

ANNEXE II

DEPENSES DE PERSONNEL ET EFFECTIFS

L'enjeu des conférences techniques de l'année 2014 est double : il s'agit d'une part d'analyser l'exécution de l'année 2013 en crédits et en emplois, afin de préparer les rapports annuels de performance et de réaliser une prévision d'exécution pour l'année 2014, et d'autre part de préparer la budgétisation du budget pluriannuel sur la période 2015-2017.

Comme pour les conférences techniques des années précédentes, l'objectif a été de simplifier, autant qu'il était possible, les demandes d'information aux ministères faisant l'objet d'échanges avec les bureaux de la direction du budget, tout en proposant des formats de tableaux en adéquation avec ceux demandés dans les documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP). Les ministères veilleront donc à la cohérence des données entre ces documents.

Les tableaux ci-joints s'organisent en trois parties :

- l'analyse de l'exécution 2013 et la prévision d'exécution pour l'année 2014 ;
- la détermination du tendanciel pour les années 2015 à 2017 ;
- les mesures d'économies sous-jacentes au triennal 2015-2017.

Les ministères pourront utiliser l'outil de budgétisation des dépenses de personnel (« outil 2BPSS ») qui permet de renseigner certains des tableaux demandés et qui leur sera adressé dans les prochains jours.

I- Analyse de l'exécution des crédits de titre 2 et des emplois en 2013 et prévision d'exécution 2014 (tableaux 1 à 10 et 12)

A. Analyse de l'exécution 2013 des crédits de titre 2 et prévision d'exécution 2014 (tableaux 1 à 7 et 12)

Cette analyse se concentrera sur les points suivants :

- L'analyse de l'écart à la LFI de l'exécution des crédits de titre 2 en 2013 (par ministère), à partir notamment de l'analyse du solde de fin de gestion, des mouvements de fongibilité asymétrique non technique et des éventuelles annulations / ouvertures de crédits.

- La détermination des assiettes du CAS « Pensions » et les éléments d'évolution sous-jacents à la détermination de ces assiettes ; pour mémoire, l'assiette du CAS est constituée du traitement indiciaire brut, de la NBI, ainsi que des indemnités qui entrent dans cette assiette (sur ce dernier point, les ministères veilleront à préciser quelles indemnités entrent dans leur assiette du CAS « Pensions » ; exemple : ISSP).

Un soin particulier devra être attaché à la détermination de ces assiettes :

- **compte-tenu des règles budgétaires en vigueur pour ce qui concerne la norme de dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions**, sous-jacente à la budgétisation 2015-2017, et excluant de fait les contributions de l'État au CAS Pensions. Par conséquent, afin de ne pas dégrader la norme de dépense et d'assurer en outre un niveau de ressources suffisant au CAS Pensions, l'enveloppe de T2 CAS ne peut en aucun cas servir au financement de dépenses d'une autre nature (besoin sur le T2 HCAS ou sur d'autres titres de dépenses).

- **comme en 2013, afin de prendre en compte l'impact de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire** et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (dite loi Sauvadet). Il vous est demandé d'établir un état des lieux de la mise en œuvre des dispositifs de titularisation et de « déprécarisation » prévus par la loi du 12 mars 2012 et des effets associés sur le T2 CAS et, éventuellement, sur les plafonds d'emplois (tableau 12).

* Le montant des différents éléments constituant l'assiette du CAS en exécution 2013 sera détaillé.

* Les écarts pouvant être constatés entre les assiettes du CAS sous-jacentes à la loi de finances initiale pour 2013 et l'exécution 2013 devront être analysés. Les sources d'écarts peuvent notamment être les suivantes : erreur dans la détermination des assiettes, écarts sur les crédits de HCAS entraînant « mécaniquement » des écarts sur l'assiette du CAS, modification des modes de recrutement (contractuels au lieu de titulaires), modification de la nature des mesures catégorielles (mesures indemnitaires « ne cotisant pas » au CAS au lieu de mesures statutaires par exemple), modification de la pyramide des âges pouvant avoir un impact sur les assiettes (recrutement de personnels plus jeunes touchant moins de primes non soumises à cotisation par rapport à des personnels plus âgés). L'impact de l'opération de taux effectuée pour le mois de décembre 2013 devra être isolé.

* L'impact des facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS sur l'assiette du CAS devra être présenté pour déterminer l'assiette prévue en 2014.

- La fongibilité asymétrique, en faisant la distinction entre la fongibilité dite « technique » et la fongibilité non technique, liée à des efforts de gestion, et en rappelant les fongibilités asymétriques consolidées en LFI 2014.

- La détermination des éléments à retraiter de l'exécution 2013 et du socle d'exécution 2013 retraité à partir duquel pourront être appliqués les différents facteurs d'évolution de la masse salariale pour l'année 2014, afin d'établir une prévision d'exécution. S'agissant des mesures de transferts et de périmètre, il conviendra, dans la mesure du possible, de ne pas se limiter à la simple reprise des hypothèses sous-jacentes à la budgétisation mais de prendre en compte l'exécution réelle.

- La détermination des principaux facteurs d'évolution de la masse salariale (GVT, mesures générales, mesures catégorielles, incidence du schéma d'emplois) en 2013 (exécution) et en 2014 (prévision). Les ministères porteront une attention particulière aux évolutions de périmètre (transferts entre l'Etat et les opérateurs, décentralisation le cas échéant...).

L'estimation du GVT doit faire l'objet d'échanges avec les bureaux sectoriels de la direction du Budget.

- Les mesures catégorielles : un échange devra avoir lieu sur la nature et le coût des mesures catégorielles réellement exécutées en 2013, et celles qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2014. Vous veillerez à la distinction entre la dépense liée aux mesures catégorielles déjà mises en œuvre (effet extension année pleine) et celle liée aux mesures catégorielles nouvelles de l'année considérée.
- La détermination des coûts moyens d'entrée et de sortie par catégorie d'emplois, qui permet de calculer l'incidence du schéma d'emplois en crédits ainsi que le GVT négatif.
- Les ministères veilleront à répercuter l'impact sur la prévision d'exécution pour 2014 de la réforme relative à l'abrogation du délai de carence votée fin 2013.
- La prévision d'exécution pour 2014 devra également prendre en compte l'impossibilité de recycler des crédits de cotisations (T2 CAS) disponibles pour combler d'éventuelles insuffisances de crédits de rémunérations (T2 HCAS).

B- Analyse de l'exécution des emplois (tableaux 8 à 10)

En cohérence avec les informations sollicitées dans les RAP 2013, les informations demandées portent sur les points suivants :

- La détermination de la consommation en emplois (ETPT) en 2013, à partir de l'outil CHORUS, pour le décompte des agents pris en charge par les applications du paiement sans ordonnancement préalable (PSOP), par les applications de solde de la gendarmerie nationale et pour les agents payés après mandatement (HPSOP). Le décompte des agents pris en charge par les applications de solde du ministère de la Défense s'effectue pour sa part via l'outil de décompte des emplois (ODE). Comme pour le RAP 2012, les données restituées doivent faire l'objet de retraitements de différentes natures, notamment pour les ETPT hors PSOP calculés par CHORUS, en cohérence avec la règle de décompte des emplois sous-jacente aux plafonds d'emplois autorisés en LFI 2013¹. Le tableau proposé permet, une fois les retraitements opérés et les éventuels transferts de gestion pris en compte, d'apprécier le respect par le ministère du plafond d'emplois arrêté en loi de finances initiale. Les écarts au plafond voté en 2013 seront détaillés et expliqués (notamment le niveau des vacances structurelles d'emplois).

- La ventilation par catégorie d'emplois de la consommation des plafonds d'emplois 2013 et de la prévision de consommation des plafonds d'emplois 2014.

- Les flux d'effectifs entrants et sortants par catégorie d'emplois. Une attention particulière sera portée à l'estimation des flux de départs, notamment de départs en retraite qui devront avoir fait l'objet d'échanges avec le bureau sectoriel concerné de la direction du budget. Dans toute la mesure du possible, ces départs en retraite seront répartis entre les départs constatés en administration centrale, et ceux étant intervenus au sein des services déconcentrés. Des explications précises et détaillées devront être fournies concernant la méthodologie retenue pour l'établissement des prévisions de départs. Seront par ailleurs indiquées les dates moyennes réelles d'arrivée et de départ au cours de l'année 2013 par

¹ Des informations plus complètes concernant les modalités de décompte des ETPT 2013 figurent dans l'annexe 4 : Rédaction du lot JPE (dépenses de personnel) à la circulaire relative aux RAP 2013.

catégorie d'emplois. Ce tableau permettra par ailleurs de déterminer le niveau de réalisation du schéma d'emplois en exécution 2013 et en prévision d'exécution 2014 par rapport à celui prévu en loi de finances initiale ; les écarts éventuels seront détaillés et expliqués. Le cas échéant, la décomposition des flux pourra être réalisée au niveau du programme.

- L'impact de la décentralisation et des transferts avec les opérateurs, pour lesquels il conviendra, dans la mesure du possible, de ne pas se limiter à la simple reprise des hypothèses sous-jacentes à la budgétisation mais de prendre en compte l'exécution réelle.

- Toute création, suppression, modification de libellé ou de contenu des catégories d'emplois qui serait envisagée pour 2015 devra être portée à la connaissance des bureaux de la direction du Budget à l'occasion des conférences techniques. Vous veillerez notamment à prendre en compte les modifications de périmètre (transferts entre ministères, mise en œuvre d'une délégation de gestion...) qui pourraient justifier de tels changements.

Pour la prévision d'exécution 2014 (tableau 8bis), les éventuels impacts de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique devront être pris en compte.

II- Détermination de la prévision d'exécution pour l'année 2014 et du tendancier pour les années 2015-2017 (tableau 11 ainsi que les tableaux 2, 5, 6, 9, 10 et 12)

Les conférences techniques de l'année 2013 ont également pour objet de parvenir à la définition d'un tendancier des dépenses de titre 2 sur la période 2015-2017. Un tableau spécifique est prévu à cet égard (tableau 11).

La construction de ce tendancier sur 2014-17, dont on rappelle qu'il ne constitue pas une cible de dépense, reposera sur les hypothèses suivantes :

- Respect des sous-jacents à la loi de programmation des finances publiques, notamment :

- i. stabilité du point fonction publique au niveau atteint au 1^{er} juillet 2010, soit 55,5635 €;
- ii. **respect strict des enveloppes catégorielles pour l'année 2014, puis prise en compte uniquement des coups partis juridiquement inéluctables pour 2015-17 ;**
- iii. **Respect des schémas et plafonds d'emplois issus du triennal pour 2014 et 2015, stabilité globale des emplois (schéma d'emplois nul) pour 2016-17 en cohérence avec les trajectoires ministérielles déjà esquissées dans les arbitrages politiques ;** les prévisions de départs en retraite seront si possible réparties entre l'administration centrale et les services déconcentrés ; la méthodologie d'établissement de ces prévisions devra faire l'objet d'échanges avec le bureau sectoriel de la direction du Budget.

- prise en compte des effets reports de 2014 sur 2015 ;

- prise en compte du montant de l'abrogation du jour de carence.

- prise en compte de l'impact de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ;

- prise en compte des coûts de la réforme de la catégorie C dans l'enveloppe catégorielle, qui ne saurait être abondée à ce titre ; prise en compte des économies liées à cette réforme en termes de mesures dites « bas salaires » et sur le montant de la GIPA.

- enfin, prise en compte des effets de périmètre (décentralisation, transferts vers ou depuis les opérateurs) pouvant être envisagés de manière raisonnable pour la période 2015-2017.

III- Mesures d'économies (tableau 13)

Dans l'objectif de stabilisation de la masse salariale, vous veillerez à documenter des mesures d'économies (non intégrées au tendancier, mais renseignées dans le tableau n°13) le plus précisément possible. L'ensemble de ces mesures d'économies devra aboutir, à titre conservatoire, pour votre département ministériel, à un **taux d'effort en emplois au moins égal à celui prévu en loi de finances pluriannuelle pour 2015.**

Pour chaque mesure ou réforme, dont vous détaillerez le plus possible le contenu, vous renseignerez ses gains possibles en termes d'ETP (le cas échéant) et de crédits. Vous préciserez également les services impactés (administration centrale et/ou services déconcentrés).