) et au plus égales, en euros courants, à 491 milliards d'euros en 2024, 505 milliards d'euros en 2025, 512 milliards d'euros en 2026 et 519 milliards d'euros en 2027. Le PDE est défini à l'article 10 de la LPPF 2023-2027.

Les dépenses du PDE sont composées :

1. Des crédits du budget général hors dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires, charges de la dette, amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 et remboursements et dégrèvements d'impôts ;
2. Des impositions de toute nature plafonnées conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;
3. Des budgets annexes ;
4. Des dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) hors programme « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », hors mission « Participations financières de l'État », hors programme « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » de la mission « Pensions » et hors programme « Désendettement de l'État » de la mission « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ;
5. Des dépenses du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » ;
6. Du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;
7. Des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ;
8. Des retraitements de flux internes au budget de l'État.

<b>ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs</b>
---

Document de référence : circulaire 1BPB-23-3800 (NOR ECOB2335540C) relative au lancement de la procédure budgétaire pour 2025 – réunions techniques.

En vue de la phase d'arbitrage, les ministères devront présenter pour 2025, 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 2025 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 distinguant 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 2025 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 (59,0734 €) par rapport à 2023.

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.

#### 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 contribution au CAS « Pensions » présentant un caractère prioritaire, il vous est demandé une attention particulière sur ce point.

Le montant des contributions employeur au CAS « Pensions » (programme 741) pour les années 2025 à 2027 sera calculé sur la base des taux suivants, qui pourront éventuellement être relevés en cours de procédure :

#### Taux CAS Pensions pour 2022 à 2023

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Fonctionnaires civils (dont contribution ATI)	74,6 %	74,6 %	74,6 %	74,6 %	74,6 %	74,6 %
Personnels militaires	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %	126,07 %

Une estimation du montant de la subvention d'équilibre au régime de retraite des ouvriers d'État (FSPOEIE) à prendre en compte pour les programmes concernés est détaillée 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 de 35,01 %.

#### 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 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. onglet « 2.0b.Catégo »). Il conviendra de :

- reprendre l'effet en année pleine des mesures catégorielles entrées en vigueur en 2023 sur l'année 2024, et l'impact des mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2024 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 2024 et celles qui seraient susceptibles d'être mobilisées sur 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 (cf. onglet « 2.0b.Catégo. »)

## **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. onglet « 2.0c.Flux effectifs »).

Il conviendra de distinguer :

- le schéma d'emplois annuel exprimé en ETP, qui correspond au solde des entrées et sorties entre le 1<sup>er</sup> 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 ;

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.

## **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 2023, ainsi que sur la prévision 2025 à 2027.

Au titre de la prévision 2025 à 2027, 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 peuvent faire l'objet d'abattements volontaires de la vacance structurelle en phase de budgétisation, en amont et de manière complémentaire à l'abattement automatique prévue à l'article 12 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui ne

concernera en PLF 2025 que les missions dont la vacance est supérieure à 4%. Ces abattements purement techniques 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.

Il n'est pas exigé à ce stade de la procédure de renseigner les mesures suivantes, qui seront traitées en conférence de répartition :

- les mesures de périmètre (ex : absorption des emplois d'un non opérateur par un opérateur) ;
- les mesures de transfert (ex : transfert d'emplois du plafond ministériel vers un opérateur ou inversement, transfert d'emplois entre opérateurs notamment) ;
- les mesures d'abattement automatique de vacance structurelle sous plafond en application de l'art. 12 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

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<sup>er</sup> 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. 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 2023 ainsi que sur la prévision 2025 à 2027. La construction du plafond d'autorisation d'emplois de l'API se fera en écart à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

Il est demandé de renseigner pour 2025 à 2027 :

- le schéma d'emplois en ETP représentant le solde des entrées et des sorties d'ETP prévues entre le 1<sup>er</sup> 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 2025\***

<b>Mission</b>	<b>Programme</b>	<i>Subvention FSPOEIE 2024 Pour rappel</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2025</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur"	25 316 968 €	26 197 926 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture"	576 179 €	574 989 €
Défense	Programme 212 "Soutien de la politique de la défense"	1 370 398 774 €	1 383 494 879 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	171 509 367 €	176 449 682 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150 " Formations supérieures et recherche universitaire"	838 079 €	736 704 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économiques et financières"	41 886 488 €	42 207 770 €
	Programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local"	1 868 218 €	1 814 808 €
	Programme 302 "Facilitation et sécurisation des échanges"	1 553 938 €	1 509 346 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile"	19 974 215 €	20 771 470 €
<b>TOTAL</b>		<b>1 633 922 226 €</b>	<b>1 653 757 574 €</b>

\* 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 2029\***

Mission	Programme	Subvention FSPOEIE 2026	Subvention FSPOEIE 2027	Subvention FSPOEIE 2028	Subvention FSPOEIE 2029
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216	26 584 207 €	26 946 458 €	27 013 460 €	27 113 260 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215	583 467 €	591 417 €	592 888 €	595 078 €
Défense	Programme 212	1 403 894 085 €	1 423 024 333 €	1 426 562 684 €	1 431 833 023 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217	179 051 378 €	181 491 233 €	181 942 511 €	182 614 685 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150	747 567 €	757 754 €	759 638 €	762 444 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218	42 830 111 €	43 413 738 €	43 521 686 €	43 682 474 €
	Programme 156	1 841 567 €	1 866 661 €	1 871 303 €	1 878 216 €
	Programme 302	1 531 600 €	1 552 471 €	1 556 331 €	1 562 081 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613	21 077 739 €	21 364 956 €	21 418 080 €	21 497 207 €
<b>TOTAL</b>		1 678 141 720 €	1 701 009 020 €	1 705 238 580 €	1 711 538 468 €

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

## ANNEXE V - Taxes affectées

Les taxes affectées doivent faire l'objet d'une attention à deux niveaux dans le cadre de la budgétisation 2025 : toutes les affectations doivent être conformes avec les dispositions de l'article 2 de la LOLF dans sa version entrant en vigueur au dépôt du PLF 2025 (1) ; toutes les taxes, en tant qu'elles dérogent au principe d'universalité budgétaire, doivent faire l'objet d'un examen spécifique (2).

### 1. Mises en conformité de taxes affectées

**Les affectations d'impositions de toute nature (« ITN ») non conformes seront régularisées au plus tard dans le cadre du PLF 2025, dernier vecteur disponible au titre de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions d'affectation de l'article 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (« LOLF »).** Ces conditions ont été modifiées 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 qui entrera en vigueur à compter du dépôt du PLF 2025.

Sont concernées les affectations d'ITN qui ne respectent pas l'une des conditions suivantes :

- l'affectataire a la personnalité morale ;
- il exerce une mission de service public ;
- cette mission est en lien avec l'ITN.

Le cas échéant, il sera ainsi nécessaire de proposer les conditions de cette régularisation, étant entendu que l'affectation irrégulière doit en priorité être supprimée pour être remplacée par une compensation budgétaire. Par exception, d'autres modes de mise en conformité pourront être mis en œuvre, comme la modification de l'affectataire.

### 2. Examen spécifique de l'ensemble des taxes affectées

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 8<sup>2</sup> de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027), ce plafonnement ne pouvant en particulier excéder 105 % du rendement prévisionnel de l'imposition. Pour tous les cas où un plafonnement n'est pas proposé, une justification doit être produite et transmise à la direction du budget : la LPFP 2023-2027 prévoit en effet que « chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances, le Gouvernement remet au Parlement (...) les motivations ayant présidé à l'absence de plafonnement » ;
- **la baisse du plafond des taxes affectées**, qui peut constituer une mesure d'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 la réintégration de tout ou partie de ses missions au sein des services de l'État.

---

<sup>2</sup> L'article 8 de la LPFP 2023-2027 dispose que : « Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font, sauf dérogation justifiée, l'objet d'un plafonnement dans les conditions prévues par les lois de finances initiales. Le niveau du plafond, résultant de la loi de finances de l'année, d'une imposition de toutes natures affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4<sup>o</sup> de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée. Chaque année, en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances, le Gouvernement remet au Parlement la liste des impositions de toutes natures non plafonnées affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, ainsi que les motivations ayant présidé à l'absence de plafonnement. »

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. Les mesures induites par les changements sur les taxes affectées sont calculées automatiquement dans l'onglet 1.5 à partir du rendement et du plafond saisis au sein de l'onglet 1.0, afin de faciliter la saisie des mesures concernant les taxes affectées.

Pour votre bonne information, la liste des taxes affectées plafonnées en 2024 est rappelée à l'article 156 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048727345>

En M€ en CP		PDE	hors PDE
<b>Budget général</b>	<b>LFI 2024</b>		
Dépenses	325 922	325 922	
Mission "Investissements d'avenir"	7 702	7 702	
Mission "Plan de relance"	1 414	1 414	
Cantonement de la dette Covid	6 475	-	6 475
Charge de la dette (yc SNCF)	52 182	-	52 182
Contributions au CAS "Pensions"	47 856		47 856
Remboursements et dégrèvements	4 291		4 291
<b>Total BG</b>	<b>441 551</b>	<b>335 038</b>	<b>106 513</b>
<b>PSR</b>			
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	45 058	45 058	
Prélèvement au profit de l'Union européenne	21 610	21 610	-
<b>Total PSR</b>	<b>66 667</b>	<b>66 667</b>	<b>-</b>
<b>Budgets annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens	2 263	1 959	304
Publications officielles et information administrative	152	148	4
<b>Totaux pour les budgets annexes</b>	<b>2 415</b>	<b>2 107</b>	<b>308</b>
<b>Comptes spéciaux</b>			
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 660	1 033	627
Développement agricole et rural	146	146	-
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	360	360	-
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	340	340	-
Participations financières de l'État	9 862	-	9 862
Pensions	67 584	66 287	1 297
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>	<b>79 952</b>	<b>68 165</b>	<b>11 787</b>
<b>Comptes de concours financiers</b>			
Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	10 533		10 533
Avances à l'audiovisuel public	4 027	4 027	-
Avances aux collectivités territoriales	132 900		132 900
Prêts à des États étrangers	1 199		1 199
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	453		453
<b>Comptes de concours financiers</b>	<b>149 113</b>	<b>4 027</b>	<b>145 086</b>
<b>Comptes de commerce</b>			
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits	902		902
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	222		222
Couverture des risques financiers de l'État	1 003		1 003
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	759		759
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	57 263		57 263
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	10		10
Opérations commerciales des domaines	40		40
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	29		29
Soutien financier au commerce extérieur	1 049		1 049
<b>Comptes de commerce</b>	<b>61 277</b>	<b>-</b>	<b>61 277</b>
<b>Comptes d'opérations monétaires</b>			
Émission des monnaies métalliques	92		92
Pertes et bénéfices de change	30		30
<b>Comptes d'opérations monétaires</b>	<b>122</b>	<b>-</b>	<b>122</b>
<b>Taxes affectées</b>			
	21 861	21 861	
<b>T3 CAS</b>	<b>-5 981</b>	<b>-5 981</b>	
<b>Total</b>	<b>21 258</b>	<b>15 880</b>	<b>5 378</b>

## ANNEXE VI : Recensement des articles à faire figurer dans le PLF 2025

Cette annexe a vocation à opérer un premier recensement des dispositifs juridiques à faire figurer dans le PLF 2025.

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 1BLF-23-3470 relative à la transmission des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation du projet de loi de finances pour 2024 (« PLF 2024 »).

### 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<sup>er</sup> 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 légistique<sup>3</sup> 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'État<sup>4</sup>.

### 2. Tableau de recensement des projets d'articles

Renseigner le tableau ci-dessous en précisant l'objet de la mesure à inscrire dans le projet initial. 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
1	...
2	...
3	...

<sup>3</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf>

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l26045>