

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 22 FEV. 2010

TÉLÉDOC 246
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par David Mombel et Emmanuel
ROUSSELOT
Bureau 2BPSS
Téléphone : 01 53 18 71 31
Télécopie : 01 53 44 68 07

N° DF-2BPSS-10-3139

LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME
DE L'ÉTAT

À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

à l'attention de Mesdames et Messieurs
les directeurs des affaires financières
et directeurs des ressources humaines

Objet : Outil de budgétisation pluriannuelle des dépenses de personnel (version actualisée)

P.J. : 1

Je mets à votre disposition une version actualisée de l'outil de budgétisation des dépenses de personnel proposé par la direction du budget, accompagné de son guide méthodologique. La version dématérialisée de l'outil est disponible en ligne sur le Forum de la Performance.

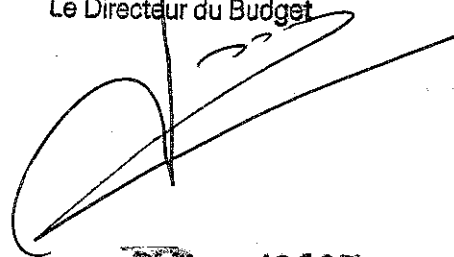
Cet outil doit être considéré comme une aide à la budgétisation des dépenses de personnel dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2011-2013, à l'échelle d'un ministère ou d'un programme. La modélisation repose sur des hypothèses simples, qui ne décrivent qu'imparfaitement la réalité. Ainsi, les résultats peuvent être parfois interprétés ou corrigés manuellement à la lumière d'autres données disponibles, notamment en provenance de vos systèmes d'information des ressources humaines.

Sa fiabilité repose sur la qualité des informations qui y sont renseignées, en particulier en matière de coûts d'entrée et de sortie des agents, de flux d'effectifs et de GVT positif.

Il me paraît important que des échanges techniques interviennent spécifiquement sur le titre 2 entre nos services dès les conférences techniques. La qualité de ces échanges est déterminante pour la bonne construction des plafonds de crédits par mission pour les années 2011, 2012 et 2013, les deux premières années de la programmation n'ayant pas vocation à être modifiées par la suite.

Vos correspondants sectoriels de la direction du budget, en lien avec le bureau 2BPSS de la 2^{ème} sous-direction, sont à votre disposition pour répondre à toutes les questions que vous souhaiteriez poser.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Budget



Philippe JOSSE

Programmation pluriannuelle 2011-2013

Projection des dépenses de personnel

L'outil « 2BPSS » traduit en crédits la variation réelle des effectifs rémunérés, en s'appuyant sur les flux d'entrées et de sorties, les dates d'effet des variations d'effectifs, l'effet des carrières, et divers autres éléments ayant une incidence sur la masse salariale. Il a pour objet de servir de support pour la discussion budgétaire, en vue de calibrer une enveloppe de crédits, compte tenu des informations disponibles à la date de projection. Il est important de confronter les résultats obtenus à d'autres sources d'information, notamment sur l'exécution budgétaire en cours, pour affiner les hypothèses (salaires, flux, GVT positif, GVT négatif) qui sont le point de départ de la projection.

❶ **Le périmètre de l'outil est un ministère ou un grand programme.** L'outil est conçu pour fonctionner sur des volumes d'effectifs relativement importants ($\geq 10\ 000$ agents).

❷ **Présentation :** un fichier excel composé de 9 feuilles dont certaines sont à compléter et d'autres ne nécessitent aucune intervention. **Les données à renseigner figurent sur fond de couleur sable et les données calculées sur fond blanc.**

❸ La **méthode** consiste à identifier les grands facteurs d'évolution de la dépense par rapport à l'exécution 2009, pour déterminer une prévision d'exécution de l'année 2010, qui constitue le point de départ de la projection 2011-2013.

L'effet des flux d'emplois est projeté. La projection repose sur les flux réels d'entrées et de sorties, quel qu'en soit le motif (recrutement/départ en retraite, départ/retour de détachement, arrivée d'une autre catégorie hors promotion, etc.). L'utilisation d'un coût moyen d'entrée et d'un coût moyen de sortie différenciés par catégorie d'emplois étudiée permet d'**estimer l'effet de noria** (également appelé GVT négatif) sur la masse salariale.

Le GVT négatif est donc modélisé dans l'outil 2BPSS, au contraire du GVT positif indiciaire, qui fait l'objet d'une hypothèse en entrée de l'outil. L'estimation du GVT positif indiciaire doit être impérativement retraitée de l'impact des mesures catégorielles statutaires (c'est-à-dire ayant une incidence sur les grilles statutaires, la promotion de grades et la promotion de corps).

L'application intègre l'incidence des dates d'effet, calculant automatiquement les extensions en année pleine et permettant de prendre en compte l'effet des flux d'emplois.

Certaines dépenses doivent être traitées « à la main » et ne peuvent faire l'objet d'une projection par le calcul de l'outil : exemple des emplois gérés en enveloppe ou des catégories d'emplois dont les évolutions ne suivent pas les facteurs traditionnels d'évolutions de la masse salariale des agents de l'Etat (mesures générales, mesures catégorielles, GVT positif).

La prise en compte d'informations disponibles sur un écart observé ou prévu entre exécution et LFI peut également être traitée « à la main » si la source de cet écart en exécution est

connue (sinon, il est préférable de modifier les hypothèses de projection pour rendre cette projection cohérente avec les informations disponibles).

La suite du document décrit de manière détaillée le contenu de chacun des onglets de l'outil ainsi que les informations qu'il convient de renseigner. En outre, la version informatique de l'outil contient également un certain nombre de commentaires (sous excel) afin d'aider au remplissage de l'outil.

Onglet : « Accueil »

Typologie des emplois

Catégories d'emplois

L'utilisateur a la possibilité de spécifier jusqu'à 8 catégories d'emplois. Ces catégories doivent reprendre la typologie arrêtée pour le PLF 2010 (sauf regroupements conventionnels particuliers).

La huitième catégorie permet de gérer les effectifs dont les rémunérations ne sont pas liées au point fonction publique et aux facteurs traditionnels d'évolution de la masse salariale. Cette catégorie peut, de fait, figurer dans les catégories retenues dans la nomenclature des emplois (ex : ouvriers de l'État).

1^{er} onglet : « Socle d'exécution n-1 »

Exécution 2009

Exécution 2009 du titre 2

L'objet de cet onglet est de déterminer le socle d'exécution 2009 qui servira de base à la projection 2010-2013 des dépenses de personnel au périmètre de la LFI 2010. Dans un premier temps, il convient de lister et de chiffrer l'ensemble des retraitements à apporter à l'exécution 2009 (transferts de gestion pérennes en 2009, mesures ponctuelles, mesures de périmètre et de transfert de LFI 2010).

Dans un deuxième temps, afin d'affiner la projection, et sur la base de l'exécution 2009 précédemment retraitée, l'outil incite à distinguer :

- les masses évoluant avec le GVT et le point fonction publique (notamment la rémunération indiciaire hors NBI, le SFT et l'indemnité de résidence) ;

- les masses évoluant uniquement avec le point fonction publique (notamment la NBI et les primes indexées) ;
- les masses évoluant différemment (rémunération des ouvriers d'État par exemple).

Emplois gérés en enveloppe

Il est demandé de traiter à part la rémunération des agents qui font aujourd'hui l'objet d'une gestion sous la forme d'une enveloppe de crédits (ex : contractuels occasionnels ou saisonniers et contrats aidés). En effet, n'occupant pas un emploi permanent ou, compte tenu du mode spécifique de leur rémunération, ils ne peuvent être traités dans les onglets relatifs aux schémas d'entrées-sorties et onglets de calculs automatiques.

Les montants prévus de l'exécution budgétaire doivent être renseignés en écart par rapport à l'année précédente (voir onglet IV). Parallèlement, il est demandé le coût moyen de ces emplois, afin de pouvoir calculer la variation du nombre d'ETPT due à la variation de cette enveloppe de crédits de rémunérations. Ce traitement est le même que celui adopté dans l'outil de décompte des emplois INDIA-ODE pour le décompte des contractuels non indicés.

Cotisations sociales

Il est fait l'hypothèse que les taux de cotisations sociales sont identiques à 2009 sur la période 2010-2013. Des taux « spécifiques » de cotisations sociales « employeurs » (propres à la structure d'emploi de chaque périmètre d'utilisation de l'outil : ministère ou programme) sont appliquées respectivement sur les indemnités et sur les rémunérations principales (ces deux types de rémunérations ne supportant pas selon la législation en vigueur les mêmes cotisations sociales « employeurs »).

2^{ème} onglet : « Hypothèses salariales »

Coûts d'emplois, primes, schéma salarial,

GVT positif, mesures catégorielles statutaires et indemnitaires

Coûts moyens d'entrée et de sortie

Il convient d'indiquer, pour chaque catégorie d'emploi, le coût moyen brut – hors cotisations employeur mais y compris cotisations salariales – des entrants et des sortants exprimés en euros et en moyenne sur l'année 2009 (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement). Le coût moyen¹ correspond à la moyenne des coûts des entrées réelles au sein d'un ministère ou d'un programme (ces entrées étant ensuite réparties par catégorie d'emploi) et non pas au coût moyen calculé en pied de grille pour les entrants ou au coût du dernier échelon d'une grille pour les sortants.

¹ Le coût moyen correspond à un coût moyen calculé sur l'ensemble des flux d'entrants ou sortants quelle que soit la nature de cette entrée (primo-recrutement, retour de détachement, disponibilité,...) ou de cette sortie (départ en retraite, départ en détachement, décès, etc).

L'estimation de ces coûts moyens peut être obtenue en exploitant les fichiers de paye des agents de l'Etat ou à partir d'une autre source. Vous veillerez cependant à assurer la cohérence avec les renseignements fournis dans les documents budgétaires et justifierez les écarts éventuels.

Ces données doivent pouvoir donner lieu à des échanges techniques entre les services de la direction du budget et les ministères gestionnaires, afin de trouver, dans la mesure du possible, un accord sur ces paramètres.

Primes

Il est proposé de renseigner, pour chaque catégorie d'emplois, les primes exprimées en pourcentage des coûts moyens d'entrée et de sortie (c'est-à-dire en pourcentage des rémunérations principales, y compris IR et SFT). L'outil évalue, grâce à cette information, l'évolution de l'enveloppe indemnitaire.

Schéma salarial

L'évolution des coûts moyens des emplois non liés au point fonction publique (en %) est appliquée à la masse des rémunérations évoluant différemment du point fonction publique (hors vacataires). Il s'agit, par exemple, de l'évolution du point ouvrier.

Mesures bas salaires

Le minimum de traitement indiciaire brut de la fonction publique ne peut, selon le décret du 24 octobre 1985, être inférieur au SMIC brut. Ce minimum correspond au 1^{er} janvier 2010 à l'indice majoré 292.

GVT positif indiciaire

Le GVT positif devra être faire l'objet d'un échange technique entre les ministères et les bureaux budgétaires de la direction du budget. L'estimation du GVT positif indiciaire (hors mesures catégorielles indiciaires, voir définition en annexe 1) peut être obtenue en exploitant, sur la base de l'indice moyen des présents-présents sur deux années consécutives, les fichiers de paye annuels. Les taux sont aussi à mettre en regard des valeurs inscrites dans les projets annuels de performance annexés au PLF 2010. Une case est prévu pour rentrer le taux moyen des agents présents-présents deux années consécutives par rapport à l'effectif total du ministère ou du programme.

Il convient de veiller à éviter les doubles comptes entre les prévisions de GVT positif indiciaire et les mesures catégorielles en n'intégrant pas dans le calcul du GVT des mesures catégorielles passées conduisant à un repyramidage du corps, des transformations d'emplois ou à des attributions de points d'indice (voir annexe n°1).

Le GVT positif indiciaire est exprimé en pourcentage de la part des rémunérations dont l'évolution est liée à celui-ci. Ce taux ne peut en aucun cas être appliqué à l'ensemble de la masse salariale pour en estimer la progression.

Afin de permettre le calcul par l'outil d'un GVT positif indemnitaire, il convient également de renseigner un taux moyen de primes (par rapport au traitement indiciaire brut, IR et SFT) pour l'ensemble des agents du ministère ou du programme et un taux moyen de primes indexées sur l'indice des agents par rapport au total des primes versées (hors IR et SFT).

Mesures catégorielles

Les zones concernées permettent d'entrer, en millions d'euros, les mesures catégorielles statutaires, indiciaires et indemnitaires. Les mesures catégorielles correspondent au coût chaque année des mesures actées (extension en année pleine ou plan pluriannuel) et des mesures nouvelles.

Les mesures catégorielles comprennent les transformations d'emplois, le rééchelonnement indiciaire, la transformation ou création de nouveaux corps ou grade, les réformes statutaires, les mesures de revalorisation indemnitaires, etc.

Les heures supplémentaires doivent être comptées dans les mesures indemnitaires.

Autres variations des rémunérations

Cette ligne permet de prendre en compte tout facteur atypique de variation des crédits ou tout élément venant perturber la prévision de budgétisation d'une année donnée mais n'ayant qu'un effet pour l'année considérée et qu'il convient donc de ne pas prendre en compte les années suivantes (effet non-reconductible) – par exemple, l'effet de retenues de salaires pour grève d'un montant très différent de leur montant moyen, versements importants de rappels ou décalage de mises en paiement d'un exercice à l'autre). Figurent dans cette catégorie notamment la Gipa et les indemnisations de jours épargnés sur un CET.

Enfin, une dernière catégorie de mesures permet de « rajouter » en budgétisation de T2 le volume de crédits qui, en exécution, a vocation à être dépensé sur des titres HT2 (cas notamment de la fongibilité asymétrique technique).

Il convient, lors de la saisie des informations demandées, de faire attention à la mention « hors charges sociales employeurs » ou « y compris charges sociales employeurs », l'outil calculant automatiquement, pour certaines mesures, la part des cotisations sociales « employeurs » y affèrent.

3^{ème} onglet : « CAS Pensions »

Assiettes, taux, contributions

Cet onglet permet de saisir les informations relatives aux assiettes et taux de contribution au CAS Pensions en distinguant les assiettes civiles, militaires ainsi que les subventions au FSPOEIE et au titre des cultes.

Une fois les assiettes civiles et militaires saisies, l'outil calcule les contributions au CAS Pensions par l'application de taux de contribution aux assiettes précitées. Les calculs relatifs aux assiettes de CAS Pensions se font hors outils et les montants de contributions au CAS Pensions figurant dans l'onglet III sont ceux qui sont repris en sortie de l'outil : les calculs automatiques de l'outil portent donc sur la masse salariale hors CAS Pensions.

Il est également demandé de renseigner la variation de la dépense prévue au titre de la cotisation patronale versée au FSPOEIE.

4^{ème} onglet : « Flux d'effectifs »

La fixation, depuis le passage à la LOLF, d'un plafond d'emplois en équivalents temps-plein travaillés (ETPT) nécessite de devoir passer d'un raisonnement en effectifs réels physiques à une approche qui tient compte de la quotité de travail des agents et des dates d'entrée et de sortie (voir la définition des différentes catégories d'ETP en annexe n°2).

Dans cet onglet, les flux doivent être entrés en équivalents temps plein (ETP), notion qui se rapproche de celle de « poste de travail » (personne travaillant à temps complet sur toute l'année). **La conversion en équivalents temps plein travaillés (ETPT) est effectuée automatiquement par l'outil en prenant en compte les dates moyennes d'entrée et de sortie.**

Au-delà de ces flux d'entrées et de sorties renseignés par catégorie, il convient de renseigner la variation des crédits de rémunérations des emplois qui font l'objet d'une gestion en enveloppe et qui ne peuvent être inclus dans les flux d'entrée et de sortie (contractuels occasionnels ou saisonniers, emplois jeunes, etc.).

Flux des départs et des arrivées

Comptabilisation des flux

Le nombre d'arrivées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre correspond aux arrivées réelles d'agents exprimés en ETP dans la catégorie pour tous motifs (concours externes, retour de détachement, détachés entrants venant d'un autre ministère, réintégrations de congés longue durée, de congé formation, de congé parental, de disponibilité...).

Le nombre de départs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre correspond aux départs réels d'agents exprimés en ETP dans la catégorie pour tous motifs (départs en retraite, en CFA, en CPA, départs en congés longue durée, en congé formation, en congé parental, en disponibilité, décès, départs en détachement, démissions, radiations, non renouvellement de contrats, retours dans leur corps d'origine des détachés entrants, ...). Un départ se traduit par un chiffre positif : 5 000 départs correspondent au chiffre « +5 000 ».

Il est important de ne pas tenir compte uniquement des départs en retraite car ces flux peuvent ne représenter qu'entre un tiers ou la moitié des flux de sortie, selon les catégories d'agents étudiées.

Les transformations d'emplois sont comptabilisées dans les mesures catégorielles et non pas dans les flux d'entrée-sortie.

Les changements de corps ou de catégories, qu'il s'agisse de la réussite d'un concours interne ou d'une promotion sur liste d'aptitude, ne doivent pas figurer dans ces flux (bien qu'ils

entraînent des entrées et des sorties) car ils sont *a priori* comptabilisés dans le GVT positif indiciaire.

Effet des dates d'entrées et de sorties

Si 100 nouveaux agents (en ETP) arrivent dans la catégorie en 2006, il faut saisir 100 quelle que soit la date d'effet de cette création.

Le mois d'effet des arrivées ou des départs est indiqué de la manière suivante : arrivées au 1^{er} janvier = 1, arrivées le 1^{er} juillet = 7, arrivées au 15 décembre = 12,5.

L'incidence de la date d'effet est calculée automatiquement par l'outil à partir de la variable précédente, de la manière suivante : arrivées au 1^{er} janvier = 100 % (année pleine) ; arrivées au 1^{er} juillet = 50 % (mi-année) ; arrivées au 15 décembre = 4,2 % (soit 0,5/12).

La date à laquelle intervient l'arrivée de nouveaux agents détermine le volume de crédits à ouvrir. Ainsi, une arrivée au 1^{er} janvier nécessitera, dès la première année, la totalité des crédits d'un emploi ; en revanche, une arrivée au 1^{er} septembre n'en nécessitera qu'1/3 la première année, mais suppose que soit ouvert le complément (soit 2/3) l'année suivante. Il en ira de même, *mutatis mutandis*, pour les départs. Le pourcentage calculé résume l'information relative à la date d'effet des mouvements insérés, **les extensions en année pleine (EAP) sur l'année suivante étant calculées automatiquement dans ce modèle.**

5^{ème} onglet : Valorisation du schéma d'emplois

Cet onglet récapitule les schémas d'emplois en ETP (saisis sur l'onglet précédent), calcule leur incidence en ETPT et conduit à une valorisation en millions d'euros des économies procurées par le schéma d'emplois. Cet onglet recense également les prévisions de départ en retraite sur la période de la programmation.

6^{ème} onglet : « Mesures de périmètre et de transfert »

L'outil est conçu pour produire en sortie une projection de la masse salariale à périmètre constant LFI 2010. Les mesures de périmètre et de transfert à venir (sur la période 2011-2013) n'ont donc pas vocation à être saisies dans l'outil.

Toutefois, il est nécessaire de disposer à la fois d'une estimation des crédits de titre 2 à périmètre constant et à périmètre courant. Aussi, le sixième onglet permet de saisir les informations en crédits et en emplois pour les ministères concernés par des mesures de

décentralisation ou des mesures de transferts. Ces informations ne sont pas retraitées par l'outil (elles sont donc saisies de manière exogène par l'utilisateur) et permettent d'obtenir dans le tableau relatif aux facteurs d'évolution de la masse salariale un total des crédits de titre 2 à la fois au périmètre de la LFI 2010 et à périmètre courant.

Le seul calcul effectué par l'outil dans cet onglet concerne l'application des taux de charges sociales « employeur » sur les rémunérations principales et sur les indemnités renseignées par l'utilisateur.

7^{ème} onglet : « Tableau calculé »

Tous les résultats de ce tableau, considérés pour une année donnée, sont des variations par rapport à l'année précédente, en prenant pour départ la base exécutée de l'année 2009. **Ils sont entièrement issus de calculs et rien ne doit être renseigné dans cet onglet.**

Le coût non chargé hors primes des entrées et sorties en moyenne sur l'année indique pour chaque année, compte tenu de l'évolution du point fonction publique (excepté pour les emplois évoluant indépendamment du point), le coût moyen d'entrée et de sortie non chargé d'un emploi de la catégorie (point de départ = année 2009 entrée dans l'onglet « hypothèses salariales »).

La variation des effectifs correspond à la différence entre le flux des entrées et le flux des sorties en ETP.

La variation des effectifs travaillés est calculée à partir des flux et dates d'entrées / sorties et est la résultante de la variation du nombre d'agents réellement rémunérés sur l'année, en y incluant les effets report de l'année précédente et la vacance infra annuelle induite par la différence entre les dates de départs et d'arrivées.

Ainsi, si 2.000 agents à temps plein arrivent au 1^{er} septembre 2009 (tiers d'année) et 5.000 agents partent au 1^{er} juillet 2009 (mi année), 2.000 agents arrivent au 1^{er} septembre 2010 et 6.000 agents partent au 1^{er} juillet 2010, la variation des effectifs travaillés en 2010 sera égale à $2.000 \times 66,6\% - 5.000 \times 50\% + 2.000 \times 33,3\% - 6.000 \times 50\% = -3.500$.

L'incidence en M€ de la variation des effectifs est calculée à partir de la variable précédente revalorisé des coûts de non remplacement des agents (cf. explications techniques).

L'incidence en M€ de la variation des effectifs sur l'année suivante correspond, compte tenu des dates d'effet, à l'impact sur l'année suivante du schéma d'emplois de l'année considérée (exemple : la sortie d'un agent au 1^{er} avril (tiers d'année) dont la rémunération est de 30.000 euros en année pleine aura une incidence de $-(30.000)/3 = -10.000$ euros sur les crédits de l'année suivante).

Le tableau de synthèse des emplois agrège pour l'ensemble du ministère les variations d'effectifs et d'effectifs travaillés.

GVT solde indiciaire

Ce tableau calcule le GVT solde indiciaire sur la base du GVT positif indiciaire, exprimé en pourcentage total des rémunérations (et non plus en pourcentage de la part des rémunérations dont l'évolution est liée au GVT comme dans l'onglet II ; l'outil calcule automatiquement cette transposition) et du GVT négatif, calculé à effectif constant avec date d'entrée et de départ identique (l'outil calcule automatiquement le GVT négatif selon la technique explicitée dans l'annexe n°1).

8^{ème} onglet : Facteurs d'évolution de la masse salariale

Ce tableau, innovation du RAP 2008, a été construit de manière à expliquer l'exécution des crédits de titre 2 de l'année N (hors CAS pensions) par la somme de l'exécution (retraitée des mesures non reconductibles, des mesures de transferts et de périmètre, d'effets de débasages ou rebasages) des crédits de N-1 et des différents facteurs d'évolution de la masse salariale (exécution du schéma d'emplois, incidence des mesures générales, des mesures catégorielles et des GVT positif et négatif...). Excepté pour l'exécution 2009 et la LFI 2010 qu'il convient de renseigner, ce tableau est alimenté automatiquement.