

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 12 mai 2020

TÉLÉDOC 242  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12

NOR CPAB2011424C  
N° interne **DF-1BLF-20-3389**

LE MINISTRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS

*À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES  
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT*

*À L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS LES  
RESPONSABLES DE LA FONCTION FINANCIÈRE  
MINISTÉRIELLE ET MESDAMES ET MESSIEURS LES  
RESPONSABLES DE PROGRAMME*

**Objet : Conférences de budgétisation pour l'année 2021**

P.J. : 6 annexes

La procédure budgétaire à venir doit permettre l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, dans des circonstances particulières du fait de la crise sanitaire.

La construction du budget partira des plafonds notifiés par le Premier ministre à l'été dernier pour l'année 2021. Elle ne s'accompagnera pas de l'établissement d'une nouvelle trajectoire pluriannuelle. Néanmoins, des éclairages sur l'impact des mesures proposées sur l'année 2022 et les années suivantes seront apportés pour permettre d'apprécier leur incidence de moyen terme.

Dans ce cadre, l'objet des conférences budgétaires sera, d'une part, d'arrêter définitivement l'ensemble des sous-jacents chiffrés du budget 2021, d'autre part, de tenir compte des engagements pris depuis l'élaboration du triennal. Il s'agira, en particulier, d'établir une évaluation conjointe de l'évolution spontanée de la dépense, du chiffrage des mesures nouvelles envisagées et des mesures d'économie possibles, que ces mesures soient proposées par vos services ou par la direction du budget. Aucun désaccord technique n'a vocation à persister à l'issue des conférences budgétaires, indépendamment de toute considération quant à l'opportunité des mesures. Il appartiendra ensuite au Gouvernement, sur cette base partagée, de décider de l'opportunité des seules mesures non consensuelles.

Les plafonds de crédits et les mesures sous-jacentes feront l'objet d'un arbitrage définitif du Premier ministre d'ici le début du mois de juillet, dans des lettres-plafonds servant de base aux conférences de répartition devant se tenir ensuite.

Je tiens, par ailleurs, à vous rappeler qu'il est de notre responsabilité collective de veiller au respect de la méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace définie par le Premier ministre dans sa circulaire du 24 mai 2017.

Je souhaite, enfin, attirer votre attention sur les éléments suivants.

Diffusion générale

La crise que nous traversons tend à bouleverser les conditions de la gestion 2020. Compte tenu de ces conditions exceptionnelles, les conférences devront systématiquement aborder l'exécution de l'année en cours et donner lieu à des échanges sur les évolutions attendues des tendancielles en gestion et le chiffrage des mesures nouvelles, le plus souvent temporaires, pouvant impacter l'année 2020.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un plan de relance destiné à faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise. Ce plan mobilisera plusieurs leviers, dont potentiellement des crédits budgétaires. Dans cette perspective, il vous est demandé d'assurer l'instruction technique de l'ensemble des mesures envisagées ayant des implications budgétaires dans le cadre des conférences budgétaires et de distinguer, dans les mesures nouvelles demandées, celles s'inscrivant dans un tel plan et les mesures qui en sont indépendantes.

En outre, la lettre du 2 juin 2017 du Premier ministre a posé le principe d'un mouvement de recentralisation sur le budget général des outils extra-budgétaires existants (comptes d'affectation spéciale, recettes affectées, fonds sans personnalité juridique, dépenses fiscales etc.) afin que chaque ministre ait les moyens de piloter efficacement la politique dont il est chargé et d'en rendre compte au Parlement. La poursuite de la mise en œuvre de cette orientation constituera un axe prioritaire de simplification et de clarification du budget dans le cadre de la préparation du PLF 2021. Enfin, le programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement, initié par la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2018, se poursuit en 2021. Il vous appartient donc, dans le cadre des conférences budgétaires et des conférences fiscales à venir, de proposer des scénarios d'évolution documentés visant prioritairement la suppression, la fusion ou la rebudgétisation des taxes à faible rendement qui relèvent de vos périmètres ministériels.

\*

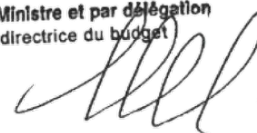
\* \*

J'insiste sur l'importance de ces travaux dont la qualité conditionnera le bon déroulement de cette procédure budgétaire.

Compte tenu des recommandations sanitaires fixées par le Gouvernement, le format des conférences budgétaires devra être adapté aux règles de distanciation sociale. Vos interlocuteurs définiront avec vous un format adapté à ces nouvelles contraintes.

Afin de faciliter les échanges lors des conférences budgétaires, des tableaux vous ont à nouveau été transmis cette année avec la maquette à la mission, au programme et à la brique pré-renseignée sur le périmètre de votre ministère. Les données des exécutions 2017, 2018 et 2019 au format 2020 et de la loi de finances pour 2020 figurent également dans les classeurs qui vous ont été adressés. Les annexes à la présente circulaire précisent le calendrier, la méthode ainsi que le format des tableaux attendus. Il vous est demandé de transmettre votre dossier à vos correspondants budgétaires habituels deux jours ouvrables avant la tenue de ces conférences. Compte tenu des conditions de tenue des conférences, il vous est demandé de tenir strictement ce délai.

Pour le Ministre et par délégation  
La directrice du budget



**Amélie VERDIER**

<b>Sommaire</b>
-----------------

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 dépenses du ministère (onglets 1.0 à 3.0) _____	2
1.2. Focus sur les dépenses de personnel et les effectifs (onglets 2.0 à 2.3) _____	7
2. Point fonction publique et contribution au CAS « Pensions » _____	7
ANNEXE III - Précisions méthodologiques _____	8
1. Définition du tendancier _____	8
1.1. Emplois et dépenses de masse salariale (titre 2) _____	8
1.2. Dépenses de fonctionnement hors subvention pour charges de service public (titre 3, catégorie 31) _____	8
1.3. Subventions pour charges de service public (titre 3, catégorie 32) _____	9
1.4. Dépenses d'investissement (titre 5) _____	9
1.5. Dépenses d'interventions discrétionnaires (titre 6) _____	9
1.6. Dépenses d'intervention à guichet ouvert (titre 6) _____	9
1.7. Dotations en fonds propres destinées aux opérateurs de l'État (titre 7, catégorie 72) _____	10
2. Définition des mesures nouvelles et des mesures d'économie _____	10
3. Définition des mesures de périmètre et de transfert _____	10
3.1. Définition du champ constant _____	10
3.2. Définition des mesures de périmètre et des mesures de transfert _____	10
3.3. Application de la charte de budgétisation aux taxes affectées _____	11
ANNEXE IV - Dépenses de personnel et effectifs _____	13
1. Facteurs d'évolution de la masse salariale _____	13
1.1. Effets des mesures catégorielles, variations d'effectifs, mesures générales, GVT _____	13
1.2. Contributions au CAS « Pensions » _____	13
1.3. Champs constant et courant _____	13
2. Mesures catégorielles et mesures relatives aux restructurations envisagées _____	14
3. Effectifs, schéma d'emplois et plafond ministériel _____	14
4. Plafonds d'emplois des opérateurs _____	15
ANNEXE V - Taxes affectées _____	17
ANNEXE VI : Recensement des articles à faire figurer dans le PLF 2021 _____	19
1. Points d'attention à garder en mémoire pour proposer l'inscription d'une mesure en PLF _____	19
2. Tableau de recensement des projets d'articles et d'amendements _____	19

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

La procédure d'élaboration du projet de loi finances (PLF) pour 2021 s'organisera selon le calendrier prévisionnel suivant :

<b>Construction des plafonds constants du PLF 2021 À partir du 18 mai</b>	
Jusqu'au 5 juin	Conférences de budgétisation
Jusqu'au 12 juin	Phase de convergence technique entre services
Jusqu'à début juillet	Arbitrages du plafond constant 2021
Juin	Circulaire articles du PLF 2021
Mi-juillet	Envoi des lettres-plafonds aux ministères

<b>Procédure dématérialisée d'instruction des transferts du PLF 2021 via Tango<sup>1</sup> À partir du lundi 18 mai</b>	
<u>Phase 1</u> : 3 semaines	Saisie des projets de transferts, y compris les transferts relatifs à la réforme territoriale de l'État <sup>2</sup> et échanges entre services
Vendredi 5 juin	Fin de la possibilité de saisir de nouveaux projets de transferts (y compris pour les transferts internes aux missions)
<u>Phase 2</u> : 2 semaines	Saisie d'une position sur chaque projet de transfert (accord, proposition de modifications, abandon) / Échanges
Vendredi 19 juin	Fin de la possibilité de saisir des positions pour les ministères
<u>Phase 3</u> : 1 semaine	Saisie d'une position par la direction du budget/échanges
Vendredi 26 juin	Fin de la possibilité de saisir des positions pour la direction du budget
<u>Phase 4</u> : 1 semaine	Possibilité pour les ministères d'opter pour la position de la direction du budget ou de maintenir leur position
Vendredi 3 juillet	Fin des saisies dans Tango
Vendredi 10 juillet (date prévisionnelle)	Réunion interministérielle d'arbitrage des transferts non consensuels résiduels

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

<sup>2</sup> Cf. Encadré à l'annexe III (Point 3.2.)

## ANNEXE II - Dossier des conférences de budgétisation

L'objet des conférences est d'arrêter les sous-jacents chiffrés du PLF 2021 en établissant une évaluation conjointe du tendanciel, des mesures nouvelles et des mesures d'économie proposées sur votre périmètre ministériel.

### 1. Structure du dossier pour les conférences de budgétisation

Pour les conférences se tenant physiquement, il convient de prévoir des impressions au format A3 des tableaux figurant au sein des différents onglets mentionnés ci-après notamment de l'onglet « 1. 3 CB ÉCART ».

Il convient également de préparer une note de synthèse au périmètre de la mission des propositions formulées pour 2021 et un sous dossier par programme regroupant les « fiches mesures » par brique de budgétisation (*cf.* modèle proposé ci-dessous).

#### 1.1. Synthèse des dépenses du ministère (onglets 1.0 à 3.0)

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

- la maquette budgétaire à la mission, au programme et à la brique, conforme à la loi de finances initiale pour 2020. Toute demande de modification de cette maquette budgétaire pour le PLF 2021, au-delà des changements visant à simplifier l'architecture des budgets opérationnels de programmes (BOP) et des unités opérationnelles (UO), devra être signalée à la direction du budget ;
- les exécutions 2017 à 2019 au format 2020 et la LFI pour 2020 ;
- le triennal 2021 « rebasé » sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables : il s'agit de l'annuité 2021 du triennal du PLF pour 2020 ajusté des principaux amendements intervenus lors des débats (amendements de minoration pour tenir compte des votes intervenus à l'Assemblée nationale en première lecture et amendements prenant en compte les deux modifications de tendanciel sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

Les données pré-renseignées ne prennent pas en compte les changements de maquette et de crédits intervenus lors des deux lois de finances rectificative pour 2020.

- **Onglet « 1.0. 2021 »** : *onglet unique de saisie pour l'ensemble des supports de dépense à renseigner en écart à la LFI pour 2020*

S'agissant des *crédits budgétaires*, il convient de renseigner le tendanciel, les mesures nouvelles, d'économie, de périmètre et de transfert envisagées pour 2021 au niveau de la brique, en écart à la LFI pour 2020.

*Les recettes des comptes spéciaux et budgets annexes*, identifiées par des lignes bleu clair, doivent également être complétées dans la colonne CP 2021 (colonne Q) de cet onglet, la colonne AE 2021 (colonne P) étant automatiquement remplie comme étant égale à la colonne Q.

Pour les *taxes affectées plafonnées* au sens de l'article 46 de la LFI 2012, signalées par des lignes grises dans cet onglet, il convient de renseigner le rendement envisagé pour 2021 en colonne P et le plafond en colonne Q toujours en écart à la LFI pour 2020 (*cf.* différents cas détaillés ci-dessous).

La possibilité offerte aux ministères de renseigner les données à la brique par type de mesures et en écart est souhaitable mais non contraignante : les tableaux transmis aux ministères permettent, si nécessaire, de saisir les données à la brique en niveau dans l'onglet « 1.3. CB ÉCART », en effaçant le contenu des cellules. Dans ce cas, le tendanciel, les différentes mesures et le total des crédits demandés doivent impérativement être complétés.

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

- **Saisie obligatoire** : les colonnes identifiées en bleu (colonnes « N° Brique », « Type » et « MIN. ») doivent être renseignées pour que les données saisies soient incrémentées dans les autres onglets ;
- **Plusieurs mesures sur une brique** : si l'une des briques est concernée par plusieurs types de mesures, il faut copier la ligne complète de la brique et l'insérer, puis renseigner la mesure ;
- **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 2020. Toutefois, dans la colonne « Type », les mesures de périmètre peuvent être identifiées pour les crédits budgétaires, comptes spéciaux et budgets annexes. Les transferts prévus au niveau des taxes affectées sont calculés automatiquement dans l'onglet « TAXES » en fonction du rendement et plafond renseignés dans l'onglet « 1.0.2021 » en l'application de la charte de budgétisation de la LPFP 2018-2022. Les transferts de crédits et d'emplois seront traités ultérieurement dans le cadre de la procédure dématérialisée, dont le calendrier prévisionnel est précisé en annexe I ;
- **Arbitrages** : la colonne « Intitulé mesure » permet de préciser l'objet de la mesure envisagée ;
- **AE et CP** : les mesures portant sur les crédits budgétaires, comptes spéciaux et budgets annexes doivent être évaluées à la fois en AE et CP. Dès les conférences de budgétisation, il convient de veiller à ce que les mesures en AE reflètent le besoin réel au même titre que celles en CP. La prise en compte anticipée de l'évaluation des AE est garante de l'amélioration de la sincérité de la budgétisation ;
- **Taxes affectées** : la colonne P correspond au rendement envisagé de la taxe pour 2021 et la colonne Q au plafond. Le rendement et le plafond sont à renseigner en écart à la LFI pour 2020.
- En l'absence de remplissage des colonnes P et Q, le plafond et le rendement des taxes affectées seront respectivement ceux de la LFI 2020 et du Voies et Moyens annexé au PLF 2020 (pour information, ces données sont rappelées dans l'onglet « TAXES ») ;
- Pour saisir *une modification de plafond* ou *une rebudgétisation de taxe plafonnée*, il faut sélectionner les intitulés correspondants dans le menu déroulant de la colonne « Type » et renseigner, toujours en écart à la LFI 2020, le rendement et le plafond (ou la subvention en cas de rebudgétisation) prévus pour 2021 ;
- En cas de *plafonnement d'une taxe affectée* ou de *nouvelle affectation de taxe*, des lignes grisées sont à votre disposition pré-remplées avec les mentions « Ajout plafond » et « Nouvelle affectation » : il faut alors inscrire dans la ligne dédiée le numéro de programme, l'affectataire et la description de la taxe concernée ainsi que le rendement et plafond en écart à la LFI 2020 pour 2021 ;
- Les mesures nouvelles, d'économie, de transfert et de périmètre résultant de ces mouvements sont automatiquement calculées dans l'onglet « TAXES » selon les règles prévues par la charte de budgétisation de la LPFP 2018-2022 (cf. Annexes V) ;
- **Données de référence** : la colonne « Assiette LFI 2020 » affiche le montant des crédits prévus en LFI pour 2020 sur la brique concernée. Il est possible de renseigner les données d'exécution

et de LFI au niveau de mesure au sein de la brique concernée dans les colonnes « CP 2017 » et suivantes ;

- **Variante** : dans la colonne « Type », l'intitulé « Variante » dans le menu déroulant permet d'afficher un scénario alternatif qui ne sera pas pris en compte dans l'esquisse ;
- **Recettes des comptes spéciaux et budgets annexes** : afin que les données saisies dans l'onglet 1.0 soient incrémentées dans l'onglet 1.6, il faut sélectionner la mention « Tendanciel » dans la colonne « Type » comme proposé dans le menu déroulant ;
- **Article de lettres** : si la mesure proposée nécessite un article de lettres en loi de finances, il convient de remplir la colonne intitulée « Article ». Les conférences de budgétisation sont l'occasion de réaliser un recensement des projets d'articles pour le PLF 2021, leur identification permettant de traiter d'éventuelles difficultés juridiques ou légistiques. Les modalités d'arbitrage des articles de lettres seront précisées dans le cadre d'une circulaire dédiée d'ici le mois de juin (cf. Annexe I) ;
- **Dépenses fiscales** : si vous souhaitez rebudgétiser une dépense fiscale relevant de votre périmètre, il convient de saisir la mesure de périmètre correspondante au niveau de la brique concernée.

➤ **Onglet « 1.1 CAS T3 »** : *les données sont à renseigner directement dans cet onglet.*

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

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

➤ **Onglet « 1.2. SYNTH »** : *rempli automatiquement à partir de l'onglet 1.3.*

L'onglet « 1.2. SYNTH », automatiquement rempli, permet de disposer d'une synthèse en écart à la LFI pour 2020 ventilée à la mission, par support de dépenses (crédits budgétaires, taxes affectées, comptes spéciaux et budgets annexes).

➤ **Onglet « 1.3. CB ÉCART »** : *rempli automatiquement à partir de l'onglet 1.0.*

Cet onglet, alimenté automatiquement, offre un récapitulatif des crédits budgétaires à la brique en écart à la LFI pour 2020, en distinguant les mesures nouvelles et les mesures d'économie du tendanciel, avec un total en niveau. Le triennal 2021 « rebasé » est également disponible au niveau du ministère sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables : il s'agit de l'annuité 2021 du triennal du PLF pour 2020 ajusté des principaux amendements intervenus lors des débats (amendements de minoration pour tenir compte des votes intervenus à l'Assemblée nationale en première lecture et amendements prenant en compte les deux modifications de tendanciel sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

➤ **Onglet « 1.4. CB NIVEAU »** : *rempli automatiquement à partir de l'onglet 1.3.*

Cet onglet, alimenté automatiquement, permet d'obtenir un récapitulatif des crédits budgétaires à la brique, en niveau.

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

Cet onglet est alimenté automatiquement par le rendement et le plafond des taxes renseignés dans l'onglet 1.0. Conformément aux orientations fixées dans la circulaire, les efforts de rationalisation des taxes affectées doivent être poursuivis en envisageant des suppressions, rebudgétisations, ou plafonnements en loi de finances des taxes (cf. Annexe V).

Les mesures nouvelles, d'économie, de transfert et de périmètre résultant des modifications de plafonds et rendements sont automatiquement calculées dans l'onglet « TAXES » selon les règles prévues par la charte de budgétisation de la LPFP 2018-2022 (cf. Annexes V).

- **Onglet « 1.6. BA et CS »** : rempli automatiquement par les différentes mesures en dépenses et les recettes saisies dans l'onglet 1.0.

Cet onglet, relatif aux comptes spéciaux et budgets annexes, est renseigné automatiquement par les types de mesure saisis dans l'onglet « 1.0. 2021 ». Signalées par des lignes bleues, les recettes des comptes spéciaux sont également renseignées dans l'onglet 1.0. Le solde se calcule automatiquement.

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

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

- au titre de la génération des CPER 2015-2020, l'exécution 2019 et les prévisions 2020 à 2023 en AE et CP.
  - au titre de la nouvelle génération des CPER 2021-2027, les prévisions 2020 à 2023 en AE et CP.
  - au titre de la génération des CCT 2019-2022, l'exécution 2019 ainsi que les prévisions 2020 à 2023 en AE et CP.
- **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)**

AE	Exécution 2019	LFI 2020	Triennal 2021	Propositions 2021
Tendanciel (1)				
Économies (2)				
Mesures nouvelles (3)				
<b>TOTAL =</b> <b>(1) + (2) + (3)</b>				



CP	Exécution 2019	LFI 2020	Triennal 2021	Propositions 2021
Tendanciel (1)				
Économies (2)				
Mesures nouvelles (3)				
<b>TOTAL = (1) + (2) + (3)</b>				

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

Présentation des dispositifs budgétisés en AE≠CP accompagnée, le cas échéant, d'un échéancier de CP sur les engagements antérieurs à 2020 et sur les engagements proposés sur la période 2020-2021. Vous préciserez le montant des restes à payer au 31/12/2019 et le rythme des paiements proposé.

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

**(ii) Tendanciel 2021**

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

**(iii) Présentation détaillée des mesures proposées et des effets sur 2021**

Par référence aux éléments renseignés dans l'onglet « 1.0 2021 », vous présenterez pour chaque bricole de budgétisation les mesures d'économie et mesures nouvelles proposées en veillant à préciser les hypothèses de chiffrage de la mesure proposée.

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

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

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

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

À partir des données remplies dans les onglets 2.0 à 2.3, les conférences sont également l'occasion de discuter des schémas d'emplois (solde des créations et suppressions d'emplois exprimés en ETP) des ministères et des opérateurs qui leur sont rattachés, au regard des arbitrages rendus dans le cadre des lettres-plafonds pour 2020.

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

- **Onglet « 2.0.FEMS »** concernant les facteurs d'évolution de la masse salariale et **onglet « 2.1.PAE »** concernant l'évolution des plafonds d'emplois pour l'État et les opérateurs : *les données relatives à l'État sont directement générées par l'outil de budgétisation de masse salariale, actualisé pour la budgétisation 2021 et transmis aux ministères par les bureaux sectoriels de la direction du budget en amont des conférences techniques qui se sont déroulées au cours du mois de février.*
- **Onglet « 2.2. CATEGO »** désignant les mesures catégorielles : *à renseigner.*
- **Onglet « 2.3. FAIRH »** : *à renseigner.*

Pour l'État, il convient de porter une attention particulière aux prévisions de plafonds d'emplois intégrant l'impact en ETPT des schémas d'emplois, mesures de transfert et de périmètre. Il est par ailleurs rappelé qu'un ajustement à la baisse des plafonds sera effectué pour prendre en compte l'exécution 2019 conformément à l'article 11 de la LPFP.

Pour rappel, l'article 11 de la LPFP 2018-2022 prévoit qu' : « *à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus* ».

Pour les opérateurs, les conférences de budgétisation doivent également aborder les schémas d'emplois. À ce titre, il est rappelé que les schémas d'emplois doivent correspondre à de réelles suppressions d'emplois. Si les opérateurs ne sont pas concernés par les dispositions de l'article 11 de la LPFP précité, il convient de porter attention à la vacance structurelle élevée de certains opérateurs ou catégories d'opérateurs qui, dans certains cas, rend inopérants les schémas d'emplois proposés. Aussi, les abattements qui semblent justifiés au regard des consommations d'emplois constatées en 2019 doivent être indiqués.

### **Encadré : Présidence française de l'Union européenne 2022**

Toutes les demandes de crédits budgétaires relatives à la présidence française de l'Union européenne en 2022 devront obligatoirement être abordées et détaillées lors des conférences. Un programme budgétaire *ad hoc* portera les besoins additionnels qui découlent de l'organisation de cette présidence.

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

- Point fonction publique : la valeur du point est fixée à 56,2323 €
- Contribution employeur au CAS « Pensions » et au régime de retraite des agents titulaires de la FPE et régime de retraite des ouvriers d'État « FSPOEIE » : données en annexe IV.

## ANNEXE III - Précisions méthodologiques

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

### 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 d'une part, et de la progression liée à des décisions nouvelles d'autre part.

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'économie.

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

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

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

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

L'évolution des plafonds d'emplois sur la période doit s'inscrire dans le cadre de la réalisation de l'objectif de rationalisation des effectifs de la fonction publique d'État à échéance 2022.

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 ne doit être provisionnée – même ayant fait l'objet d'une annonce – dans le tendancier dès lors qu'aucun texte n'a été publié.

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

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

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

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

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

A 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)**

*Elles correspondent à des subventions versées à des opérateurs de l'État afin de couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État.*

Pour les opérateurs dont la part des dépenses de personnel dans le budget total est supérieure à 50 % (Charges de personnel inscrites au compte financier 2019 rapportées au total des charges supérieures à 50 %) et employant majoritairement des agents de droit public :

- pour la seule part de la subvention couvrant la masse salariale (part déterminée sur la base de la méthode retenue pour le calcul de la réserve de précaution conformément à la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2020), les règles relatives à la masse salariale de l'État sont appliquées ;
- pour le reste de la subvention, toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie.

Pour les autres opérateurs et pour l'intégralité de la subvention, toute évolution de la dépense est considérée comme une mesure nouvelle ou d'économie. Par ailleurs, lorsqu'un opérateur est pour tout ou partie financé par une taxe affectée, les règles relatives aux subventions pour charge de service public 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 prévue par une ouverture d'autorisation d'engagement ou par un engagement juridique inscrit dans les lois de finances 2017 à 2020 devra être traité en mesure nouvelle.

Le rythme de décaissement des crédits de paiement devra correspondre au rythme de réalisation des investissements 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.

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

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

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

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

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

L'exécution définitive pour 2019 et les perspectives pour 2020 sont prises en compte, de même que l'évolution de l'indexation des dépenses d'intervention à guichet ouvert dès lors qu'elle est explicitement prévue par un texte législatif, réglementaire ou contractuel en vigueur.

### **1.7. Dotations en fonds propres destinées aux opérateurs de l'État (titre 7, catégorie 72)**

Lorsque les opérateurs de l'État bénéficient d'une subvention spécifiquement prévue pour couvrir des investissements, les règles prévues pour les dépenses d'investissement de l'État sont appliquées (titre 5).

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

Les mesures nouvelles et mesures d'économie désignent 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 2021 et faire l'objet d'un chiffrage partagé entre les services. L'ensemble des hypothèses retenues pour l'évaluation de leur coût devra être présenté.

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

Les définitions exposées ci-dessous sont extraites de la charte de budgétisation figurant à l'annexe 4 à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

### **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 (champ « constant ») entre deux exercices, le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul de l'évolution de la norme de dépenses pilotables de l'État prévue par l'article 8 de la loi de programmation les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

*A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et comptes spéciaux) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités territoriales), 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 de la norme ou 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 sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

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

Les mesures de périmètre, qui 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, recouvrent les situations dans lesquelles 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 de la norme de dépenses pilotables 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 la décentralisation 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 de la norme d'une recette et de la dépense qu'elle finance. En revanche, dans le cas d'une recette affectée plafonnée et donc déjà comptabilisée dans la norme de dépenses pilotables, il s'agit d'une mesure de transfert au sein du périmètre de la norme (*cf. infra*). 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.

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

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 la norme 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 (*cf. infra*).

#### **Encadré : Réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE)**

Les réorganisations relatives à la réforme de l'OTE qui devaient intervenir en juin 2020 ont été reportées au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les transferts déjà réalisés à ce titre en PLF pour 2020 seront annulés en gestion 2020. Les autres transferts prévus en gestion 2020 seront intégrés à la procédure de transferts du PLF pour 2021 sous Tango :

- Création des secrétariats généraux communs (SGC)
  - ⇒ Les transferts de crédits (T2) et d'emplois réalisés en PLF pour 2020 pour la création des SGC de niveau départemental feront l'objet de rétro-transferts en gestion 2020 ;
  - ⇒ Des transferts de crédits complémentaires sont à prévoir en PLF pour 2021 pour l'intégration des fonctions support des unités territoriales des DIRECCTE, la création des SGC en outre-mer et la création des SGC à l'échelon régional.
  
- Création des directions régionales « économie, emploi, travail, solidarités (DREETS) et des directions départementales « emploi, travail, solidarités (et protection des populations) » DDETS (PP).
  - ⇒ Aucun transfert ne sera effectué en gestion 2020 ; des transferts en PLF pour 2021 sont à prévoir.
  
- Transfert des missions sport, jeunesse et vie associative aux rectorats
  - ⇒ Idem. Aucun transfert ne sera effectué en gestion 2020 ; des transferts en PLF pour 2021 sont à prévoir.

### **3.3. Application de la charte de budgétisation aux taxes affectées**

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

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

La modification du plafond se traduit par une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond dans la loi de finances a le même effet que l'évolution à la baisse (ou à la hausse) d'une subvention pour charge de service public inscrite en dépense et est donc prise en compte dans la norme de dépenses pilotables.

Ainsi, si le plafond est relevé, on comptabilise une mesure nouvelle au sein de la norme de dépenses.

Si, à l'inverse, le plafond est abaissé, on comptabilise une économie dès lors que le niveau du plafond est inférieur ou égal au rendement prévisionnel de la taxe présenté dans l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances (PLF), pour un montant correspondant à la baisse effective des ressources de l'organisme.

Si le plafond est abaissé mais qu'il demeure supérieur au rendement prévisionnel de la taxe, une mesure de périmètre est comptabilisée.

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 de la norme de dépenses.

**- Ajout dans l'article de plafonnement d'une taxe ou autre recette déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée ;**

La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant au plafond si celui-ci est supérieur ou égal à l'évaluation du produit de la recette.

L'économie liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau inférieur à celui de l'évaluation de la recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépenses pilotables. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité.

**- 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 dans la norme de dépenses pilotables, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

**- Rebudgétisation d'une recette affectée plafonnée.**

En cas de rebudgétisation d'une recette affectée à un organisme, qui fait déjà l'objet d'un plafonnement en loi de finances et qui est donc prise en compte au sein de la norme de dépenses, le versement d'une subvention à cet organisme constitue une mesure de transfert dès lors que le montant de cette subvention est identique au rendement prévisionnel de la recette effectivement perçue par l'organisme. Dans ce cas, l'écart entre la subvention versée et le plafond de la recette est pris en compte au sein de la norme et constitue ainsi une économie (subvention inférieure à l'ancien plafond) ou une dépense nouvelle (subvention supérieure à l'ancien plafond).

Si le rendement prévisionnel de la recette est supérieur ou égal au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert.

À l'inverse, si le rendement prévisionnel est inférieur au plafond, la rebudgétisation donne lieu, d'une part, à une mesure de périmètre diminuant le niveau de la norme de dépenses pour un montant égal à l'écart entre le plafond de la recette et son rendement prévisionnel et, d'autre part, à une mesure de transfert, du montant prévisionnel de la recette. La hausse des crédits budgétaires par transfert est ainsi limitée au niveau du rendement prévisionnel de la recette qui est rebudgétisée, toute hausse supplémentaire étant comptabilisée comme une mesure nouvelle.

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

Document de référence :

- Circulaire 1BPB-20-3594 (NOR : CPAB2001430C) relative au lancement de la procédure budgétaire 2021 - réunions techniques

En vue de la phase d'arbitrage, les ministères devront présenter pour 2021, 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 2021 comprendra alors, en accompagnement des quatre tableaux joints à la présente annexe, une note générale proposant un montant de crédits de titre 2 et un nombre d'emplois en ETPT État et opérateurs, au niveau du ministère et répartis par mission et programme.

## **1. Facteurs d'évolution de la masse salariale**

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

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

Le tendanciel 2021 devra être expliqué, et décomposé par facteurs d'évolution de la dépense : effet des mesures catégorielles (dont protocole PPCR), effet des variations d'effectifs, effet des mesures générales, glissement vieillesse-technicité (GVT) positif et négatif, etc. S'agissant du point fonction publique, l'hypothèse sous-jacente à la programmation sera une stabilité de sa valeur (56,2323 €) par rapport à 2020.

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

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

### **1.2. Contributions au CAS « Pensions »**

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

Les taux de cotisation employeur à destination du CAS Pensions (programme 741) applicables pour l'année 2021 et une estimation du montant de la subvention d'équilibre au régime de retraite et d'AT-MP des ouvriers d'État (FSPOEIE) à prendre en compte pour les programmes concernés sont détaillés en fin de cette annexe.

Par ailleurs, il conviendra de préciser l'évolution de l'assiette de cotisation employeur au FSPOEIE (programme 742 du CAS Pensions). Le taux de cette cotisation est inscrit dans les cellules correspondantes (35,01 % en 2021).

### **1.3. Champs constant et courant**

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



Les propositions de crédits et d'emplois pour 2021 seront présentées sur la base des calculs de l'outil de budgétisation en tenant compte des mesures de périmètre, mais non d'éventuelles mesures de transfert entre missions du budget de l'État et/ou vers les opérateurs, qui seront traitées dans le cadre de la procédure dématérialisée dédiée.

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

## **2. Mesures catégorielles et mesures relatives aux restructurations envisagées**

La note présentera les mesures catégorielles envisagées ainsi que les mesures relatives aux restructurations (cf. tableau 2.2). Il conviendra de :

- reprendre l'effet en année pleine des mesures catégorielles adoptées en 2019 sur l'année 2020, et l'impact des mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre en 2020 en évaluant leur coût budgétaire (y compris cotisations sociales employeurs, hors cotisations au CAS « Pensions ») ;
- recenser et chiffrer les mesures catégorielles pour 2021, en distinguant les mesures prises en compte dans la lettre-plafond 2020 - soit principalement le protocole « PPCR » - et les mesures nouvelles.

Les mesures catégorielles envisagées pour 2021 devront faire l'objet d'une fiche descriptive indiquant notamment la nature de la mesure, son calendrier et son coût, ainsi que son impact, le cas échéant, sur l'assiette de cotisations au CAS « Pensions ». Vous veillerez également à la distinction entre la dépense liée aux mesures catégorielles mises en œuvre en N-1 (effet extension année pleine) et celle liée aux mesures catégorielles prévues en année N (effet année courante).

S'agissant des mesures non pérennes d'accompagnement des restructurations, il conviendra de préciser, le cas échéant, le coût des mesures d'accompagnement des restructurations prévues en 2020 et celles qui seraient susceptibles d'être mobilisées en 2021. 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). Devront être distingués les coûts associés aux mesures de restructuration.

Les opérations de restructuration pouvant faire l'objet d'une demande de cofinancement auprès du Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) devront être renseignées dans l'onglet « 2.3 –FAIRH ». Le libellé de l'opération de restructuration devra être strictement identique à celui renseigné dans le détail des mesures de restructuration de l'onglet « 2.2 CATEGO».

## **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 2021 (cf. tableau 2.1).

Il conviendra de distinguer :

- le schéma d'emplois annuel exprimé en ETP, qui correspond au solde des entrées et sorties entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre inclus de l'année n, soit le solde des créations et suppressions de postes occupés ;
- l'évolution du plafond d'autorisation d'emplois (PAE), exprimé en ETPT et intégrant, outre l'effet du schéma d'emplois, les ajustements techniques et l'effet sur les effectifs ministériels des mesures de périmètre.

La proposition de plafond ministériel d'autorisation d'emplois en ETPT pour 2021 devra intégrer :

- l'effet en année 2021 des créations et suppressions d'emplois prévus en LFI 2020 ;
- l'effet du schéma d'emplois proposé pour 2021 ;
- l'effet sur le plafond d'emplois 2021 des éventuelles mesures de périmètre à venir.

Conformément à l'article 11 de la LPFP, l'ajustement technique des plafonds d'emplois ministériels en cas d'écart récurrent supérieur à 1% entre plafond et consommation réelle devra également être documenté dans l'onglet 2.1 pour l'année 2021. Une répartition indicative du plafond d'emplois ministériel en ETPT par mission et par programme devra être présentée.

#### 4. Plafonds d'emplois des opérateurs

La note présentera les plafonds, schémas d'emplois et contribution au « CAS Pensions » des opérateurs, au niveau du programme de chaque mission

L'étude des plafonds d'emplois des opérateurs portera à la fois sur des données d'exécution 2019 ainsi que sur la prévision 2021.

Au titre de la prévision 2021, bien que les schémas d'emplois soient en ETP, une colonne permettant d'en préciser l'impact en ETPT est prévue pour déterminer le plafond en ETPT.

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

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

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

- de périmètre (ex : absorption des emplois d'un non opérateur par un opérateur) ;
- de transfert (ex : transfert d'emplois du plafond ministériel vers un opérateur ou inversement, transfert d'emplois entre opérateurs notamment) ;
- de corrections techniques (ex : erreurs de positionnement d'emplois entre le sous-plafond législatif et le hors plafond).

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

*Pour mémoire :*

- l'assiette de contribution 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.

#### Taux CAS Pensions pour 2019 (rappel) et pour 2020 et 2021

	2019	2020	2021
Fonctionnaires civils (dont contribution ATI)	74,6 %	74,6 %	74,6 %
Personnels militaires	126,07 %	126,07 %	126,07 %

**Tableau de répartition entre programmes de la subvention d'équilibre du FSPOEIE pour l'année 2021\***

<b>Mission</b>	<b>Programme</b>	<i>Subvention FSPOEIE 2020 Pour rappel</i>	<i>Subvention FSPOEIE 2021</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	Programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur"	19 861 868 €	20 504 504 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture"	419 406 €	433 089 €
Défense	Programme 212 "Soutien de la politique de la défense"	1 199 913 798 €	1 220 144 920 €
Ecologie, développement et mobilité durables	Programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	147 675 833 €	148 011 754 €
Economie	Programme 134 " Développement des entreprises et du tourisme"	0 €	0 €
Recherche et enseignement supérieur	Programme 150 " Formations supérieures et recherche universitaire"	1 048 515 €	940 848 €
	Programme 192"Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle"	314 554 €	268 814 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économiques et financières"	38 854 966 €	38 440 344 €
	Programme 156 "Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local"	1 662 645 €	1 702 486 €
	Programme 302 "Facilitation et sécurisation des échanges"	1 497 878 €	1 478 475 €
Budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile"	17 465 262 €	17 338 477 €
<b>TOTAL</b>		<b>1 428 714 726 €</b>	<b>1 449 263 710 €</b>

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

## ANNEXE V - Taxes affectées

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

- **le plafonnement systématique des taxes affectées** à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale ou les collectivités locales, dans les conditions prévues par l'article 18 de la LPFP pour 2018-2022 et son annexe n° 4 ;
- **la baisse du plafond des taxes affectées**, qui peut constituer une économie au sein de la norme de dépenses ;
- **la rebudgétisation de certaines taxes**, c'est-à-dire une réaffectation de la recette au budget de l'État et versement d'une subvention pour charge de service public ;
- **la rebudgétisation de certains organismes**, c'est-à-dire la suppression de l'organisme et réintégration de tout ou partie de ses missions au sein des services de l'État ou transformation en service à compétence nationale.

Les règles prévoyant les différentes mesures (mesure nouvelle, d'économie, de périmètre et de transfert) induites par les modifications envisagées sur les taxes affectées sont rappelées au sein de l'annexe III. Afin de faciliter la saisie des mesures concernant les taxes affectées, les mesures induites par les changements sur les taxes affectées sont calculées automatiquement dans l'onglet 1.4. à partir du rendement et plafond saisis au sein de l'onglet 1.0.

Pour votre bonne information, la liste des taxes affectées plafonnées à l'article 46 de la LFI modifié par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 est disponible sur Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025044460&categorieLien=cid#LEGIARTI000041822930>).

### Encadré : Rappel des règles encadrant l'affectation de taxes

Toute création de nouvelle taxe affectée ou nouvelle affectation doit, d'une part, être justifiée au regard des critères prévus l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 et, d'autre part, s'accompagner d'un plafonnement de ladite taxe.

L'article 18 de la LPFP 2018-2022 exclut expressément l'affectation de taxes, à trois exceptions près :

- la première exception est celle des **ressources présentant une logique de « quasi-redevance »**, c'est-à-dire qui s'inscrivent dans la logique économique qui prévaut dans un système de droits ou de redevance, en lien avec le service rendu. La ressource affectée est ainsi la contrepartie d'un service directement rendu à un usager par l'affectataire. Son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives, notamment par le recours à la comptabilité analytique de l'organisme affectataire, laquelle doit pouvoir faire apparaître la proportionnalité entre le coût du service rendu et le montant payé par l'usager. Cette définition s'apprécie sur le plan économique ; si elle se rapproche de la définition jurisprudentielle de la redevance, elle n'a cependant pas vocation à se substituer à cette dernière ;
- la seconde exception concerne les prélèvements finançant **des actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un secteur d'activité**. Ces prélèvements présentent pour spécificité, d'une part, de ne reposer que sur un seul secteur d'activité économique ou sur un groupe restreint d'assujettis et, d'autre part, de leur bénéficiaire exclusivement. Dans un tel cas de figure, l'affectation d'une ressource peut être justifiée, d'un point de vue économique, par l'amélioration du consentement à l'impôt. Ledit consentement nécessite toutefois d'être

objectivé par l'existence d'un lien manifeste entre le secteur assujéti à l'imposition et les missions accomplies par l'organisme affectataire. Pour ces contributions qui financent des missions à la marge du service public, ou des entités sur lesquelles le contrôle de l'État est faible une évolution vers une forme de contribution volontaire peut *in fine* être envisagée ;

- enfin, la troisième exception est celle des **fonds d'assurance ou d'indemnisation** et présentant une logique de mutualisation du risque, et qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières.

Comptabilisé dans la norme de dépenses depuis la LFI 2013, le plafonnement de taxes affectées a été instauré par **l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012**. À l'instar des dotations versées par le budget général de l'État, les dispositifs plafonnés font donc l'objet d'un contrôle du Parlement qui se prononce sur le champ et sur le niveau des plafonds lors du vote de la loi de finances. Concernant 46 taxes affectées pour un volume de 3 Md€ en 2012, le périmètre du plafonnement concerne **78** dispositifs en 2020 pour un volume total de près de **19 Md€**.

## ANNEXE VI : Recensement des articles à faire figurer dans le PLF 2021

Cette annexe a vocation à opérer un premier recensement des dispositifs juridiques à faire figurer dans le PLF 2021.

Une circulaire *ad hoc* sera publiée d'ici le mois de juin afin de préparer la réunion interministérielle qui arrêtera la liste et le contenu des projets d'articles retenus. Toutefois, vous pouvez d'ores et déjà utilement vous référer au modèle d'évaluation préalable et au guide pour sa réalisation annexés à la circulaire IBLF-19-3365 relative à l'appel de texte des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation du projet de loi de finances pour 2020 (PLF 2020)<sup>3</sup>.

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

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

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

Pour ces deux premiers points, le guide de légistique<sup>4</sup> et vos interlocuteurs habituels de la Direction du budget pourront apporter les éclairages nécessaires.

En troisième lieu, si la mesure envisagée est favorablement arbitrée et susceptible de constituer une aide d'Etat, une notification à la Commission européenne sera indispensable avant la saisine du Conseil d'Etat<sup>5</sup>.

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

*Renseigner le tableau ci-dessous en précisant l'objet de la mesure à inscrire dans le projet initial ou par voie d'amendement. Il convient de décrire le plus précisément possible la mesure et, en particulier, à inscrire, le cas échéant, les références des textes législatifs à modifier. Il conviendra de transmettre également un projet de rédaction des dispositifs proposés et de s'assurer que les mesures inscrites dans la colonne « Article » de l'onglet « 1.0 2021 » du classeur de budgétisation sont bien reportées dans le tableau ci-dessous.*

---

<sup>3</sup> PLF 2020 : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/IBLF-19-3365\\_annexe1.docx](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/IBLF-19-3365_annexe1.docx)  
[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/IBLF-19-3365\\_annexe2.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/IBLF-19-3365_annexe2.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide\\_Legistique\\_2017\\_PDF](https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF)

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l26045>

N°	Objet de la mesure	PLF/Amdt
1	...	...
2	...	...
3	...	...
4		