

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 1.4 et 3.1)	2
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)	10
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'économies	11
3. Définition des mesures de périmètre et de transfert	12
3.1. Définition du champ constant	12
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. Champ constant et champ 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	21
ANNEXE VI - Chiffres-clés de la LFI pour 2025	22

ANNEXE I - Calendrier des travaux
--

La procédure d'élaboration du projet de loi finances (PLF) pour 2026 s'organisera selon le calendrier prévisionnel suivant :

Construction des plafonds constants des annuités 2026 à 2028, y compris les plafonds du PLF 2026 À partir du 28 avril	
Du 28 avril au 18 mai	Conférences de budgétisation
Juin	Circulaire articles du PLF 2026
À partir de début juin	Réunions entre les ministres
Juin et début juillet	Arbitrages des plafonds constants 2026 à 2028
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 2026 via Tango^[1] À partir du 2 juin	
<u>Phase 1</u> : 3 semaines	Saisie des projets de transferts et échanges entre services
Lundi 2 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 16 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 23 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 ^{er} juillet	Fin des saisies dans Tango
Semaine du 14 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 de budgétisation est de définir les sous-jacents chiffrés du PLF 2026 et des plafonds 2027 et 2028, en établissant une évaluation conjointe du tendanciel, des mesures nouvelles et des mesures d'économie proposées sur votre périmètre ministériel, sur le fondement de la maquette valable pour 2025.

1. Structure du dossier pour les conférences de budgétisation

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

- d'une note de synthèse préparée au périmètre de la mission et reprenant les propositions formulées pour 2026 à 2028 ;
- des tableaux figurant au sein des différents onglets mentionnés ci-après, notamment de l'onglet « 1.4.Crédits » ;
- 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-remplies 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-remplie à la mission, au programme et à la brique, conforme à la loi de finances initiale pour 2025. Toute demande de modification de cette maquette budgétaire pour le PLF 20256 devra être signalée à la direction du budget ;
- les exécutions (hors fonds de concours) 2019 et 2024 au format 2025, et la loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

- **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 2025

S'agissant des crédits budgétaires, il convient de renseigner le tendanciel, les mesures nouvelles, d'économie, de périmètre et de transfert envisagées pour les années 2026 à 2028 au niveau de la brique, en écart à la LFI pour 2025.

Les évolutions de dépenses des budgets annexes, comptes spéciaux et prélèvement sur recettes sont renseignées comme les crédits budgétaires, en distinguant le tendanciel, les mesures nouvelles, d'économie, de périmètre et de transfert envisagées, en écart à la LFI pour 2025.

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 ;
- **Tendanciel partagé** : le chiffrage du tendanciel a vocation à être partagé entre les services. Une seule mesure de tendanciel 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 2025, 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 2025 » affiche le montant des crédits prévus en LFI pour 2024 sur la brique concernée ;
- **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 2025 pour la construction du PLF pour 2026.

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.

Cet onglet vise à recenser les mesures proposées sur les taxes affectées plafonnées.

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 (à sélectionner dans le menu déroulant : mise en place, hausse ou baisse d'un plafond, création ou suppression d'une taxe affectée). 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, il convient, dans les colonnes « montant mesure 2026/2027/2028 », d'inscrire l'écart au plafond 2025.

Les baisses de plafond se décomposent en deux mesures :

- 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, il convient d'inscrire le montant total du plafond.

Pour traduire la suppression d'une taxe affectée plafonnée, inscrire une mesure d'économie à hauteur de son plafond en 2025.

Pour introduire un nouveau plafonnement pour une taxe affectée non plafonnée, inscrire une mesure d'économie à hauteur de l'écrêtement prévisionnel 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 2026-2028, 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 indispensable pour fiabiliser la trajectoire du PDE.

- **Onglet « 1.3 dépenses fiscales »** : onglet de saisie pour les différentes dépenses fiscales sur lesquelles des mesures sont proposées

Cet onglet vise à porter à la discussion des ministres les principales dépenses fiscales dont la modification aurait été proposée au cours des conférences fiscales. Leur modification devra également faire l'objet d'une discussion lors des conférences de budgétisation afin d'établir leur impact budgétaire.

Il contient les données des dépenses fiscales recensées dans les projets annuels de performance et rattachés à chacun des programmes budgétaires des ministères : numéro d'identification, libellé législatif, programme de rattachement et catégorie d'impôt sur laquelle porte la dépense fiscale. Le chiffrage de chaque dépense fiscale connu au moment du PLF 2025 est également renseigné (réalisé 2023, prévision 2024 et 2025).

Si vous souhaitez porter une mesure concernant une dépense fiscale, il conviendra d'attribuer un numéro de mesure à la dépense fiscale dont vous proposez la modification. Le cas échéant si vous en disposez, vous pourrez renseigner un chiffrage actualisé du coût de la dépense fiscale pour l'année 2025.

Les colonnes de position vous permettent de détailler si vous préconisez la hausse, la baisse, la création ou la suppression d'une dépense fiscale.

Si vous souhaitez créer une dépense fiscale nouvelle, il vous appartiendra de renseigner ses caractéristiques dans les premières colonnes dans lesquelles la donnée est renseignée pour les dépenses fiscales existantes.

Enfin, les colonnes de commentaires vous permettent de détailler la mesure que vous entendez proposer sur la dépense fiscale considérée. Des éléments de chiffrage du coût de la mesure proposée (ou de son rendement en cas de rationalisation) sont attendus.

- **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 2025, 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 2026-2028.

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)¹. 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). A minima, toute difficulté prévisionnelle à atteindre la cible, pour des raisons opérationnelles ou du fait de choix budgétaires, sera à mettre en exergue.

Par ailleurs, il est demandé de transmettre les prévisions d'encaissement de fonds européens pour la période 2026-2028, 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 programmation 2026-2028 de l'ensemble des subventions ministérielles aux collectivités territoriales relevant de la catégorie 63. Un éventuel

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

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 maîtrise des subventions.

- **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 2024 et la LFI 2025 en niveau, en ligne « Total » et les colonnes « Propositions » en écart à la LFI 2025.

AE	Exécution 2024	LFI 2025	Propositions 2026	Propositions 2027	Propositions 2028
Tendanciel (1)					
Économies (2)					
Mesures nouvelles (3)					
TOTAL = (1) + (2) + (3)					

CP	Exécution 2024	LFI 2025	Propositions 2026	Propositions 2027	Propositions 2028
Tendanciel (1)					
Économies (2)					
Mesures nouvelles (3)					
TOTAL = (1) + (2) + (3)					

(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 2025 et sur les engagements proposés sur la période 2026 à 2028. Vous préciserez le montant des restes à payer au 31/12/2024 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 2026-2028

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 2026-2028

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 le signaler auprès de la direction du budget lors des conférences. 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 2026 à 2028 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 « tendancier » 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 2026 à 2028 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 LPPF 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^{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 ».

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.

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 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.

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 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 2025 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 (contrats d'objectifs et de moyens, 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 une trajectoire soutenable des finances publiques.

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 2026 à 2028. 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 2025 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 tendancier 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 tendancier de subvention pour charge d'investissement répond aux mêmes principes de détermination que le tendancier de SCSP : il résulte de l'analyse du tendancier 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 tendancier de subvention pour charge d'investissement répond aux mêmes principes de détermination que le tendancier de SCSP : il résulte de l'analyse du tendancier 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 tendancier 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'économies

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 2025 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 programmation pluriannuelle 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 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.

ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs

Document de référence : circulaire 1BPB-25-0002 (NOR ECOB2500112C) relative au lancement de la procédure budgétaire pour 2026 – réunions techniques.

En vue de la phase d'arbitrage, les ministères devront présenter pour 2026, 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 2026 comprendra alors, en accompagnement des 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 2026 à 2028 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 €).

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 2026 à 2028 sera calculé sur la base des taux suivants, qui pourront être modifiés à la hausse dans la suite de la procédure :

	2026	2027	2028
Fonctionnaires civils (dont contribution ATI)	78,6 %	78,6 %	78,6 %
Personnels militaires	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. Champ constant et champ 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 2026 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 2024 sur l'année 2025, et l'impact des mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2025 en évaluant leur coût budgétaire (y compris cotisations sociales employeurs, hors cotisations au CAS « Pensions ») ;
- recenser et chiffrer les mesures catégorielles pour les années 2025 à 2028.

Les mesures catégorielles envisagées pour les années 2026 à 2028 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). Il est rappelé que les modifications de taux de promus-promouvables et des niveaux de contingentement doivent être traitées comme des mesures catégorielles.

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 2025 et celles qui seraient susceptibles d'être mobilisées sur les années 2026 à 2028. 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 2026 à 2028 (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^{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 ;

La proposition de plafond ministériel d'autorisation d'emplois en ETPT pour les années 2026 à 2028 devra intégrer :

- l'effet en année 2026 des créations et suppressions d'emplois prévues en LFI 2025 ;
- l'effet du schéma d'emplois proposé pour 2026.

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 2024, ainsi que sur la prévision 2026 à 2028.

Au titre de la prévision 2026 à 2028, 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 2026 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

Pour chaque API, il est demandé :

- de compléter, à l'exception des colonnes grisées, toutes les colonnes de l'onglet « 2.1c.PAE API » de la maquette Excel c'est-à-dire :
 - L'exécution du schéma d'emplois (SE) 2024 (en ETP) ;
 - L'exécution du plafond d'emplois en 2024 (en ETPT) ;
 - L'impact du SE N sur le PAE N (en ETPT) ;
 - Le niveau d'abattement au regard de la vacance d'emplois considérée comme structurelle et n'ayant de ce fait, pas d'impact sur la masse salariale (en ETPT) ;
 - Les mesures de périmètre (en ETPT) ;
 - Les mesures de transferts (en ETPT).

- d'expliquer dans un paragraphe dédié aux API dans la note relative aux dépenses de personnels et aux effectifs précitée :
- L'écart entre le SE et le plafond d'emplois prévus en LFI 2024 d'une part et le SE et le plafond d'emplois exécutés en 2024 d'autre part ;
 - Les évolutions de SE et de plafonds d'emplois sollicitées pour la période 2026-2028, par rapport au SE et au plafond d'emplois prévus en LFI 2025. S'agissant plus précisément des plafonds d'emplois, il conviendra en particulier de commenter les colonnes de l'onglet « 2.1c.PAE API » relatives :
 - A l'impact du SE N sur le PAE N (en ETPT) ;
 - Au niveau d'abattement au regard de la vacance d'emplois considérée comme structurelle et n'ayant de ce fait, pas d'impact sur la masse salariale (en ETPT) ;
 - Aux mesures de périmètre (en ETPT) ;
 - Aux mesures de transferts (en ETPT).

Rappel : le schéma d'emplois s'exprime en ETP et correspond au solde des entrées et des sorties entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus de l'année N c'est-à-dire au solde des créations et des suppressions d'emplois.

Tableau de répartition entre programmes de la subvention d'équilibre du FSPOEIE pour l'année 2026*

Mission	Programme	<i>Subvention FSPOEIE 2025 Pour rappel</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2026</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur"	26 197 926 €	27 169 457 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture"	574 989 €	555 234 €
Défense	Programme 212 "Soutien de la politique de la défense"	1 383 494 879 €	1 392 453 178 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	176 449 682 €	180 432 586 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150 " Formations supérieures et recherche universitaire"	736 704 €	684 789 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économiques et financières"	42 207 770 €	42 179 286 €
	Programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local"	1 814 808 €	1 906 304 €
	Programme 302 "Facilitation et sécurisation des échanges"	1 509 346 €	1 554 656 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile"	20 771 470 €	21 450 545 €
TOTAL		1 653 757 574 €	1 668 386 036 €

* 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 2027 à 2030*

Mission	Programme	Subvention FSPOEIE 2027	Subvention FSPOEIE 2028	Subvention FSPOEIE 2029	Subvention FSPOEIE 2030
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216	27 516 320 €	27 885 476 €	28 158 138 €	28 179 599 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215	562 323 €	569 867 €	575 439 €	575 877 €
Défense	Programme 212	1 410 230 125 €	1 429 149 639 €	1 443 123 732 €	1 444 223 649 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217	182 736 104 €	185 187 674 €	186 998 422 €	187 140 948 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150	693 531 €	702 836 €	709 708 €	710 249 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218	42 717 774 €	43 290 872 €	43 714 166 €	43 747 484 €
	Programme 156	1 930 641 €	1 956 542 €	1 975 673 €	1 977 179 €
	Programme 302	1 574 503 €	1 595 627 €	1 611 229 €	1 612 457 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613	21 724 397 €	22 015 849 €	22 231 118 €	22 248 062 €
TOTAL		1 689 685 717 €	1 712 354 382 €	1 729 097 624 €	1 730 415 504 €

* 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 particulière dans le cadre de la budgétisation 2026, en tant qu'elles dérogent au principe d'universalité budgétaire.

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 8² 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.

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 2025 est rappelée à l'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051168007>

² 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° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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. »

ANNEXE VI - Chiffres-clés de la LFI pour 2025

<i>En crédits de paiement (M€)</i>	LFI 2025	LFI 2025 - PDE	LFI 2025 - Hors PDE
Budget général			
Dépenses	323 791	323 791	
Mission "Investir pour la France de 2030"	5 265	5 265	
Charge de la dette (yc SNCF)	54 899		54 899
Contributions au CAS "Pensions"	50 136		50 136
Remboursements et dégrèvements	148 306		148 306
Total budget général	582 397	329 057	253 340
Prélèvements sur recettes			
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	45 232	45 232	
Prélèvement au profit de l'Union européenne	23 098	23 098	
Total prélèvements sur recettes	68 330	68 330	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	2 330	2 003	328
Publications officielles et information administrative	149	145	4
Total budgets annexes	2 479	2 148	332
Comptes d'affectation spéciale			
<i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	1 864	1 139	725
<i>Développement agricole et rural</i>	146	146	
<i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	365	365	
<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	300	300	
<i>Participations financières de l'État</i>	4 416		4 416
<i>Pensions</i>	69 340	68 090	1 250
Total comptes d'affectation spéciale	76 430	70 040	6 390
Comptes de concours financiers			
Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	10 418		10 418
Avances à l'audiovisuel public	3 949	3 949	
Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution	134 294		134 294
Prêts à des États étrangers	968		968
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	251		251
Total comptes de concours financiers	149 880	3 949	145 930
Comptes de commerce			
Approvisionnement de l'Etat et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives, biens et services complémentaires	978		978
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	208		208
Couverture des risques financiers de l'Etat	852		852
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	775		775
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	60 186		60 186
Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés	26		26
Opérations commerciales des domaines	40		40
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	37		37
Soutien financier au commerce extérieur	1 308		1 308
Total comptes de commerce	64 410		64 410
Comptes d'opérations monétaires			
Émission des monnaies métalliques	97		97
Pertes et bénéfices de change	30		30
Total comptes d'opérations monétaires	127		127
Taxes affectées	20 641	20 641	
T3 CAS	-6 325	-6 325	
Total des dépenses	958 243	487 840	470 403