



Pilotage de la masse salariale et des emplois

Macro-processus n° 8

Fascicule descriptif à macro maille
Edition de mars 2009

Table des Matières

1. Objet du document	7
1.1. Présentation du document	7
1.2. Terminologie du macro-processus.....	7
1.2.1. Titre 2 ou « Dépenses de personnel »	7
1.2.2. Plafond d'emplois	8
1.3. Spécificités du macro-processus	10
1.4. Référentiels associés au macro-processus 8.....	11
2. Description du macro-processus	13
2.1. Finalité du macro-processus.....	13
2.2. Rôles intervenant dans le pilotage de la masse salariale et des emplois.....	13
2.3. Décomposition du macro-processus	17
2.4. Rôle pivot du scénario de gestion RH.....	18
2.5. Processus P1 : constitution et mise à disposition initiale des enveloppes (crédits et ETPT)	20
2.5.1. Sous-processus « Budgétisation des dépenses de personnel » (P1-1)	21
2.5.1.1. Logigramme « Mettre à jour la stratégie N+1 »	21
2.5.1.2. Logigramme « Préparer le PLF N+1 »	22
2.5.1.3. Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle.....	23
2.5.2. Sous-processus « Mise à disposition initiale » (P1-2)	31
2.5.2.1. Définition des types de ressources.....	31
2.5.2.2. Grandes étapes de notification et mise à disposition	32
2.5.2.3. Objectif de mutualisation des crédits au niveau des BOP.....	34
2.5.2.4. Logigramme « Mise à disposition des ressources ».....	36
2.6. Processus P2 : prévisions et exécution des dépenses de personnel.....	39
2.6.1. Suivi infra-annuel et ses conséquences	39
2.6.1.1. Analyse des facteurs d'évolution :	40
2.6.1.2. Modification de la programmation, ajustement du scénario de gestion RH et modifications de crédits.....	41
2.6.2. Gestion ultérieure des ressources	42
2.6.3. Logigramme « Prévisions et exécution des dépenses de personnel »	43
3. Description des règles de gestion du macro-processus.....	48
3.1. Titre 2 ou « Dépenses de personnel »	48
3.1.1. Dépenses relevant ou non du titre 2.....	48
3.1.2. Éléments constitutifs des dépenses de personnel.....	50
3.2. Principe de budgétisation en AE/CP.....	52
3.3. Plafond d'emplois et règles de décompte.....	53
3.3.1. Dépenses du titre 2 sous ou hors plafond d'emploi.....	53
3.3.2. Décompte des emplois et plan de comptes de l'État.....	55

3.3.3.	Autres périmètres utiles en complément des plafonds	56
3.3.4.	Unités et règles de décompte des emplois.....	57
3.4.	Pilotage de la masse salariale et des emplois	58
3.4.1.	Analyse et « suivi fin » de la dépense : un exercice essentiel et permanent.....	59
3.4.2.	Identifier les postes à forts enjeux	59
3.4.3.	Pilotage des emplois.....	60
3.4.4.	Budgétisation de la masse salariale	61
3.4.4.1.	<i>1^{ère} étape : la constitution de la base.....</i>	<i>62</i>
3.4.4.2.	<i>2^{ème} étape : les corrections</i>	<i>62</i>
3.4.4.3.	<i>3^{ème} étape : l'extension en année pleine (EAP).....</i>	<i>63</i>
3.4.4.4.	<i>4^{ème} étape : l'évolution de la masse salariale</i>	<i>64</i>
3.4.5.	Gestion annuelle de la masse salariale	73
3.4.5.1.	<i>Examen de soutenabilité du titre 2.....</i>	<i>73</i>
3.4.5.2.	<i>Analyse et suivi</i>	<i>74</i>
3.4.5.3.	<i>Prévision infra-annuelle et annuelle.....</i>	<i>74</i>
3.5.	Recettes et titre 2.....	74
3.5.1.	Articulation entre pilotage et recettes	74
3.5.2.	Indu de paye et faits générateurs	76
3.5.3.	Prestation de service et faits générateurs	76
3.5.4.	Mises à disposition entrantes et sortantes.....	77
4.	Organisation financière associée au macro-processus	80
4.1.	Niveau pertinent du pilotage	80
4.2.	Conditions de réussite de la déconcentration managériale en matière RH.....	80
4.2.1.	Marges de manœuvre des gestionnaires locaux.....	80
4.2.2.	Redéfinition des rôles	81
4.2.3.	Réingénierie des processus RH	82
4.2.4.	Alignement de l'organisation sur les objectifs du pilotage	83
4.2.5.	Adaptation de la déconcentration juridique.....	84
5.	Principaux textes	86
6.	Annexes	87
6.1.	Annexe n°1 : fongibilité asymétrique	87
6.2.	Annexe n°2 : exemple de présentation des emplois par catégorie d'emplois dans un PAP.....	89
6.3.	Annexe n°3 : exemple de rattachement de codes NNE aux catégories d'emplois.....	90
6.4.	Annexe n°4 : présentation détaillée de la GPRH au sens de la DGAFP	91
6.5.	Annexe n°5 : dépenses de personnel consommant des plafonds d'emplois pour un périmètre ministériel	95
6.6.	Annexe n°6 : exemples de rémunération de personnel consommant ou non du plafond d'emplois ou du titre 2 par ministère.....	98

6.7. Annexe n°7 : exemple de calcul de la consommation en ETPT annuel d'un agent	101
6.8. Annexe n°8 : mises à disposition – Tableau de synthèse	103
6.9. Annexe n°9 : modalités de calcul des ETPT à partir des données de la paye	104
6.10. Annexe n°10 : indicateurs et restitutions relatifs au pilotage de la masse salariale et des emplois	107
6.11. Annexe n°11 : méthodes et outils de pilotage de la masse salariale	112
6.12. Annexe n°12 : grille de lecture des logigrammes et matrices d'activités	116

1. Objet du document

1.1. Présentation du document

Ce document a pour objet la description du macro-processus de pilotage de la masse salariale et des emplois.

Il est organisé comme suit :

- cette première partie présente la terminologie du macro-processus ;
- la partie 2 présente le macro-processus, à travers une description détaillée des processus qui le composent et des rôles intervenant dans les différentes activités ;
- la partie 3 présente les règles de gestion liées au macro-processus ;
- la partie 4 présente des recommandations en termes d'organisation ;
- la partie 5 récapitule les textes réglementaires sur lesquels s'appuie le macro-processus ;
- enfin, les annexes contiennent des illustrations permettant d'aller plus loin sur certaines thématiques.

1.2. Terminologie du macro-processus

1.2.1. Titre 2 ou « Dépenses de personnel »

La loi organique prévoit que les dépenses de personnel s'imputent sur le titre 2 des dépenses de l'État et comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi que les prestations sociales et allocations diverses (art. 5).

Les critères de rattachement au titre 2 :

Le titre 2 regroupe l'ensemble des dépenses auxquelles l'État est engagé au titre de personnes physiques dont il est juridiquement l'employeur et qui se traduisent par un versement aux dites personnes physiques, ainsi que toute dépense induite par ces versements.

Les dépenses de personnel de l'État retracent toutes les dépenses directes en faveur des personnels dont l'État est ou a été l'employeur, au titre d'un engagement, quelle que soit la nature de cet engagement (tout acte de recrutement, tout type de contrat, engagement à servir, appelé du contingent, etc.), y compris les dépenses à caractère social et l'action sociale facultative en faveur des intéressés dès lors qu'elles sont liées à cet engagement.

Deux critères complémentaires peuvent, de plus, être retenus pour déterminer l'affectation ou non de dépenses au titre 2, dans certains cas ambigus :

- l'existence de prélèvements sociaux, d'une part ;
- l'engagement de servir l'État, d'autre part.

Une nomenclature budgétaire et comptable unifiée :

L'autorisation parlementaire est structurée en organisant la limitativité et la spécialisation des crédits par programme, c'est-à-dire par destination.

Le souhait de regrouper les nomenclatures budgétaires et comptables a conduit à retenir, comme périmètre de rattachement des dépenses au titre 2 les mêmes critères que le rattachement des charges aux comptes 64 (charges de personnel) et 6211 (impôt, taxes et versements assimilés sur rémunérations) du plan de comptes de l'État.

Des règles de budgétisation et de gestion spécifiques :

En matière d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, les dépenses de personnel sont encadrées par des règles de budgétisation, de gestion et de reports spécifiques :

- un montant limitatif au sein du programme ;
- une budgétisation en AE = CP ;
- une exécution en AE=CP pour la totalité du titre 2 ;
- une absence de report de crédits (AE et CP) vers le titre 2 ;
- la fongibilité asymétrique : les crédits de personnel (titre 2) peuvent être redéployés pour réaliser d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible. (cf. annexe n°1 : « La fongibilité asymétrique »).

Il est à noter que la fongibilité asymétrique ne s'impose pas aux BOP. En effet, le plafond limitatif pour les dépenses de personnel étant fixé au niveau du programme, il n'est pas interdit, sous cette contrainte, d'abonder avec d'autres titres le titre 2 au sein des BOP. Ainsi, l'enveloppe du titre 2 d'un responsable de BOP peut être abondée :

- si des crédits de titre 2 sont disponibles au niveau du programme et n'ont pas été mis à disposition d'autres responsables de BOP ;
- si l'enveloppe de titre 2 du programme est redéployée entre les BOP (le supplément apporté à un BOP est compensé par le retrait affectant un autre BOP). On parle alors de fongibilité symétrique.

1.2.2. Plafond d'emplois

Les dépenses de personnel s'accompagnent d'un plafond d'emplois concernant TOUS les personnels rémunérés de l'État. En effet, la LOLF (art. 7 - III) prévoit que « à l'exception des crédits de la dotation [pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits], les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État » et que « ces plafonds sont spécialisés par ministère ».

De même pour les budgets annexes, l'article 18 - III prévoit que « par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe ».

Les plafonds d'emplois sont limitatifs par ministère, au sens des périmètres ministériels budgétaires, et sont exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Leur respect s'apprécie donc sur l'ensemble de l'année.

Les plafonds ministériels d'emplois sont déclinés à titre indicatif :

- par programme ;
- par catégorie d'emplois.

Cette déclinaison des plafonds ministériels est présentée dans les projets annuels de performance (PAP, associés au projet de loi de finances) et dans les rapports annuels de performance (RAP, associés au projet de loi de règlement). Les plafonds figurent dans ces documents en prévision et en exécution, les écarts devant être expliqués.

Un exemple de présentation des emplois par catégorie d'emplois dans un PAP est donné dans en annexe 2.

L'équivalent temps plein travaillé annuel (ETPT)

L'équivalent temps plein travaillé annuel (ETPT) permet d'agréger dans un même décompte des agents dont les régimes de travail peuvent être très différents en termes de durée de la période de travail dans l'année et de quotité de temps de travail.

Il permet d'exprimer à la fois les plafonds ministériels et les consommations de ces plafonds.

La quotité travaillée retenue pour les agents à temps partiel est la fraction de temps complet effectuée par l'agent, et non la fraction de rémunération à temps complet perçue par l'agent, qui est généralement supérieure.

Les catégories d'emplois

Les catégories d'emplois permettent une description synthétique des emplois rémunérés par l'État relevant de l'autorisation en emplois votée par le Parlement. Elles sont définies par ministère.

Leur objectif premier est d'éclairer la budgétisation et c'est à ce niveau de détails que la justification au premier euro (JPE) des dépenses de personnel est présentée dans les PAP et les RAP (coûts et prévisions d'emplois par catégorie).

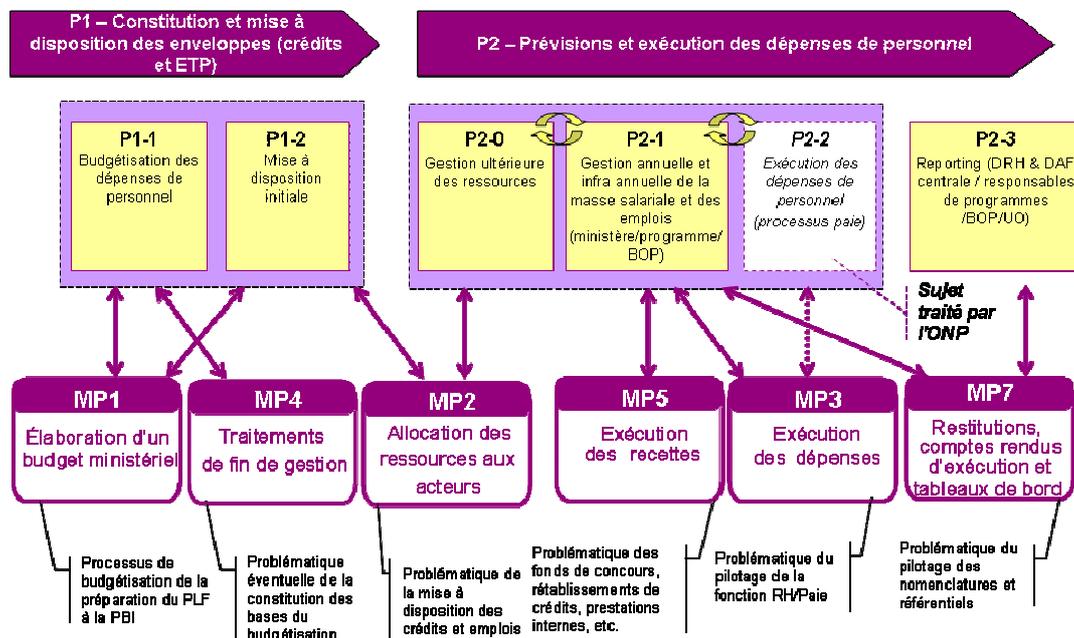
En effet, l'article 51 de la LOLF prévoit que les PAP précisent « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

De même l'article 54 de la LOLF prévoit que les RAP analysent les écarts entre la prévision de la LFI et les réalisations constatées en loi de règlement et détaillent la gestion des autorisations d'emplois par catégories ainsi que les coûts correspondants.

1.3. Spécificités du macro-processus

Le MP8, un MP en interaction avec les autres MP

Le schéma ci-dessous représente les principales interactions entre le macro-processus de pilotage de la masse salariale et des emplois et les autres macro-processus.



- **MP1 « Élaboration d'un budget ministériel »** : l'interaction concerne la problématique de la budgétisation des dépenses de personnel (P1-1), de la préparation du PLF à la PBI. Il convient notamment de concilier les différentes activités de budgétisation des dépenses de personnel et des emplois et le calendrier défini dans le cadre du MP1.
- **MP2 « Allocation des ressources aux acteurs »** : les interactions résident dans les spécificités éventuelles de mise à disposition des crédits de titre 2 et des plafonds d'emplois par rapport au processus générique défini dans le cadre du MP2, qu'il s'agisse de la mise à disposition initiale (P1-2) ou d'une réallocation de ressources en cours d'exercice (P2-0).
- **MP3 « Exécution des dépenses »** : les interactions résident dans la prise en compte, en cours de gestion, des événements liés à l'exécution de la dépense (P2-1) et dans la problématique du pilotage de la fonction RH/paie (P 2-2).
- **MP4 « Traitement de fin de gestion »** : l'interaction concerne notamment la problématique éventuelle de constitution de bases de budgétisation (P1-1).
- **MP5 « Exécution des recettes »** : l'interaction réside dans les spécificités éventuelles d'exécution des recettes liées à la masse salariale et aux emplois (fonds de concours, rétablissements de crédits, prestations internes, attributions de produits) (P2-1).
- **MP7 « Restitutions, comptes-rendus d'exécution et tableaux de bord »** : l'interaction concerne la prise en compte par le MP7, des restitutions de pilotage, comptables et de gestion spécifiques au pilotage de la masse salariale et des emplois (P2-3). Plus particulièrement, il s'agira d'étudier les spécificités en termes de pilotage des référentiels et des nomenclatures.

Un macro-processus qui s'inscrit dans la logique des MP1 et MP2, avec des spécificités liées à la gestion des crédits de titre 2 et des emplois

Le macro-processus de pilotage de la masse salariale et des emplois s'inscrit pleinement dans la logique du macro-processus 1 « Élaboration ministérielle du budget » et du macro-processus 2 « Allocation et mise à disposition des ressources » :

- il poursuit les mêmes objectifs et enjeux (de responsabilisation, d'amélioration de la qualité, de transparence, etc.) en ce qui concerne les processus de budgétisation, de notification, de mise à disposition et de gestion ultérieure des ressources en matière de dépenses de personnel ;
- il a les mêmes principaux jalons que le MP1 et le MP2, notamment en termes de calendrier ;
- il est constitué des mêmes principaux groupes d'activités : à ce titre, le séquençage des processus et les groupes d'activités définis sont globalement similaires ;
- il a les mêmes principaux rôles (avec 3 rôles spécifiquement liés aux dépenses de personnel).

En revanche, les spécificités majeures du MP8 résident dans son interdépendance avec la gestion des ressources humaines, d'une part, et dans les règles propres aux dépenses de titre 2, d'autre part.

A ce titre, on peut notamment citer les interdépendances suivantes avec la gestion des ressources humaines :

- la nécessaire articulation avec la stratégie RH, notamment en matière d'élaboration des scénarios de gestion RH, dans une vision pluriannuelle ;
- la nécessaire articulation avec les référentiels RH, notamment en matière de programmation des ressources sur les actions et activités à mener ;
- la nécessaire articulation avec les processus et l'organisation RH, notamment dans le cadre de l'expression des besoins RH issus du scénario de gestion RH et de sa mise en œuvre, et dans le cadre du pilotage et du suivi infra-annuels.

Par ailleurs, les règles spécifiques aux dépenses de titre 2 sont explicitement mentionnées dans la LOLF et impactent les processus faisant l'objet des présents travaux. Il convient notamment de citer les spécificités suivantes :

- Les modalités de fongibilité particulières du titre 2 ;
- L'égalité AE=CP en matière de dépenses de personnel.

1.4. Référentiels associés au macro-processus 8

Outre les référentiels associés aux MP1 et MP2, les référentiels spécifiques au pilotage de la masse salariale et des emplois sont les suivants :

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) :

Outil interministériel, ce répertoire décrit les métiers de l'État selon une approche par grandes fonctions. Les métiers y sont regroupés par domaines fonctionnels. Les domaines fonctionnels sont des ensembles homogènes de fonctions concourant à la même

finalité (exemples : « justice », « culture et patrimoine », « logistique immobilière et technique »).

A chaque domaine fonctionnel, sont associés des emplois-référence. Ces derniers sont des types d'emplois nécessaires à la réalisation des fonctions correspondantes (exemples : « greffier de juridiction judiciaire », « architecte », « gestionnaire logistique »).

Le RIME (première édition) est disponible à l'adresse suivante : http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/rime15_11_06.pdf

Les corps, les grades et les emplois

Les informations mobilisées par la Paye et relatives aux corps, aux grades et aux emplois sont gérées dans l'application NNE (Nouvelle nomenclature des emplois). L'application NNE est un système d'information qui décrit complètement les emplois de la fonction publique (y compris les vacataires et les contractuels) et fournit les éléments essentiels à la rémunération des agents de l'État (textes réglementaires, corps, grades, emplois fonctionnels, échelles de rémunération, etc.). Le référentiel BE-TABLIND est un fichier national constitué à partir de la base de l'application NNE. Diffusé mensuellement aux applications de paye de la DGFIP et à divers ordonnateurs, le BE-TABLIND comporte pour chaque corps-grade-emploi référencé (= « code NNE »), le code de la catégorie d'emplois auquel il a été associé.

Les catégories d'emplois

Dans les outils décisionnels interministériels alimentés par les données de paye, les catégories d'emplois ont été définies comme des regroupements ministériels de codes NNE correspondant à des regroupements homogènes d'agents, pertinents pour le pilotage et la budgétisation des emplois. La constitution de ces regroupements repose sur différents critères, qui peuvent être combinés en fonction des spécificités des ministères. Les critères les plus largement mobilisés sont :

- la catégorie et la sous-catégorie statutaires : A+, A, B, C ;
- le statut : militaire, magistrat, ouvrier de l'État, etc. ;
- la filière : administrative, technique, enseignants.

Les référentiels de paye :

- **Le référentiel BE-TABLIND-NEW** est un fichier national constitué à partir de la base de l'application NNE et comportant pour chaque emploi référencé (code NNE), le code de rattachement à la catégorie d'emplois retenue par le ministère. Il est transmis mensuellement (même s'il n'a subi aucune modification au cours du mois écoulé) aux applications de paye de la DGFIP et à divers ordonnateurs.

Des exemples de rattachement de codes NNE aux catégories d'emplois sont donnés en annexe 3. Par ailleurs, le référentiel complet est disponible sur le site du Forum de la performance : <http://www.performance-publique.gouv.fr>

Il existe d'autres référentiels de paye, qui permettent notamment de recenser les catégories d'emplois par ministère et de gérer la table des codes éléments de paye (c'est-à-dire des éléments susceptibles de composer la rémunération d'un agent).

2. Description du macro-processus

2.1. Finalité du macro-processus

Le macro-processus MP8 « Pilotage de la masse salariale et des emplois » a pour finalité de définir les conditions optimales du pilotage efficace et efficient de la masse salariale et des emplois. Les principaux enjeux concernent la définition :

- des processus, des règles de gestion et de la répartition des rôles et responsabilités induisant une responsabilisation et une professionnalisation accrues des gestionnaires à tous les niveaux ;
- du niveau pertinent pour l'exercice d'un pilotage efficace de la masse salariale et des emplois : un niveau où coexistent une masse critique et un pouvoir de décision RH ;
- de l'articulation avec la stratégie RH, les référentiels RH, les processus et l'organisation RH.

Remarque générale :

Ce document est rédigé en conformité avec l'ensemble des éléments de la gestion publique issue de la LOLF sur l'hypothèse selon laquelle le niveau de responsabilisation opérationnel est le niveau BOP. Toutefois, par exception, la cartographie de programmes, de BOP et d'UO retenue peut conduire à ce que le niveau de responsabilisation soit le niveau UO. La lecture du document doit alors être transposée en conséquence.

En tout état de cause et comme cela sera précisé plus bas, le niveau pertinent pour l'exercice d'un pilotage effectif de la masse salariale et des emplois, est un niveau où coexistent une masse critique (au sens de volume significatif d'effectifs et de crédits de titre 2 gérés, et au sens de niveau qui peut recourir aux ressources adéquates en matière d'expertise) et un pouvoir de décision RH, en particulier sur les flux d'entrées et de sorties et en matière de politique de rémunération¹.

2.2. Rôles intervenant dans le pilotage de la masse salariale et des emplois

Pour rappel, un acteur est un intervenant dans un ministère. Un acteur peut exercer un ou plusieurs rôles. Un rôle en revanche est un intervenant qui exerce une action dans le cadre d'un groupe d'activités.

L'affectation des rôles aux acteurs doit être adaptée à l'organisation interne et au contexte propre à chaque ministère.

¹ On estime ainsi de façon générale qu'en-deçà de 200-300 agents la masse critique n'est pas atteinte.

L'ensemble des rôles par macro processus est retracé dans le manuel de lecture des macro-processus.

Les rôles intervenant dans le MP8 sont les principaux rôles du MP1 et du MP2, **certains rôles sont spécifiques au pilotage de la masse salariale et des emplois** :

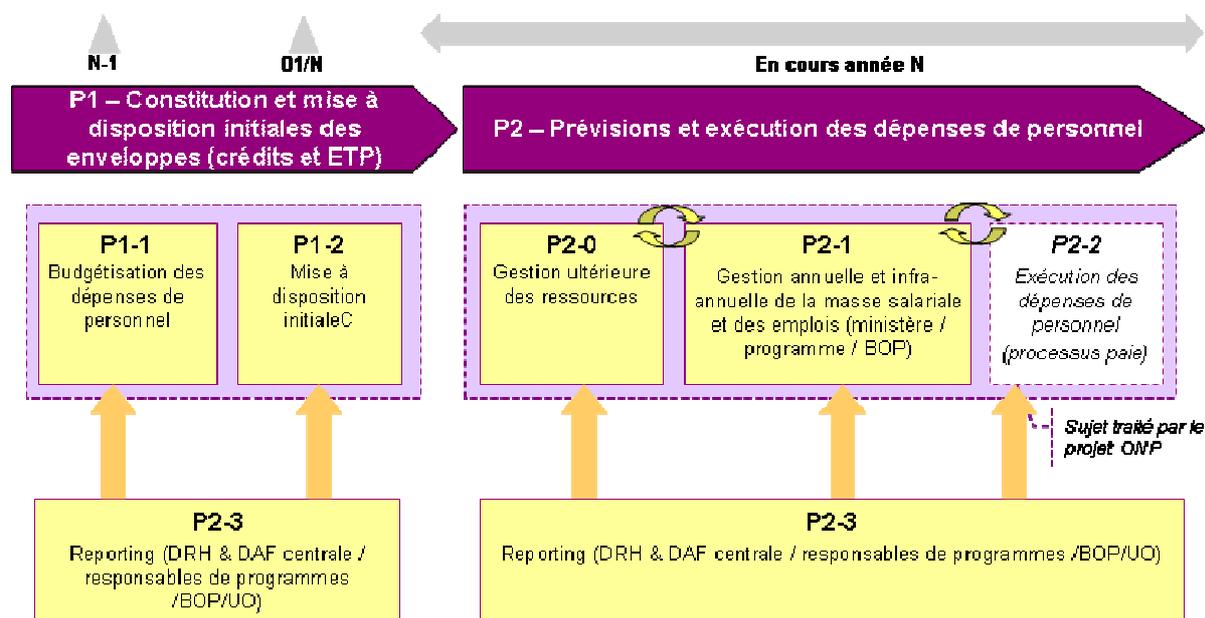
N°	Rôles	Maille	Définition
5	Responsable de la stratégie et des arbitrages supra-programme	Ministère	<p>Il décide de la stratégie (hors stratégie RH), arbitre au niveau supra-programme et rend compte au parlement de la performance (au niveau supra programmes).</p> <p>Il alloue aux responsables de programme les ETPT nécessaires à la politique dont ils ont la charge en prenant soin de respecter le plafond d'emplois ministériel et d'assurer la stricte cohérence entre les moyens effectifs en crédits et de titre 2 du programme arrêtés par la loi de finances.</p> <p>Il prend en gestion les mesures nécessaires au respect du double plafond en emplois et en crédits de titre 2 en procédant le cas échéant à des réallocations de moyens.</p>
30	Contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire	Ministère BOP UO	<p>Au niveau central, le rôle de contrôleur budgétaire externe est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Au niveau déconcentré, ce rôle est tenu par le trésorier-payeur général en région, assisté par un contrôleur financier en région, à qui il délègue sa signature.</p> <p>Les CBCM visent le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) produit par les ministères. Leur visa, fondé sur l'analyse des prévisions de dépenses et d'emplois et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, porte plus particulièrement sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme ; - les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. <p>Le CBCM s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses (article 51 de la LOLF). Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des crédits ouverts à chaque programme.</p> <p>L'article 15-3 du décret de 2005 institue par ailleurs deux nouvelles compétences du contrôleur financier</p>

N°	Rôles	Maille	Définition
			<p>qui réalise :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un contrôle a posteriori sur les actes de dépense payée, dispensés de contrôle préalable ; - des évaluations des circuits et des procédures générant les actes de dépense et le plan prévisionnel des effectifs. <p>La sélection des contrôles de l'article 15-3 s'opère en fonction d'indices établissant ou laissant présumer des anomalies dans le traitement des opérations de dépense (programmation en fonction des risques budgétaires). Ces indices sont issus du contrôle a priori, de l'examen de l'exécution budgétaire et comptable, des observations de la Cour des Comptes, des ministères ou de la direction du Budget.</p> <p>Le contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire participe à la maîtrise de l'exécution de la loi de finances en crédits (AE et CP) et en effectifs par l'identification et la prévention des risques financiers majeurs en fonction de la nature de la dépense et de son montant.</p> <p>Le contrôle budgétaire (externe) est centré sur l'appréciation de la soutenabilité budgétaire de la dépense à travers notamment leur visa sur les programmations budgétaires, et un contrôle des actes d'engagement limité aux dépenses significatives et excluant les contrôles de régularité juridique (sauf actes de personnel à enjeu).</p> <p>Plus spécifiquement pour ce macro-processus, le contrôleur externe de la soutenabilité budgétaire II examine la soutenabilité de la programmation de l'exécution budgétaire sur le titre 2 et contrôle la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnel correspondants pour chaque programme.</p> <p>Au titre de l'exécution budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il émet un avis sur tout projet tenant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel. - Il est chargé de donner son avis ou son visa préalable à certains actes de gestion de personnel, dans des conditions prévues par un arrêté relatif au contrôle financier des programmes et services propre à chaque ministère. - Il est rendu destinataire périodiquement de comptes rendus d'utilisations des crédits et des emplois mis à disposition du responsable de programme et des services de l'État rattachés à un programme.
49	Décideur de la stratégie RH	Ministère Programme BOP	<p>Il décide de la stratégie RH, propose des orientations stratégiques pluriannuelles en ce sens.</p> <p>Il prépare les arbitrages sur les ressources et</p>

N°	Rôles	Maille	Définition
			<p>réformes à mettre en œuvre en N+1.</p> <p>Il valide les scénarios de gestion RH.</p>
50	Responsable de la mise en œuvre de la stratégie RH	Ministère Programme BOP	<p>Il coordonne et met en œuvre la stratégie RH validée par le décideur de la stratégie RH.</p> <p>Il valide et consolide la programmation, à échéance N+1 et pluriannuelle, en adéquation avec les scénarios de gestion RH définis.</p> <p>Il vérifie que les plans de recrutements présentés par les responsables de programme permettront, compte tenu des prévisions de départs, de réaliser le schéma d'emplois arrêté pour le ministère.</p> <p>Il vérifie que le coût des mesures catégorielles mises en œuvre (statutaires et indemnitaires) peut être financé par l'enveloppe de « retour catégoriel » associée au schéma d'emplois, compte tenu des effets extension année pleine des mesures de l'année précédente et des mesures décidées à un niveau interministériel.</p>
51	Pilote de la masse salariale et des emplois	Ministère Programme BOP	<p>Il est responsable, à son niveau d'intervention, des activités de suivi de l'exécution et de la prévision des dépenses de personnel en ETPT et en crédits de Titre 2 ; en liaison avec le responsable du pilotage des crédits.</p> <p>Il élabore la valorisation budgétaire sur la base du scénario de gestion RH défini.</p> <p>Il participe activement à l'allocation des moyens humains (crédits et ETP) à son niveau de l'organisation, conjointement avec l'arbitre et responsable de l'attribution des objectifs de performance et de l'allocation des moyens, en tenant compte des contraintes RH.</p> <p>Au niveau ministériel il détermine, répartit et gère le plafond d'emplois ministériel entre les programmes.</p> <p>Au niveau du programme, il constitue une réserve pour aléas de gestion afin de garantir le financement des mesures catégorielles interministérielles non connues en début d'exercice et de prendre en compte les risques de dépassement de crédits identifiés lors de l'exécution budgétaire précédente.</p> <p>Note : comme pour la plupart des rôles des processus budgétaires et comptables, ces activités peuvent correspondre à un rôle spécifique ou être regroupées avec d'autres rôles de façon à intégrer les aspects titre 2 et hors titre 2 pour un pilotage global du budget.</p>

2.3. Décomposition du macro-processus

Le macro-processus 8 « Pilotage de la masse salariale et des emplois » peut être schématisé comme suit :



Le macro-processus 8 se décompose ainsi en deux processus :

- **P1 : Constitution et mise à disposition initiales des enveloppes (crédits et ETPT) :** ce processus recouvre les phases de la budgétisation des dépenses de personnel et de la mise à disposition initiale.
 - Le processus de **budgetisation des dépenses de personnel** a pour objectif de déterminer les ressources en crédits et en emplois à allouer. Ces ressources (emplois et crédits) doivent être budgétées par rapport à un cadre stratégique, en cohérence avec un contexte et des orientations RH, formalisés dans un scénario de gestion RH.
 - Le processus de **mise à disposition initiale des crédits et des ETPT** consiste à faire parvenir aux différents responsables les crédits et emplois pour assurer leur gestion sur leur périmètre et leurs missions.
- **P2 : « Prévisions et exécution des dépenses de personnel »** qui recouvre les phases de gestion annuelle et infra-annuelle de la masse salariale et des emplois et, le cas échéant, de mise à disposition ultérieure des ressources.

Il a pour objectif d'optimiser l'exécution des dépenses de personnel et recouvre les activités de suivi des facteurs d'évolution des ressources (changement de stratégie RH, variations de ressources), de suivi de l'exécution des crédits et des ETPT, d'analyse des écarts entre la prévision et l'exécution et, enfin, la reprévision des crédits et des emplois sur les mois restants de l'exercice budgétaire. Il est composé des processus suivants :

- Le processus de gestion infra-annuelle des emplois et des crédits de titre 2 recouvre également, le cas échéant, les activités de reprogrammation, de réajustement du scénario de gestion RH, et/ou de demande de libération de crédits ou de réserves.

- Le processus de mise à disposition ultérieure des ressources (notification et mise à disposition des emplois ou des crédits) consiste à faire parvenir (ou à reprendre) aux différents responsables les crédits et emplois.
 - Le processus d'exécution des dépenses de personnel recouvre les activités de paye à proprement parler. Ce processus ne fait pas partie du périmètre du MP8 : le projet de l'Opérateur National de Paye de refonte de l'application paye de l'État couvre en effet ce périmètre fonctionnel et est à l'initiative de la réingénierie du processus correspondant.
- Les activités de **restitution** recouvrent l'ensemble des processus de remontées et consolidations de données à des fins de pilotage ou de gestion dans le domaine du pilotage de la masse salariale et des emplois et en support au dialogue de gestion.

2.4. Rôle pivot du scénario de gestion RH

Les processus RH à proprement parler ne font pas partie du périmètre du MP8 : toutefois, dans le cadre du MP8, il est nécessaire de formaliser les points d'interactions entre les processus RH et les processus du pilotage de la masse salariale et des emplois.

C'est l'élaboration du scénario de gestion RH qui permet de passer du budget à l'opérationnel métier et à l'opérationnel RH.

Ce document qui intègre, outre les emplois, tous les éléments du titre 2, permet d'articuler, dans un but d'optimisation de la gestion et de la performance, la programmation et la budgétisation.

Il s'inscrit dans des cadres stratégiques prédéfinis : un cadre stratégique qui définit l'évolution des missions, un cadre stratégique RH, un cadre budgétaire.

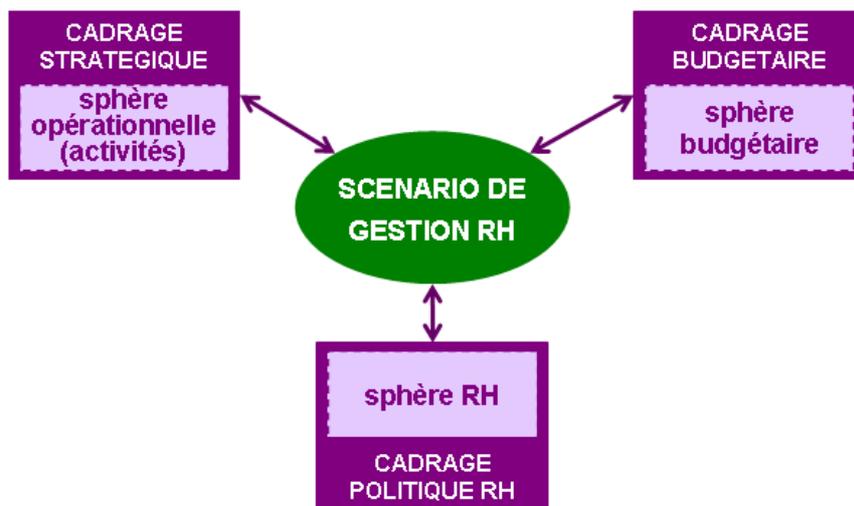
Il est par ailleurs mené dans une perspective pluriannuelle.

Les différentes phases sont les suivantes :

- La programmation : c'est l'action de prévision et de répartition des ressources, par activités le cas échéant, en fonction des missions qui sont confiées et du cadre budgétaire fixé. Elle permet de faire le lien avec l'opérationnel.
- Le scénario de gestion RH : c'est la déclinaison opérationnelle RH des ressources programmées en fonction du contexte RH national ou local. Ce scénario fera l'objet d'un suivi et d'éventuels ajustements en cours d'année.
- La budgétisation ou pilotage de la masse salariale : c'est l'action de valorisation des ressources exprimées en crédits de titre 2 et en ETPT en lien avec la programmation via le scénario de gestion RH, dans le cadre budgétaire alloué.

Les différentes phases sont en réalité très imbriquées et réalisées compte tenu de contraintes budgétaires et RH, et dans le cadre de la stratégie relative aux missions conduites. Toute évolution de cadre stratégique peut impacter l'ensemble des activités : l'articulation entre programmation, budgétisation et scénario de gestion RH est donc une

réalité à tous niveaux de gestion (ministériel, programme, BOP) et toutes périodes confondues (de l'élaboration budgétaire au suivi infra-annuel).



Présentation succincte du contenu d'un scénario de gestion RH :

Le scénario de gestion RH synthétise les problématiques suivantes :

- Gestion des carrières : avancements d'échelons, de grades, de corps.
- Mobilité/ recrutement : élaboration d'un schéma prévisionnel pluri annuel des emplois (Prévisions pluri annuelles d'entrées-sorties assorties de dates, profils d'emplois et coûts), prévisions de départs à la retraite, détermination des profils d'emplois et qualifications requises pour mener à bien les activités et atteindre les objectifs à un horizon temporel déterminé.
- Notation, évaluation en lien avec la politique indemnitaire (reconnaissance de la performance).
- Politique indemnitaire : modulations indemnitaires et dispositif de rémunération de la performance.
- Gestion individuelle, notamment les temps partiels et les cessations progressives d'activité.
- Politique en matière de remplacements (congrés maladie, maternité, congrés de longue maladie, congrés de longue durée, congrés de formation) en prévoyant notamment les modalités de recrutement des contractuels (durée des contrats, niveau de rémunération, prévisions en matière d'allocations pour perte d'emplois à l'issue du contrat, etc.).
- Politique en matière d'action sociale.
- Politique en matière de formation (notamment congrés de formation) et de qualification, en lien avec le schéma prévisionnel pluriannuel.

Ces politiques RH résultent des démarches de Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines (GPRH) mises en œuvre dans les ministères.²

² Source : DGAFP – Volume 2 du rapport annuel de la fonction publique 2007/2008

L'annexe 4 présente la GPRH au sens de la direction générale de la Fonction Publique (DGAFP).

2.5. Processus P1 : constitution et mise à disposition initiale des enveloppes (crédits et ETPT)

Le processus de constitution et de mise à disposition des enveloppes se décompose en deux sous-processus :

Sous-processus « Budgétisation des dépenses de personnel » (P1-1)

Le sous-processus « Budgétisation des dépenses de personnel » a pour objectif de déterminer l'enveloppe de crédits allouée aux dépenses de personnel. Elle se déroule généralement en année N pour l'exercice N+1. Elle est éclairée par les éléments d'exécution ou la prévision d'exécution de l'année N-1 et de l'année N.

Le sous-processus comprend 3 logigrammes et les matrices d'activité / rôles associées :

- mettre à jour la stratégie N+1 ;
- préparer le PLF N+1 ;
- programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle.

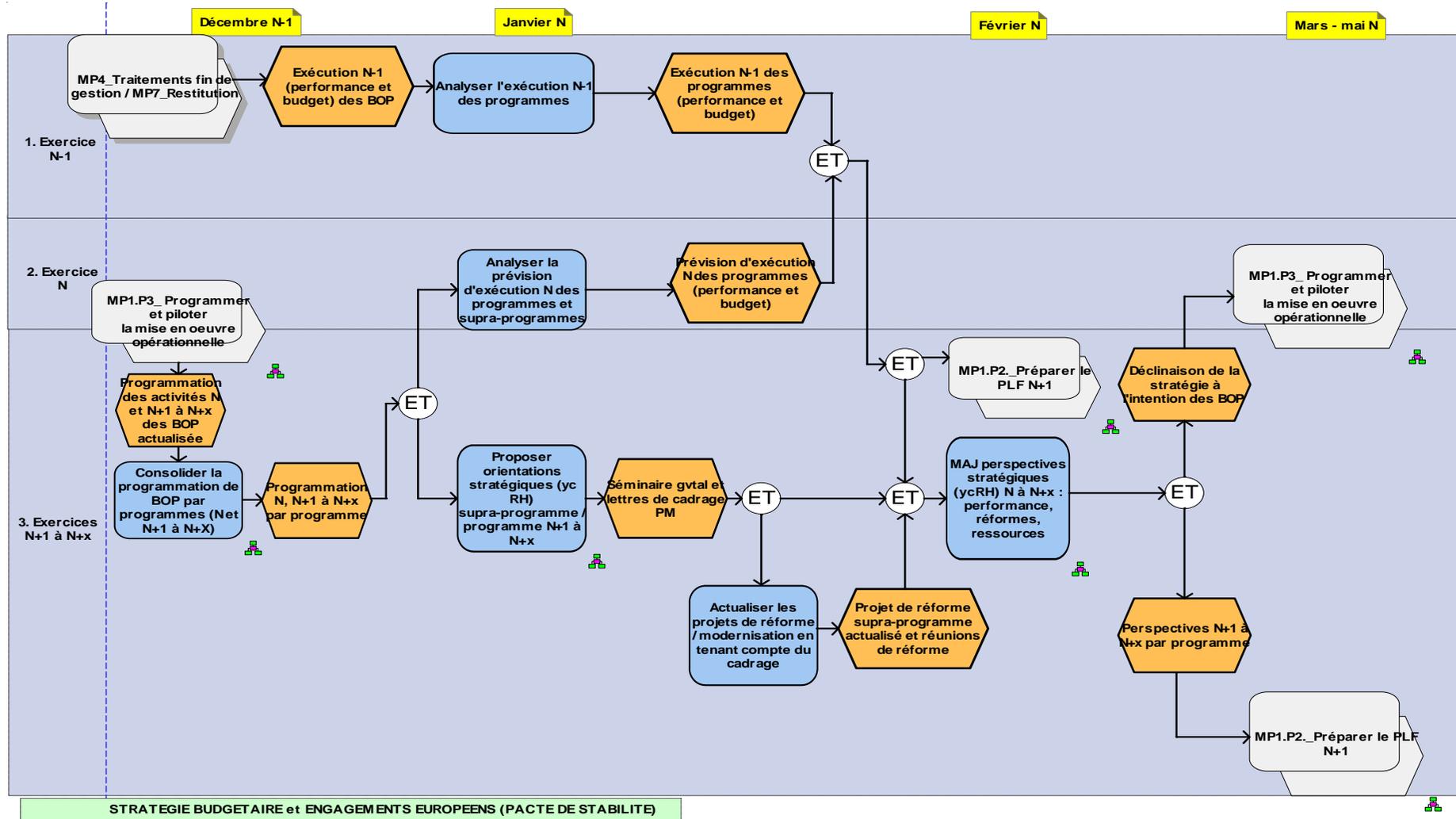
Sous-processus « Mise à disposition initiale » (P1-2)

Ce sous-processus a pour objectif de mettre à disposition les crédits de titre 2 et les emplois, selon la programmation définie dans le cadre du sous-processus précédent « Budgétisation des dépenses de personnel » (P1-1).

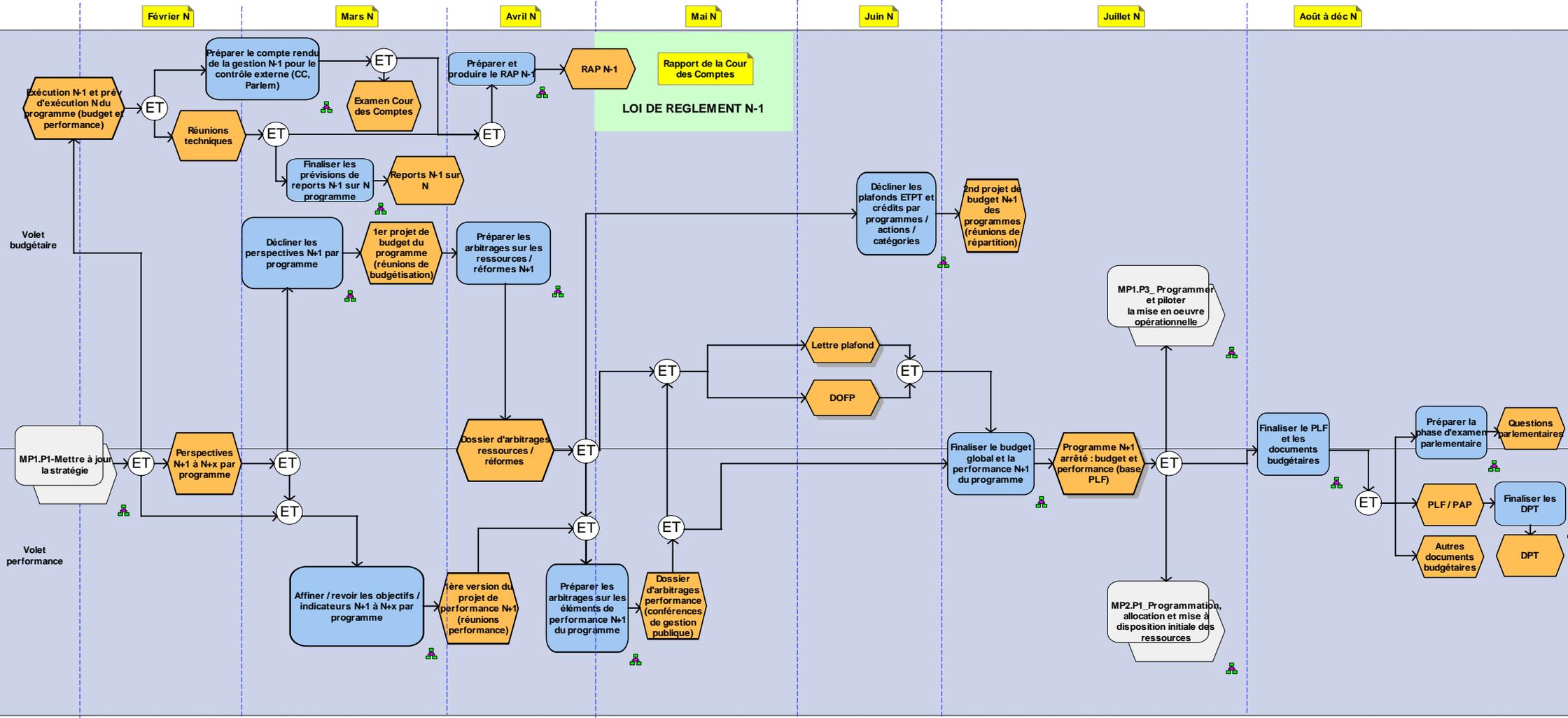
2.5.1. Sous-processus « Budgétisation des dépenses de personnel » (P1-1)

2.5.1.1. Logigramme « Mettre à jour la stratégie N+1 »

Le logigramme du sous-processus P1-1 est formalisé comme suit :



2.5.1.2. Logigramme « Préparer le PLF N+1 »

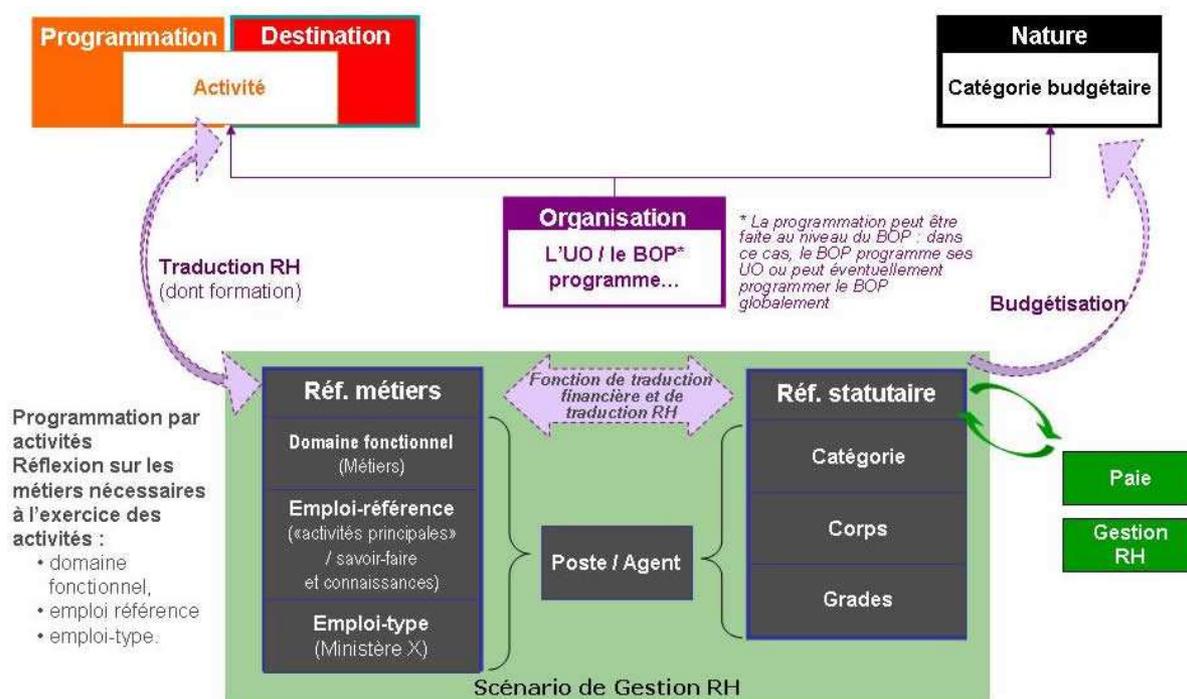


2.5.1.3. Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle

2.5.1.3.1. Programmation des activités

La programmation des activités fait l'objet d'une présentation détaillée dans le MP2.

S'agissant du titre 2, la programmation par activité consiste, compte tenu des orientations stratégiques, à détailler, les ressources requises en termes de métiers, de compétences, d'emplois et de rémunération et d'effectuer les arbitrages nécessaires, en coordination avec le responsable des ressources humaines.



Ainsi, compte tenu de sa programmation d'activités et des contraintes budgétaires et RH du programme (en emplois et en crédits telles que déclinées à son niveau), le responsable de BOP propose un scénario de gestion RH pour le BOP. Il doit y intégrer les politiques et les contraintes RH ministérielles et territoriales.

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (cf. 1.4) permet de faciliter la déclinaison opérationnelle des ressources programmées en termes de métiers et compétences et d'élaborer le scénario de gestion RH à mettre en œuvre afin de fournir aux responsables opérationnels les ressources requises déterminées lors de la programmation d'activités.

Le scénario de gestion est donc établi au niveau du BOP.

Modalités de programmation par activités du Titre 2 : une programmation qui s'effectue en ETPT, au niveau des UO ou des BOP

Par principe, la programmation par activités doit être réalisée en ETPT, et non en crédits, parce que le niveau de l'activité correspond au mieux au niveau action, voire à un niveau plus fin que l'action.

Une programmation en crédits à de tels niveaux n'est ni pertinente, ni fiable, a fortiori dans une perspective pluriannuelle.

Toutefois, si l'ETPT est l'unité de mesure finale de la programmation, d'autres unités d'œuvre ou éléments spécifiques du titre 2 peuvent s'avérer nécessaires, en amont, afin de programmer les activités. Ces unités d'œuvre renvoient aux spécificités des métiers des ministères.

C'est ainsi qu'à l'Éducation Nationale les heures supplémentaires des enseignants sont un moyen pérenne de l'activité d'enseignement et, à ce titre, un volume d'heure supplémentaire peut être pris en compte en amont dans la programmation par activités.

La programmation par activités doit se faire au niveau des UO ou des BOP, mais pas au-delà du BOP. En effet, à un niveau supérieur, la vision métier et opérationnelle perdrait de son acuité ; à l'inverse, le niveau infra-UO ne permet pas de dégager des besoins suffisamment significatifs en vue du pilotage. En revanche, il est envisageable qu'un BOP puisse programmer son ou ses UO si l'UO ne programme pas elle-même.

Ainsi, le niveau de programmation et le niveau de pilotage de la masse salariale peuvent ne pas coïncider.

De manière générale :

- La programmation exige une réalisation au niveau le plus opérationnel possible BOP voire UO ;
- Le pilotage est assuré au niveau regroupant les conditions suivantes :
 - une masse critique en matière d'emplois et de crédits permettant de supporter les aléas ;
 - une expertise permettant les activités de pilotage ;
 - un pouvoir de décision en matière RH permettant d'exercer des leviers d'actions en matière de dépenses de personnel.

Ce niveau, s'agissant du pilotage, est le plus souvent celui du BOP.

Suivi de la programmation par activité

L'intérêt d'une programmation en ETPT par activités est de pouvoir fonder le dialogue de gestion, notamment son volet performance, sur la réalité opérationnelle du service, de déterminer concrètement les leviers d'action et d'en suivre l'exécution.

Le suivi de l'exécution en ETPT par activités nécessite de tenir compte des contraintes d'imputation budgétaires-comptables du titre 2 pour la construction du référentiel d'activités.

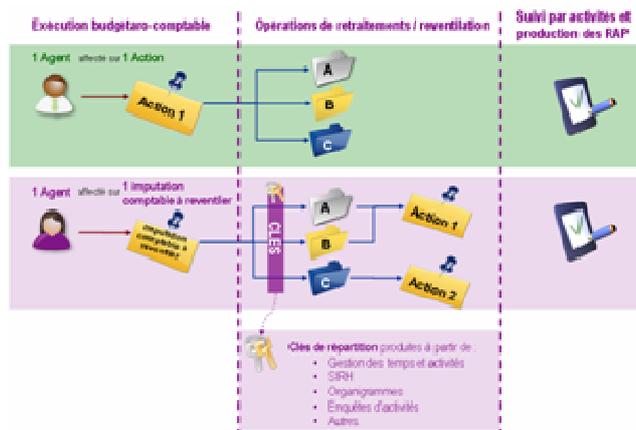
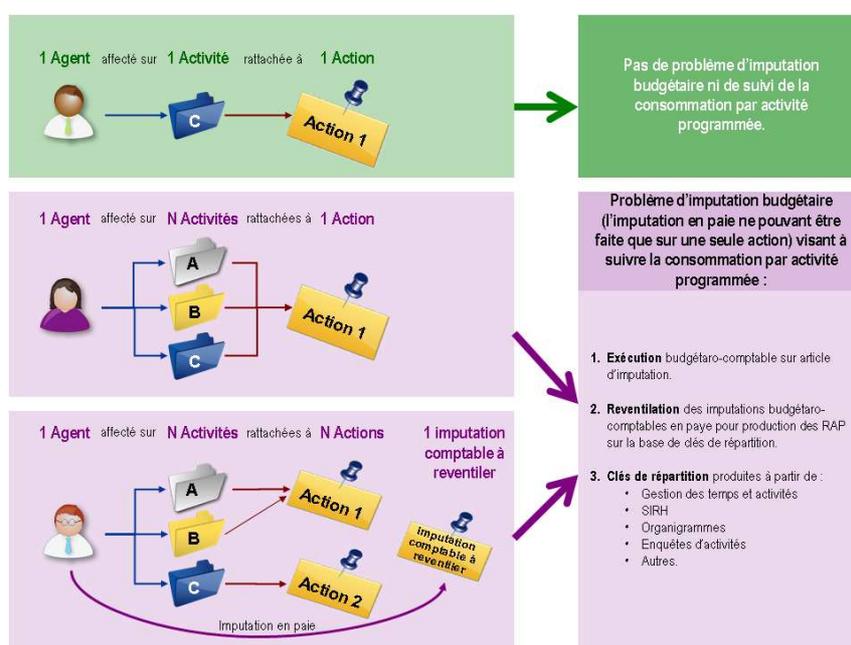
En effet la paye d'un agent ne peut être imputée directement (sans clé de répartition) que sur une occurrence du référentiel des destinations (un seul programme, une seule action).

Ainsi si un agent ne mène qu'un type d'activité et que sa paye est imputée sur une action, elle-même mono activité, il y aura concordance entre le suivi des ETPT et la dépense par action.

En revanche si l'agent exerce plusieurs activités incluses dans une même action et que le détail de ces activités ne renvoie à aucun détail de la nomenclature budgétaire et comptable (sous action), il n'y aura pas concordance.

La totalité du suivi par activités ne peut être alors disponible directement dans les données d'exécution budgétaire et de comptabilité générale.

Le seul moyen de suivre l'activité dans ce cas est de recourir à des SIRH, des enquêtes d'activités, l'analyse des organigrammes, ou autres outils et, au moyen de clefs, de reconstituer l'exécution par activités.

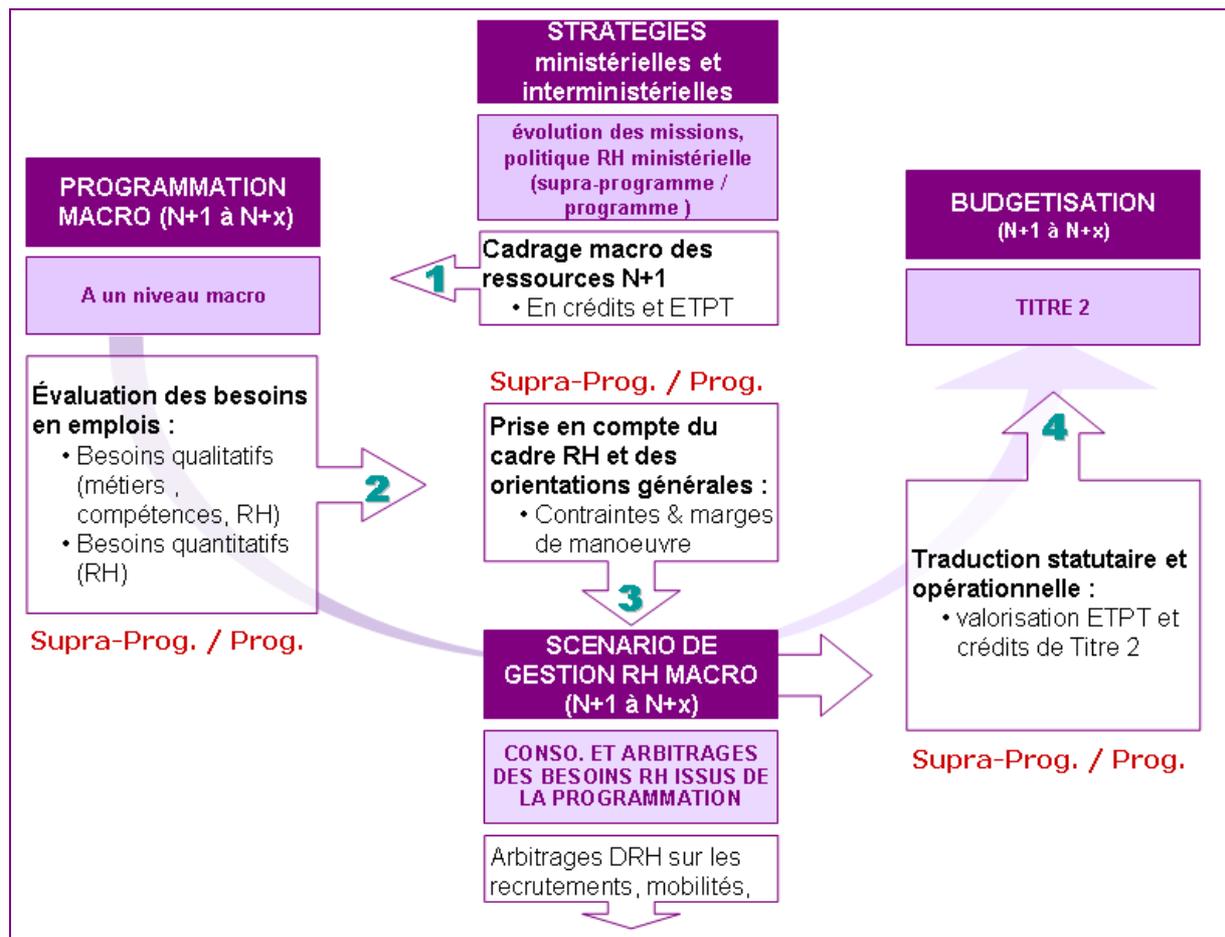


2.5.1.3.2. Programmation, scénario de gestion RH et budgétisation

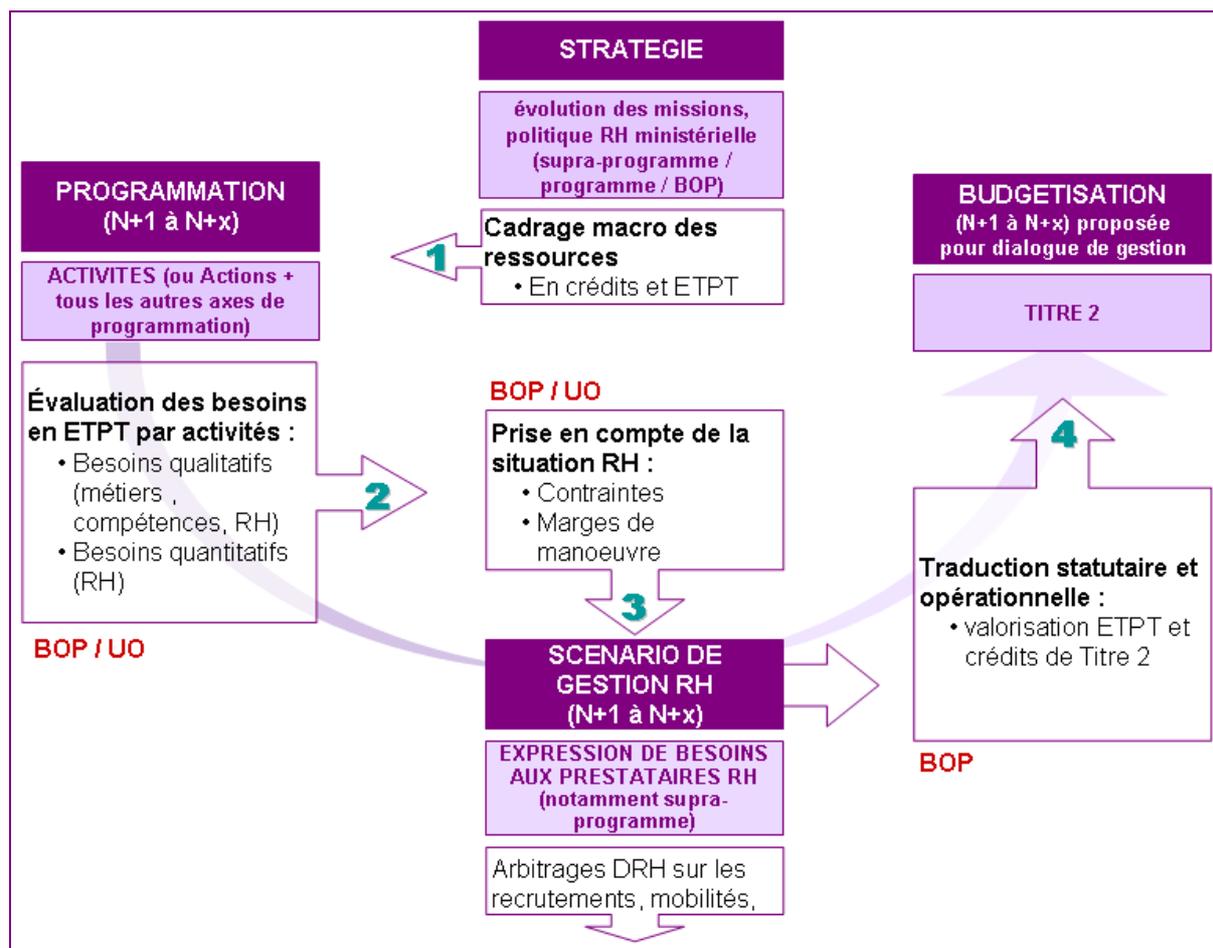
La programmation, le scénario de gestion RH et la budgétisation doivent être articulés entre eux pour aboutir à un ensemble cohérent compte tenu de leurs cadres stratégiques respectifs.

Ces différentes phases et leurs interactions, au niveau supra-programme / programme d'une part (premier schéma) et au niveau BOP / UO d'autre part (second schéma) sont schématiquement représentées ci-après :

Niveau supra-programme/programme :



Niveau BOP/UE :



La nécessité de respecter un calendrier très précis pour permettre d'articuler programmation et budgétisation du titre 2 en année N-1 pour N

La phase de programmation des activités comprend une première phase de cadrage. Elle s'appuie sur une programmation des activités des BOP consolidée au niveau des programmes, priorisée et arbitrée.

Cette programmation consolidée des BOP à N et N+X permet non seulement de consolider le budget N mais également de nourrir l'actualisation de la stratégie et de la politique RH ministérielles. C'est de cette programmation supra-programme que vont découler les cadrages macro, déclinaison par programme des emplois et des crédits et arbitrages entre programmes.

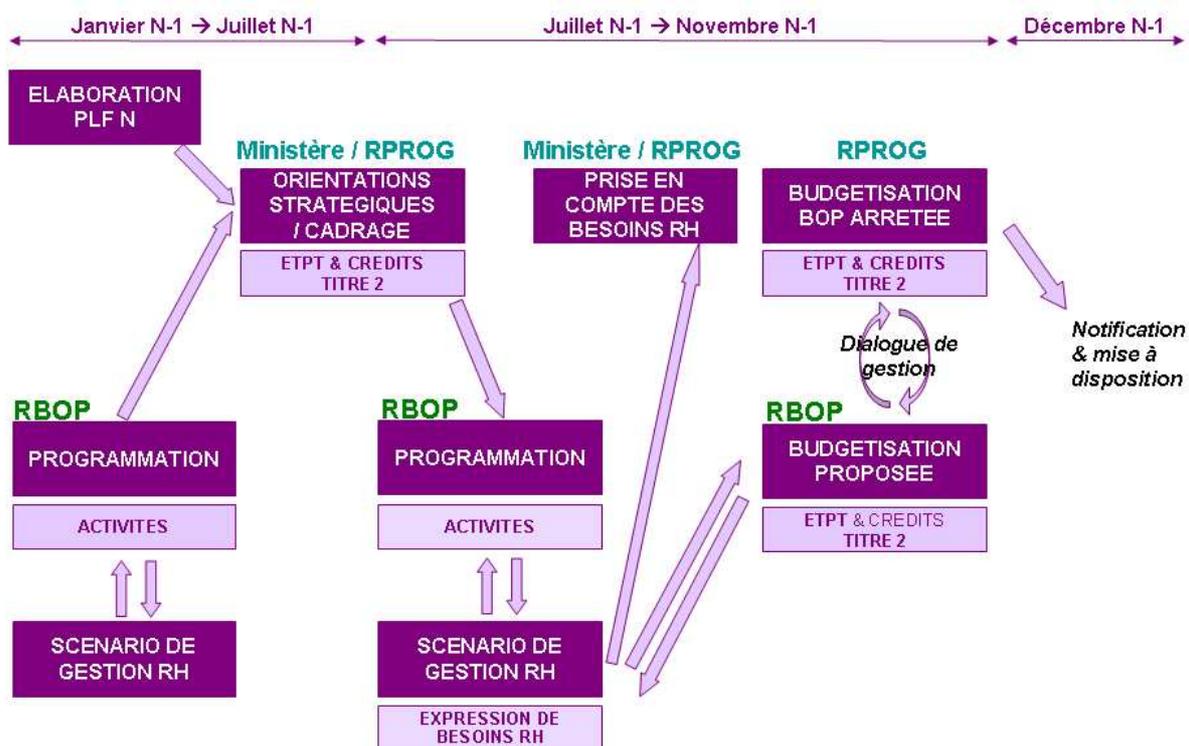
La programmation infra programme se caractérise par une information des responsables de programmes vers les BOP sur les arbitrages stratégiques et d'éventuels plafonds indicatifs (crédits et ETPT).

- Le cadrage des programmes vers les BOP se fait en ETPT (complété le cas échéant par un cadrage sur le niveau des effectifs au 31/12) et en crédits ;
- le cadrage des programmes vers les BOP se fait par actions si cela est utile ;
- il s'agit d'un travail d'optimisation d'une enveloppe budgétaire afin d'atteindre les objectifs avec les moyens (notamment RH) envisagés.

La phase de programmation se poursuit ensuite par la consolidation vers le responsable de programme (voire supra-programme : ministériel ou interministériel en ce qui concerne les arbitrages liés à la gestion des corps) pour l'arbitrage des scénarios de gestion RH élaborés et valorisés par les BOP, compte tenu le cas échéant des éléments produits par les UO :

- Lorsque la programmation se fait au niveau des UO, elle doit se faire en ETPT (et/ou en crédits seuls pour des rubriques spécifiques du titre 2). Il existe en effet des éléments de dépense de personnel qui dépendent indirectement, ou pas du tout, des ETPT (action sociale sur le titre 2 par exemple).
- La conversion des ETPT en crédits doit se faire au niveau de pilotage de la masse salariale (BOP) et doit détailler les catégories budgétaires : la conversion repose sur le scénario de gestion RH qui inclut notamment les entrées/sorties, les quotités de travail, les durées des contrats, etc.
- La programmation se fait par activités. Celles-ci sont rattachées aux actions du programme.

Cette phase de programmation qui fait le lien entre le scénario de gestion RH et le budget proposé peut se traduire schématiquement comme ceci :



La pluri annualité et le titre 2 :

La pluri annualité de la programmation en matière de titre 2 est d'autant plus nécessaire du fait de l'existence d'une certaine inertie en matière de dépenses de personnel et des exigences de soutenabilité : la capacité à satisfaire l'expression de besoins RH conformément aux éléments du scénario de gestion suppose d'en avoir anticipé les éléments, compte tenu de la durée longue des processus RH (recrutements, formations, mobilités) qui permettent de la mettre en œuvre.

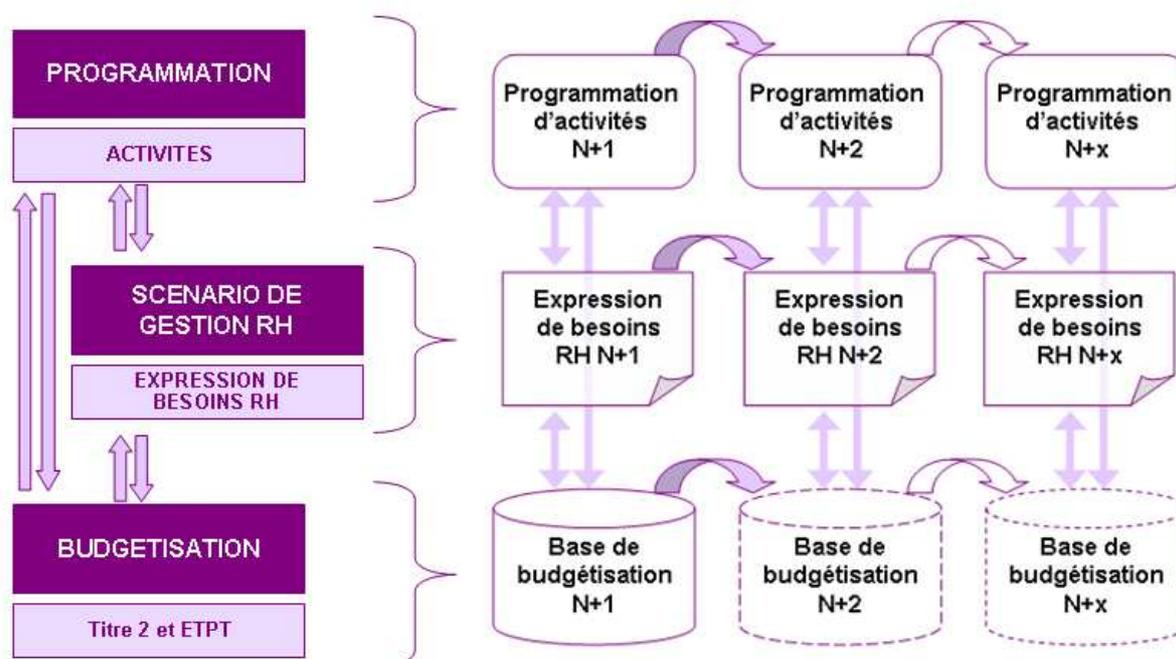
Ainsi, il faut intégrer la dimension pluri annuelle des politiques de GPRH et coordonner des prévisions pluriannuelles RH et de masse salariale avec les orientations stratégiques du ministère.

Cette coordination s'opère par le scénario national RH ministériel (et interministériel, notamment pour les corps présents au sein d'un ministère mais gérés hors du ministère), articulé avec l'évolution des missions du ministère et qui sera ensuite décliné par programmes et BOP.

La pluri annualité de la programmation des activités s'inscrit dans le cadre du budget pluriannuel (Voir manuel du MP1).

Les perspectives RH / masse salariale pluriannuelles doivent être une déclinaison des orientations stratégiques. Elles doivent être réactualisées chaque année et doivent porter sur les emplois (qualitatif et quantitatif) et sur la masse salariale (valorisation) : grâce tout d'abord à l'expression de besoins faits par les BOP en fonction du plan prévisionnel RH local (en emplois et sur la masse salariale) mais aussi grâce à la consolidation et à la programmation des BOP pluriannuelles en emplois et masse salariale au niveau programme (priorisation / scénarisation en fonction des besoins pour arbitrages ultérieurs).

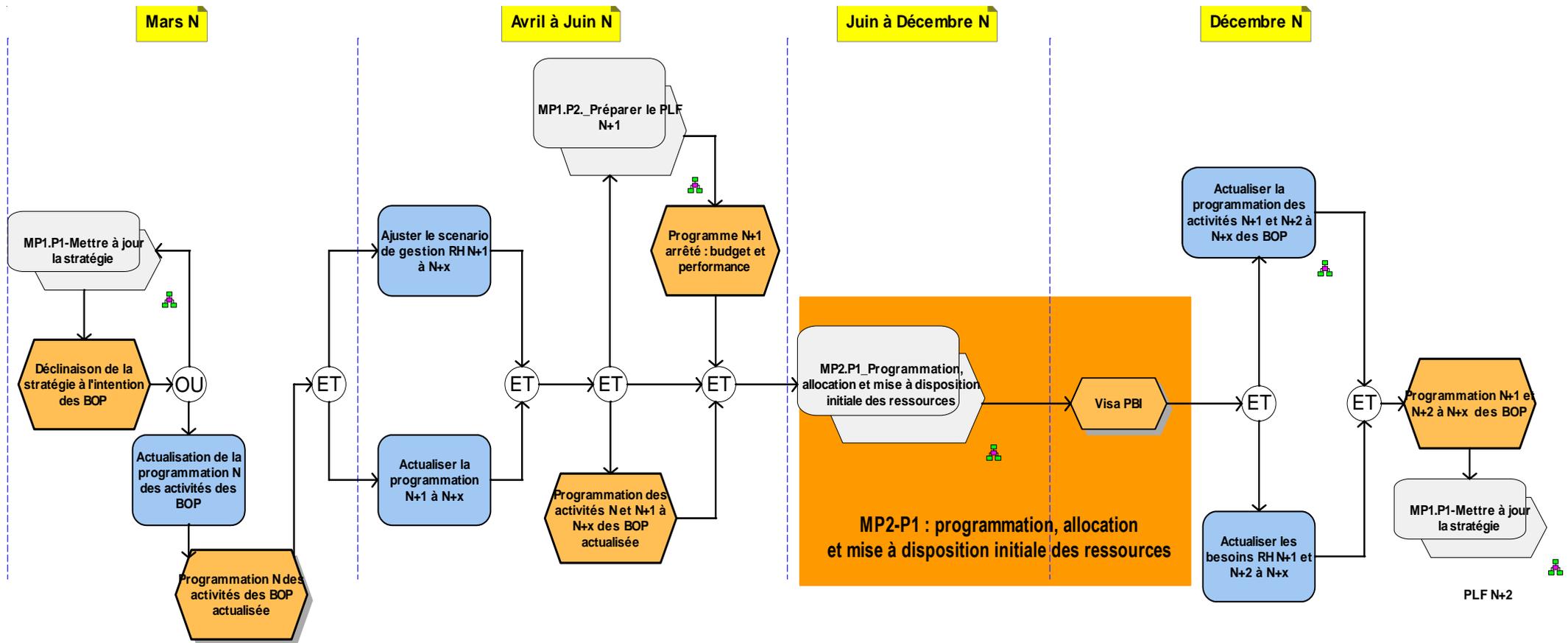
Enfin, la définition des perspectives pluriannuelles s'inscrit de manière itérative dans le processus de budgétisation (MP1 P1 « mettre à jour la stratégie N+1 » et MP1 P3 « programmer / piloter la mise en œuvre opérationnelle ») : Il faut mettre à jour régulièrement une prévision pluriannuelle au regard de l'exécution et de l'évolution des missions. Ceci peut se représenter schématiquement ainsi :



NB : la budgétisation en pluri-annual est liée à la réflexion en cours sur la pluri annualité budgétaire

2.5.1.3.3. Logigramme « Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle »

Schématiquement, le processus « Budgétisation des dépenses de personnel » (Programmer et piloter la mise en œuvre opérationnelle) peut être représenté sous forme de logigramme comme suit :



2.5.2. Sous-processus « Mise à disposition initiale » (P1-2)

Les principaux enjeux de cette phase sont de répondre à deux problématiques :

- Répondre aux interrogations relatives au niveau de programmation, puis de notification et de mise à disposition. Cet enjeu est notamment relatif au niveau de pilotage de la masse salariale et des emplois (conditionné à un pouvoir de décision RH et une masse critique) d'une part, et au niveau de consommation des crédits et ETPT d'autre part.
- Répondre au besoin de visibilité des services déconcentrés en matière de notification et mise à disposition des ressources. Cet enjeu est lié notamment aux réserves et à la programmation initiale.

Il s'agit également de mettre à disposition des moyens globalisés et le plus tôt possible.

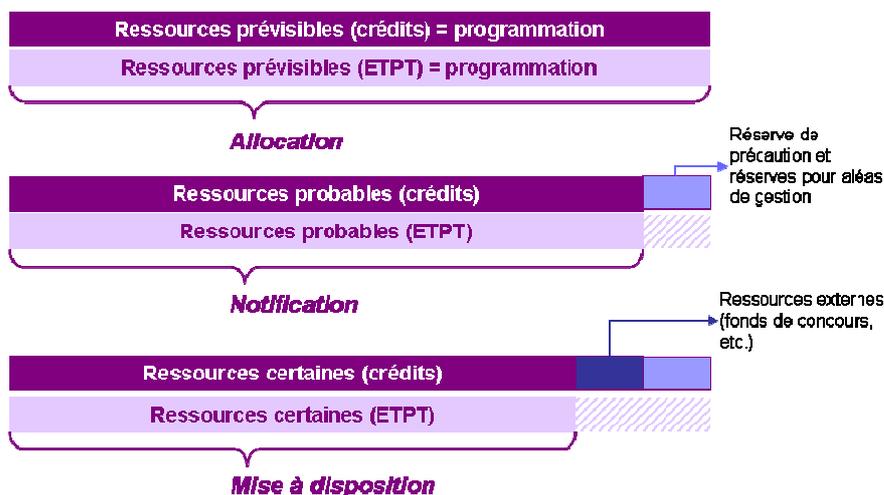
2.5.2.1. Définition des types de ressources

Les ressources qui doivent être allouées, puis notifiées et mises à disposition sont déclinées en ETPT et en crédits :

- Les **ressources prévisibles** (ressources **programmées**) représentent le montant maximal prévisible de ressources, en incluant les ressources externes attendues.
- Les **ressources probables** (ressources **notifiées**) représentent les ressources prévisibles (+/-) l'arbitrage du responsable de programme sur la programmation présentée (-) les réserves. Ces dernières recouvrent :
 - la réserve de précaution prévue en LFI (au niveau programme) ;
 - la réserve pour aléas de gestion :
 - au niveau du programme : il peut s'agir de mesures non arbitrées, dépenses mutualisées gérées par la centrale, crédits devant être transformés en titre 3 (ponctuels), remboursement de mise à disposition, autres aléas de gestion ;
 - au niveau du BOP : il est possible de faire une réserve pour aléas de gestion pour couvrir des aléas non couverts par le programme.

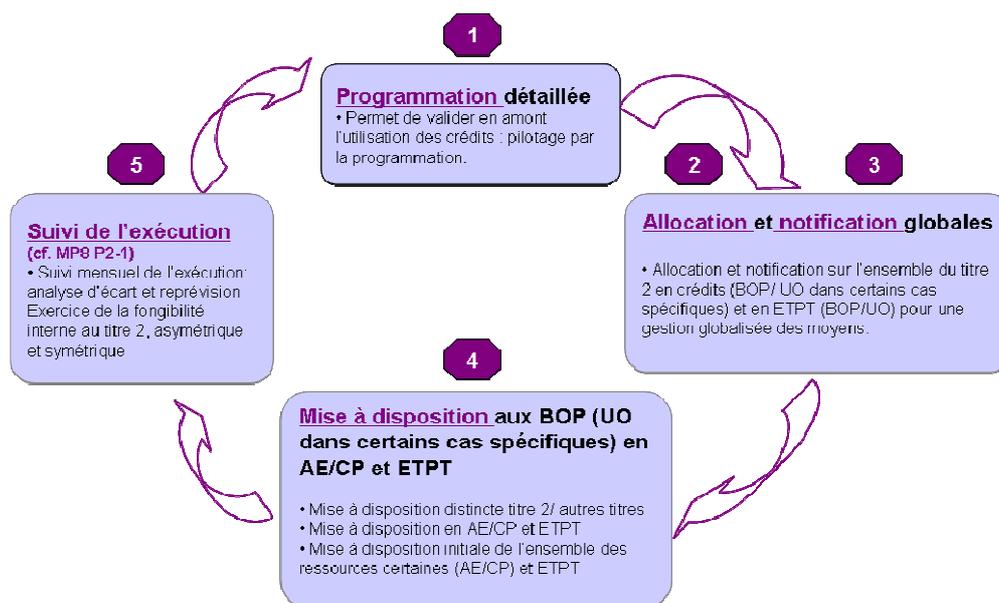
La définition des ressources probables est une prérogative de chaque ministère.

- Les **ressources certaines** (ressources **mises à disposition**) représentent les ressources probables (-) les crédits non ouverts à ce moment là (fonds de concours notamment...). L'intégralité des ressources certaines sont mises à disposition dès le début de l'année, c'est-à-dire tous les crédits ouverts à l'exception des mises en réserve. Les crédits non ouverts en début d'année seront mis à disposition du programme ultérieurement (fonds de concours, reports de crédit...).



2.5.2.2. Grandes étapes de notification et mise à disposition

Le schéma ci-dessous représente les grandes étapes et modalités de la notification et de la mise à disposition des ressources, ainsi que les niveaux de notification et de mise à disposition des ressources, en ETPT et en crédits de titre 2.



L'allocation des ressources :

L'allocation des ressources résulte de l'arbitrage sur la programmation, par activités le cas échéant, et des éléments de performance associés.

Elle permet également de fixer des objectifs (indicateurs et valeurs cibles) et le cas échéant d'approuver des activités.

L'allocation porte à la fois sur les crédits et sur les emplois (schéma d'emplois et plafond d'ETPT).

Au-delà de la programmation, l'allocation s'appuie les éléments suivants :

- les conclusions tirées de l'analyse de l'exécution en termes d'atteinte des objectifs et d'optimisation de l'utilisation des ressources ;
- les contraintes externes ou les rémanences (fonds de concours affectés, etc.) ;
- les contraintes et politiques RH ministérielles.

Si la programmation par activités n'a pas de caractère contraignant, l'allocation des moyens traduit néanmoins l'approbation de la programmation des activités et les arbitrages s'accompagnent d'orientations relatives aux activités (revue de la priorité des activités en fonction des objectifs, activités jugées prioritaires / non prioritaires).

La notification des ressources :

La notification porte sur les ressources probables c'est-à-dire le montant des ressources qui seront, selon toute vraisemblance, mises à disposition des BOP³ d'ici la fin de l'exercice.

La notification porte à la fois sur les ressources (en AE/CP et en ETPT) et sur les objectifs assignés au RBOP et aux UO.

Elle consiste à communiquer de manière officielle le résultat de l'allocation c'est-à-dire :

- les objectifs de performance du BOP avec la valeur cible des indicateurs associés ;
- les ressources probables du BOP / de l'UO en AE/CP, pour le titre 2 et pour les autres titres, en précisant le montant des AE/CP mis à disposition du BOP / de l'UO dès le 2 janvier ;
- le scénario de gestion validé, avec les instructions nécessaires relatives aux recrutements ;
- les instructions éventuelles relatives à la programmation des activités proposée.

Les éléments à prendre en compte pour notifier sont :

- le risque budgétaire : la réserve de précaution ;
- l'indisponibilité d'une partie des crédits (AE/CP) du programme à la date de notification (transferts de crédits en AE/CP, fonds de concours attendus) ;
- la nécessité d'une bonne visibilité sur les ressources allouées et les objectifs de performance. En effet, la notification vise à donner de la visibilité aux gestionnaires pour organiser la gestion et non à permettre l'exécution des dépenses en tant que telle.

La notification sert de support à l'actualisation de la programmation infra-annuelle des activités et à la finalisation des BOP.

Lorsque le responsable de programme notifie le budget alloué aux BOP, les ressources probables des BOP (budget alloué à chaque BOP) sont mises à jour en programmation.

Ensuite, le responsable de BOP procède aux arbitrages nécessaires entre les UO, le cas échéant, et notifie en conséquence l'allocation définitive des ressources aux responsables d'UO.

³ UO dans certaines situations spécifiques (cf. avertissement page 5).

Lorsqu'il notifie le budget alloué aux UO, les ressources probables des UO sont mises à jour en programmation.

A partir de la notification du responsable de BOP, les UO actualisent la programmation détaillée des activités en fonction des ressources probables dont elles disposent, de la priorisation des activités et du cadrage communiqué. Cela permet de mettre à jour l'enveloppe globale du BOP en crédits et en ETPT constituant le point de départ à la gestion infra-annuelle.

Note :

Il est important de noter qu'il n'y a qu'une notification, résultat du processus d'allocation, par niveau de responsabilité :

- notification des objectifs et moyens alloués aux BOP : le 15 décembre au plus tard ;
- notification des objectifs et moyens alloués aux UO : le 2 janvier au plus tard.

La mise à disposition des ressources :

La mise à disposition des ressources s'effectue sous forme de deux enveloppes globales (titre 2 et autres titres). Afin de maîtriser le risque budgétaire et de prévenir les aléas, seules les ressources certaines sont mises à disposition.

En matière de titre 2, la mise à disposition des ressources s'effectue au niveau du BOP en crédits et en ETPT, répartis par catégorie d'emplois.

Les ressources certaines sont mises à disposition intégralement dès le 2 janvier. S'agissant de la fin de gestion du titre 2, les mouvements de paye doivent pouvoir être intégrés le plus tard possible (y compris pour la paye de décembre). Il est souhaitable que les crédits de titre 2 (Hors PSOP) puissent être engagés jusqu'au 31/12 comme les crédits des autres titres.

2.5.2.3. Objectif de mutualisation des crédits au niveau des BOP

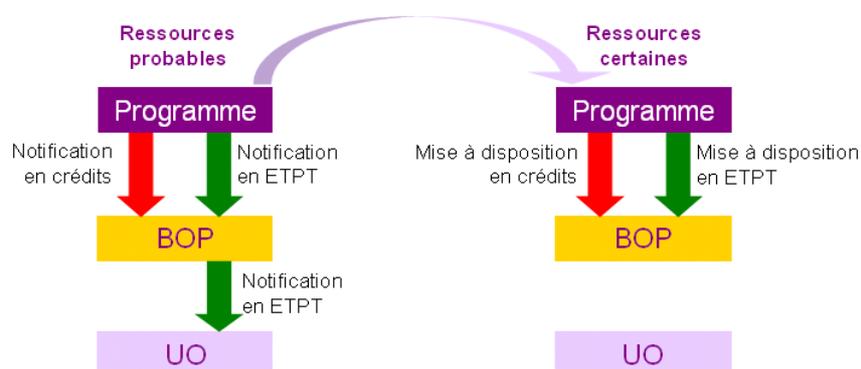
Le scénario de notification et de mise à disposition présenté ci-dessous comme scénario de référence vise la mutualisation des crédits de titre 2 au niveau du BOP.

Cette mutualisation est en cohérence avec le principe structurant ayant posé le niveau pertinent de pilotage comme étant celui du BOP. L'UO est, le cas échéant, le niveau de pilotage de l'activité.

Dans ce cadre, la mise à disposition en crédits ne s'effectue pas au niveau des UO. En effet, les UO ayant programmé des ressources en ETPT, il est important qu'elles puissent se voir notifier des ressources probables en ETPT.

En revanche, le niveau de pilotage de la masse salariale étant le niveau BOP, la mise à disposition des crédits et des ETPT ne s'effectue pas au niveau des UO.

En particulier, il n'y a pas de notification de crédits au niveau UO⁴ : dans la mesure où il est apparu qu'une taille critique minimale était nécessaire pour rendre pertinente une évaluation budgétaire de masse salariale, aucune activité ne doit conduire à calculer des enveloppes de titre 2 à un niveau infra-BOP. Le scénario de référence peut se représenter comme suit :

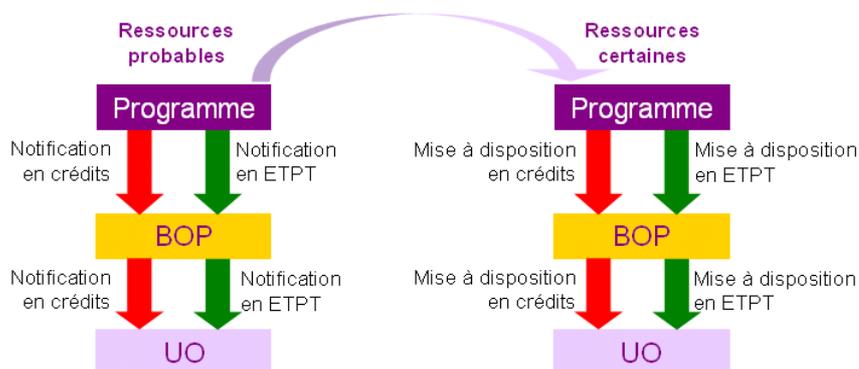


L'UO est ici entendue comme le niveau infra-BOP et non comme le niveau d'exécution (au sens du Palier LOLF).

Toutefois, un second scénario en matière de notification et mise à disposition pourrait être envisagé pour des cas particuliers sous réserve :

- d'une taille critique au niveau de l'UO ;
- d'une expertise en matière de pilotage de la masse salariale et des emplois auprès de l'UO ;
- d'une responsabilité de décision de gestion RH à ce même niveau UO.

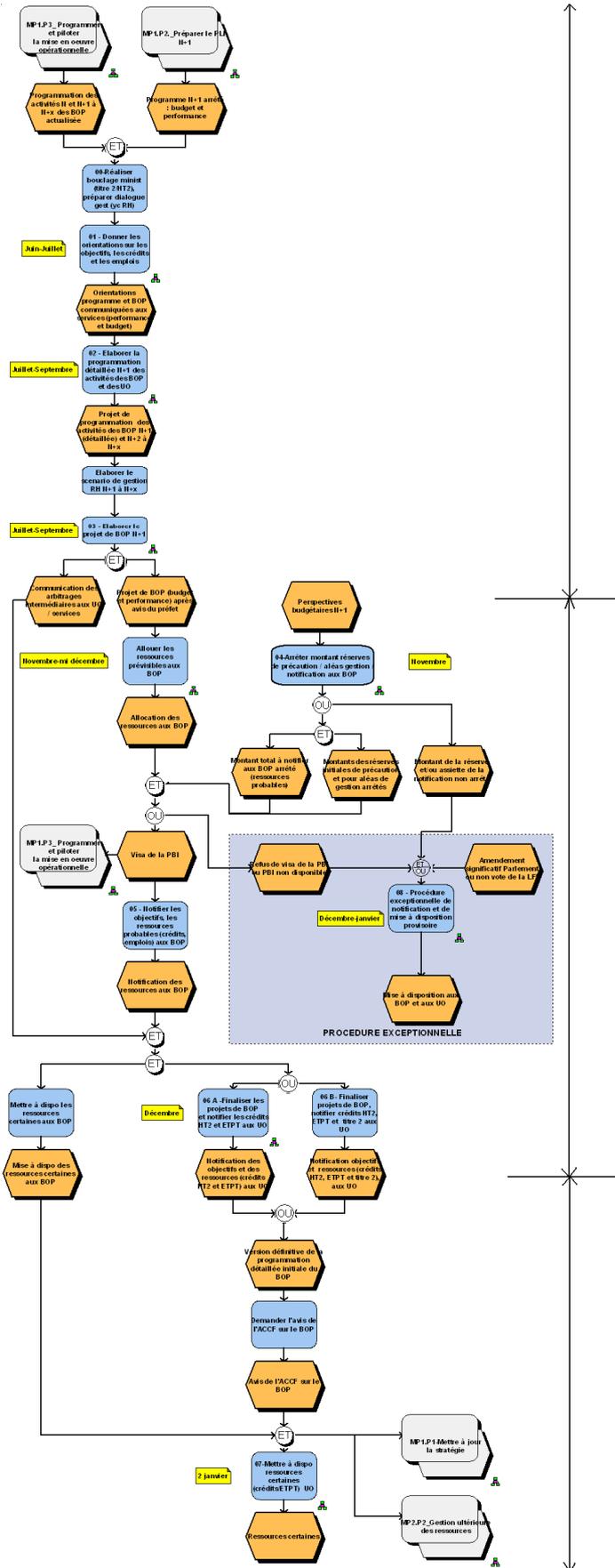
Ce scénario peut être représenté de cette manière :



NB : ce scénario par exception, reposant sur les UO, pose néanmoins la question des attributions du BOP.

⁴ Sauf le cas échéant pour des éléments spécifiques du titre 2 gérés en enveloppes (heures supplémentaires par exemple)

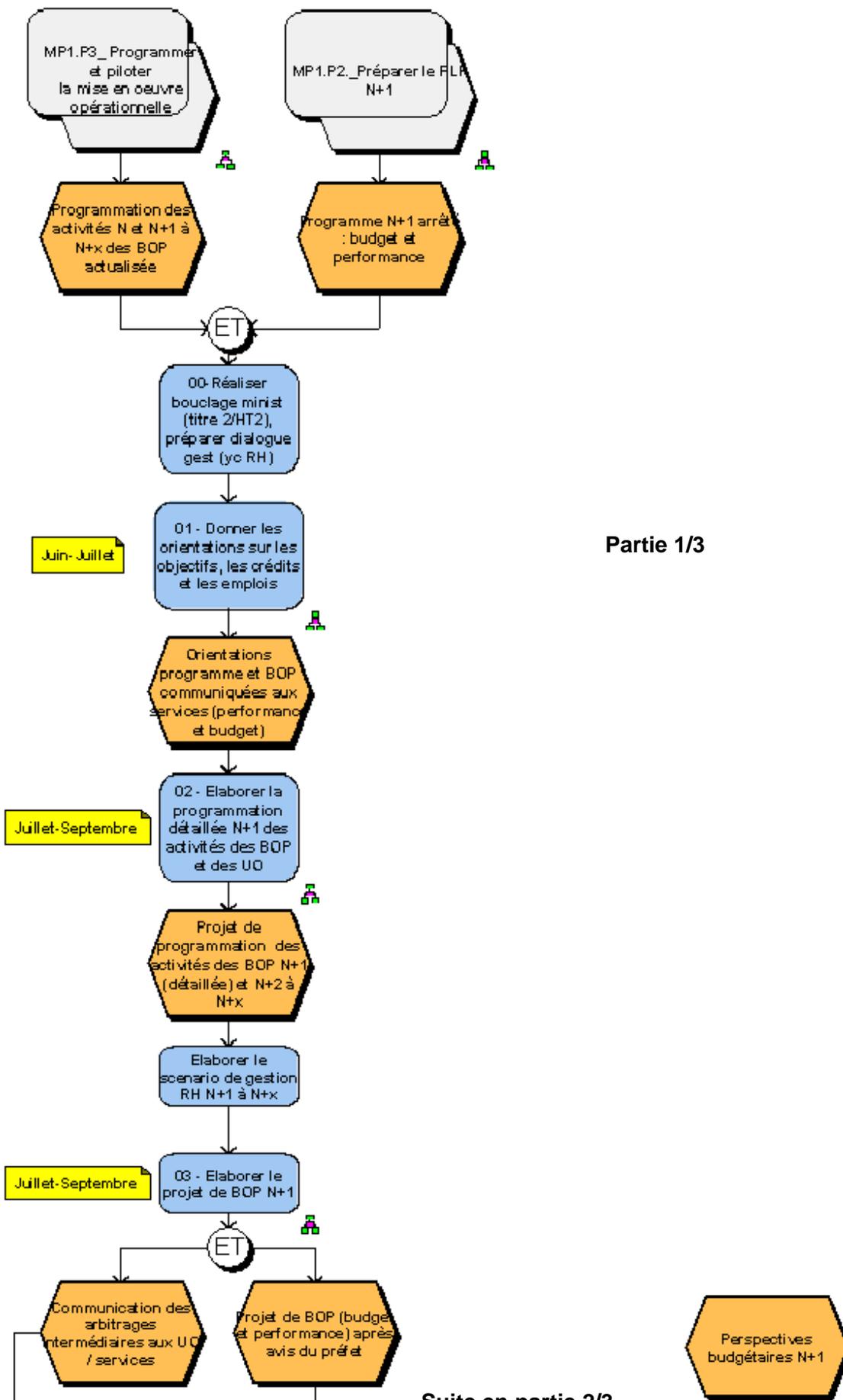
2.5.2.4. Logigramme « Mise à disposition des ressources »

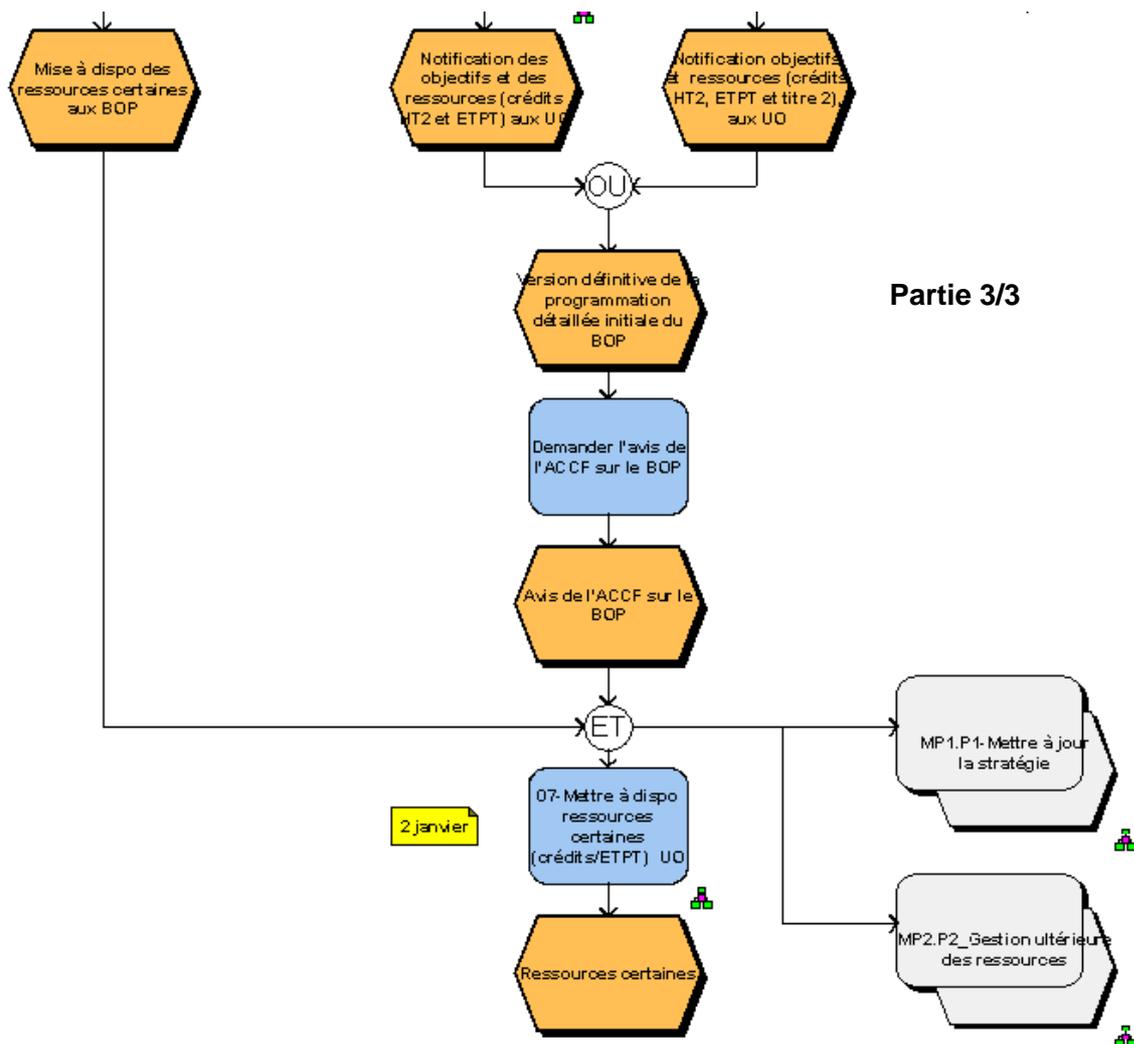


Le détail de cette partie du logigramme est donné ci-dessous (partie 1/3)

Le détail de cette partie du logigramme est donné ci-dessous (partie 2/3)

Le détail de cette partie du logigramme est donné ci-dessous (partie 3/3)





2.6. Processus P2 : prévisions et exécution des dépenses de personnel

2.6.1. Suivi infra-annuel et ses conséquences

L'objectif de ce suivi infra-annuel est de rechercher l'optimisation permanente entre les ressources allouées et les missions à conduire, les unes et les autres pouvant varier par rapport aux prévisions.

Il convient donc d'identifier les évolutions des ressources (en ETPT et en crédits de Titre 2), leur impact en termes de programmation et/ou scénario de gestion RH, et in fine en termes de mise à disposition de ressources ultérieures.

Cependant, toute évolution de ressources peut avoir une incidence en matière de :

- reprogrammation ;
- et/ou ajustement du scénario de gestion RH ;
- et/ou libération de crédits ou ETPT mis en réserve ;

- et/ou demande de modification de crédits notifiés.

2.6.1.1. Analyse des facteurs d'évolution :



L'actualisation de la programmation permet si nécessaire de répondre à deux problématiques :

- prendre en compte régulièrement les aléas de l'exécution (reprévision) et les variations du budget alloué aux BOP / UO pour ajuster la programmation si nécessaire et disposer d'une projection actualisée de l'exécution ;
- mettre en exécution une nouvelle version de budget, intégrant les variations du budget alloué et/ou du budget mis à disposition (mises à disposition / reprises de crédits).

Outre le suivi périodique de l'exécution, un certain nombre d'événements peuvent générer des décisions d'ordre budgétaire :

- l'évolution des perspectives budgétaires, qui entraîne une actualisation de la réserve de précaution du programme, sous la responsabilité du CBCM ;
- la survenance d'un événement de gestion imprévu, qui peut entraîner un recours à la réserve pour aléas de gestion et une réallocation du budget.

La spécificité des dépenses de titre 2, par rapport à d'autres types de dépenses, nécessite un suivi mensuel de l'exécution, ainsi qu'une reprogrammation selon le même rythme (la reprogrammation par activités ne concerne quant à elle que les ETPT), à partir de l'étude des retours de paye.

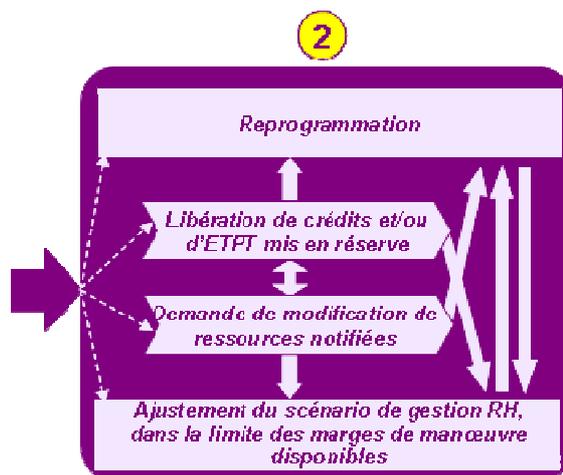
L'exécution fait l'objet d'un suivi régulier aussi bien au niveau BOP que PROG⁵.

⁵ UO dans les cas particuliers sus mentionnés.

Ce suivi concerne :

- La variation des ressources LFI et mouvements règlementaires : Les ressources du programme ouvertes en début d'année sont susceptibles d'être modifiées par les LFR, des reports de crédits, des décrets d'avance, la mise en œuvre d'une nouvelle modification de la réserve de précaution (y compris annulations), des décrets de transfert ou de virement entre programmes, la répartition des dotations. Il est à noter qu'il n'y a pas de reports de crédits concernant le titre 2 sauf fonds de concours tardifs. Des transferts de crédits entre programmes sans transferts d'ETPT sont possibles. De façon générale les variations de ressources ne couplent pas systématiquement ETPT et crédits. Tous les cas de figure sont possibles, variations en crédits seuls, en ETPT seuls, en crédits et ETPT simultanément.
- Autres variations de ressources : 4 types de recettes sont concernés : les nouveaux fonds de concours, les attributions de produits non programmés, les versements en provenance de compte(s) de commerce et les rétablissements de crédits non programmés. Lors de l'identification de la nouvelle ressource le pilote des recettes doit alors : réaliser une programmation détaillée des recettes permettant d'assurer leur pilotage et suivi, signaler les crédits associés en fonction des contraintes contractuelles ou règlementaires, (pour actualisation de la programmation détaillée des activités et préparation des notifications et mises à dispositions des AE/CP et ETPT).
- Analyse de l'exécution en titre 2 : elle s'opère par l'exploitation des retours de paye, donne lieu à la comparaison du prévu et du constaté et permet d'analyser des écarts notamment par rapport au scénario de gestion RH.
- Représentation : Il s'agit de projeter la consommation annuelle sur la base de la consommation exécutée, en tant que de besoin.

2.6.1.2. Modification de la programmation, ajustement du scénario de gestion RH et modifications de crédits



En fonction de l'avancement dans l'année et de l'analyse des facteurs d'évolution, les responsables de BOP et de programme peuvent alors décider de :

- actualiser la programmation périodiquement, notamment dans le cadre du suivi de l'exécution ;

- libérer tout ou une partie de la réserve de précaution et des réserves pour aléas de gestion (responsable de programme et responsable de BOP) ;
- demander des crédits supplémentaires / informer des crédits non utilisés (responsable de programme) ;
- réallouer les ressources au sein du programme pour optimiser la performance du programme et/ou maîtriser le risque de dépassement ou de sous-consommation du budget (responsable de programme et responsable de BOP).

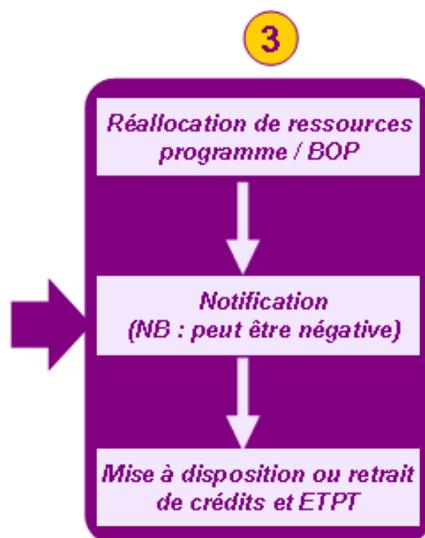
La spécificité du MP8 réside dans le fait que les modifications/actualisations du scénario de gestion RH et les modifications/actualisations de la programmation sont articulées entre elles.

La reprogrammation : les variations de ressources, changements de stratégie, ajustements du scénario de gestion ou reprévisions peuvent permettre d'affiner, le cas échéant, la programmation initiale (mise à jour des budgets, crédits et ETPT, en baisse ou en hausse et reventilation à l'intérieur de ces budgets des différents éléments).

Les ajustements s'opèreront bien entendu dans la mesure des marges de manœuvre disponibles, qui vont en diminuant au fur et à mesure que l'année se déroule.

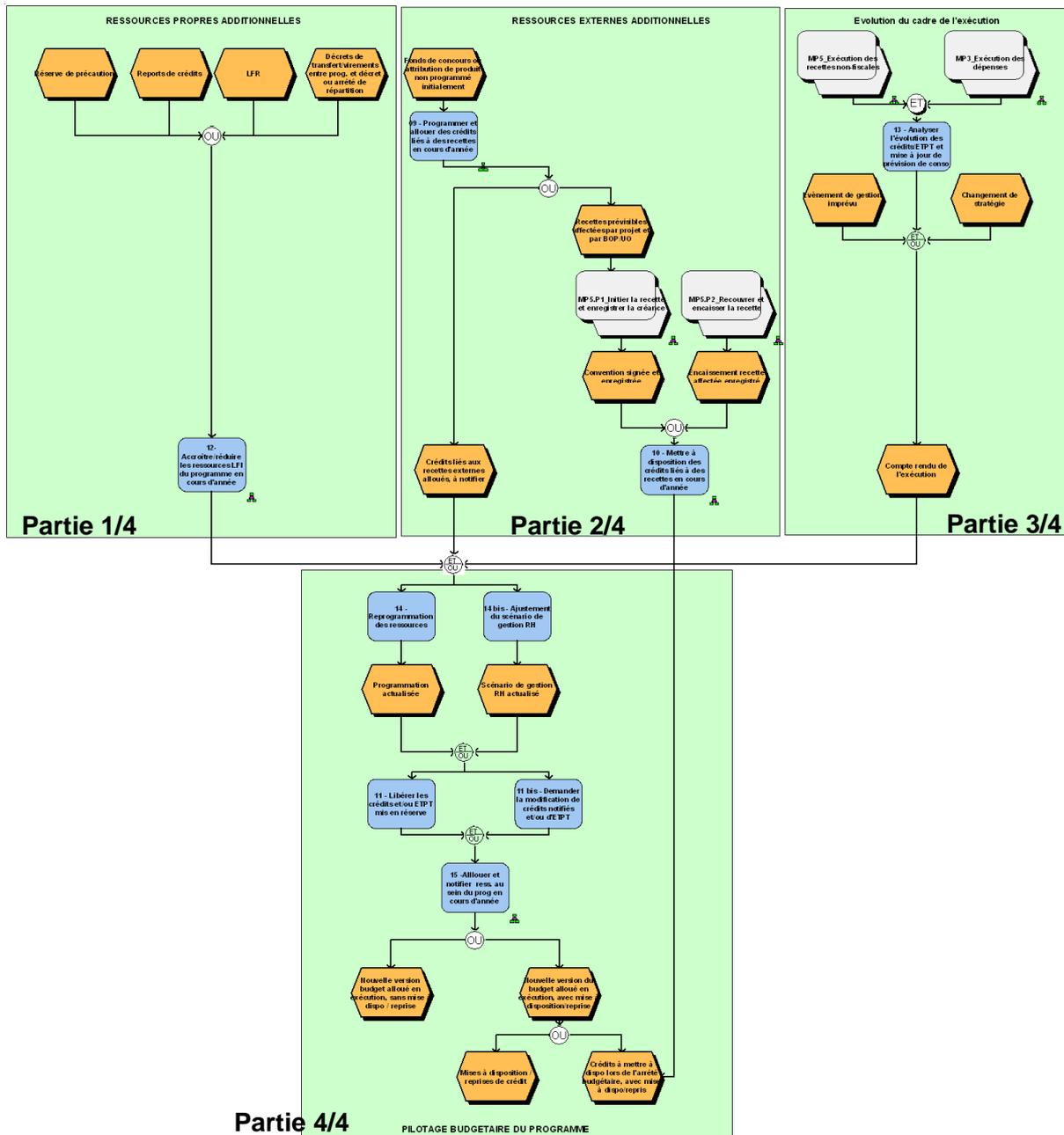
2.6.2. Gestion ultérieure des ressources

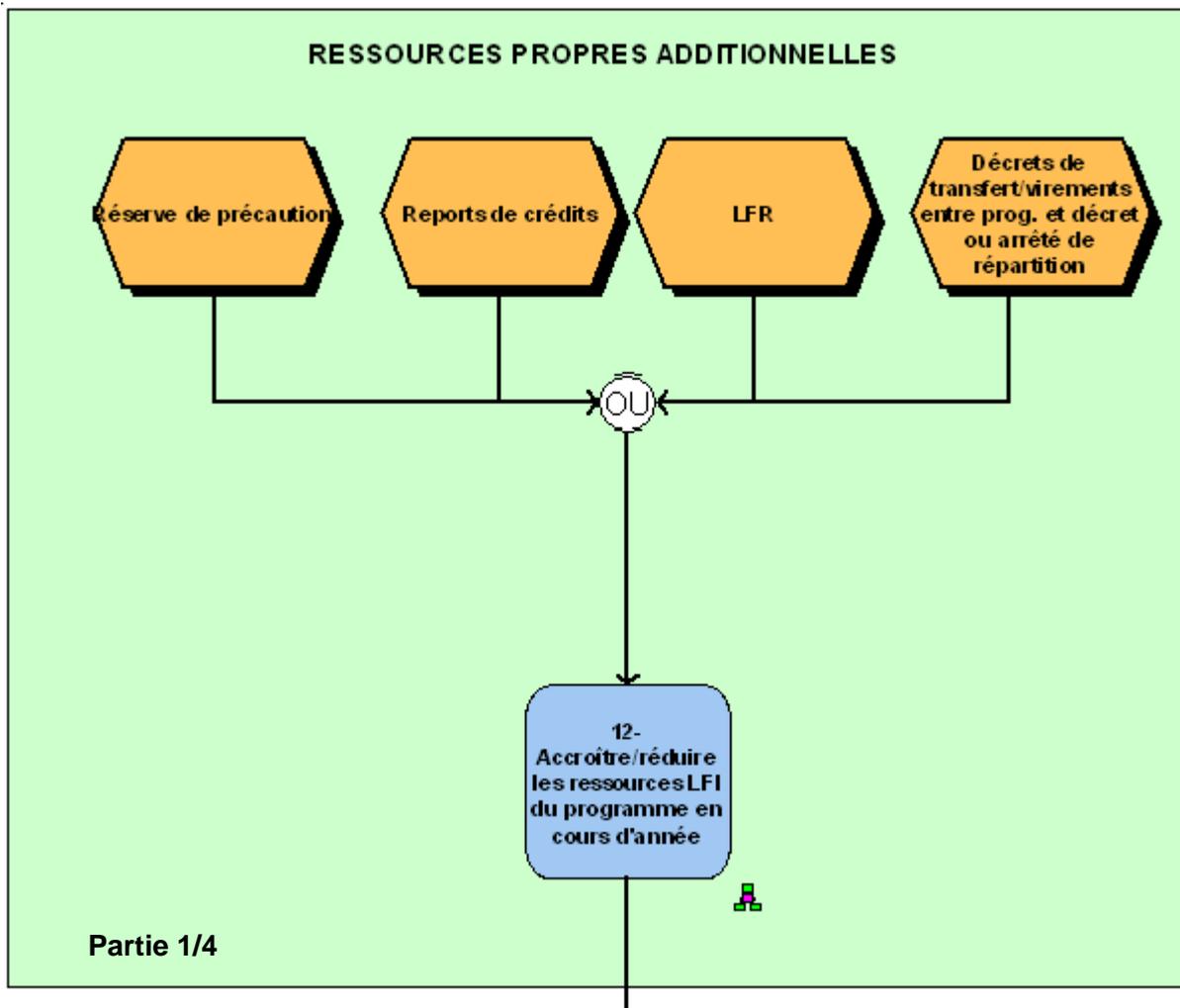
En cas de crédits à réallouer, les modalités et les activités liées à la notification et à la mise à disposition répondent aux mêmes principes que la notification et la mise à disposition initiale.



La notification négative, et surtout le retrait de crédits ou ETPT, se font par exception car ils sont contraires à la responsabilisation des gestionnaires opérationnels et au principe de visibilité.

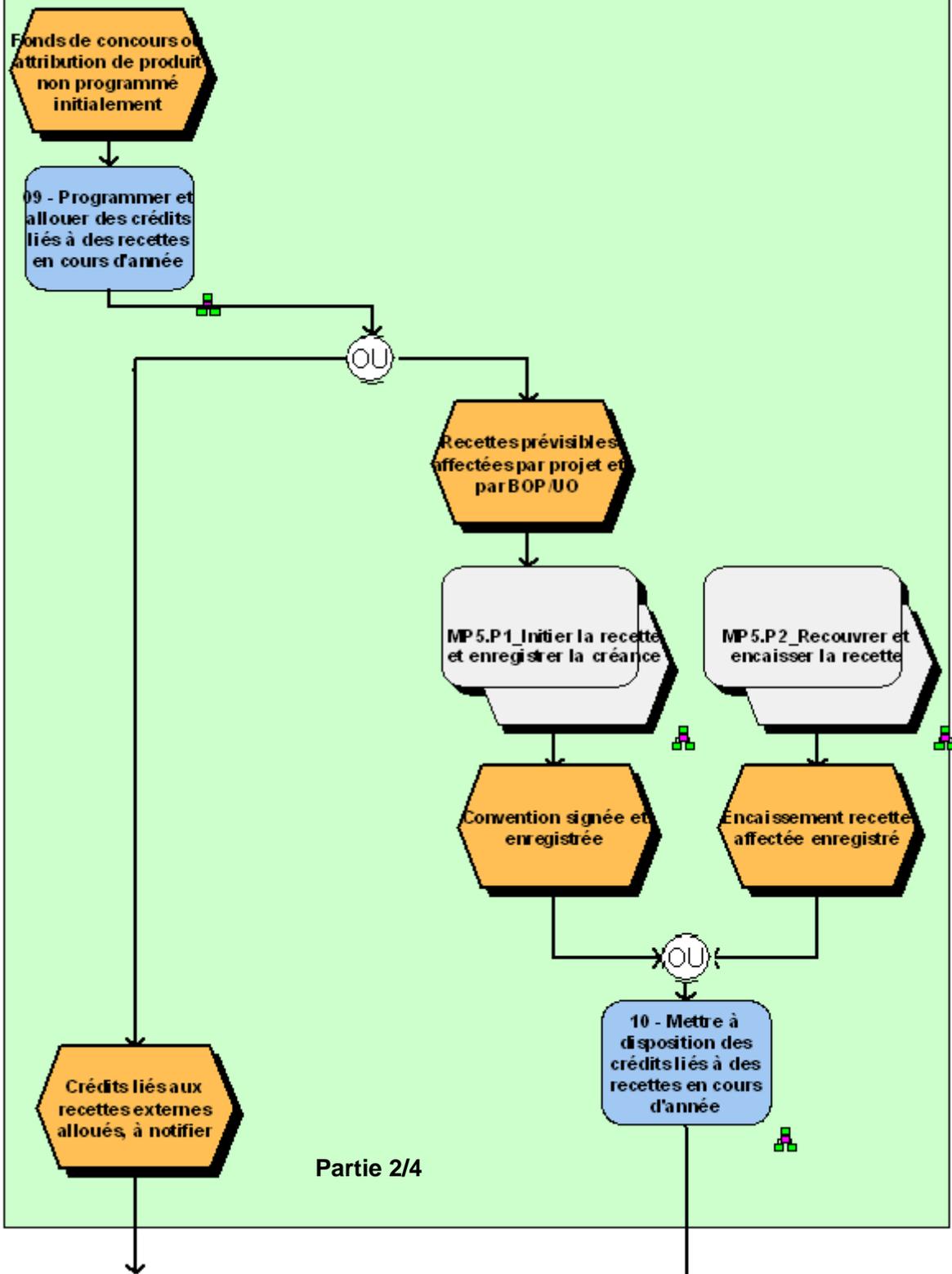
2.6.3. Logigramme « Prévisions et exécution des dépenses de personnel »





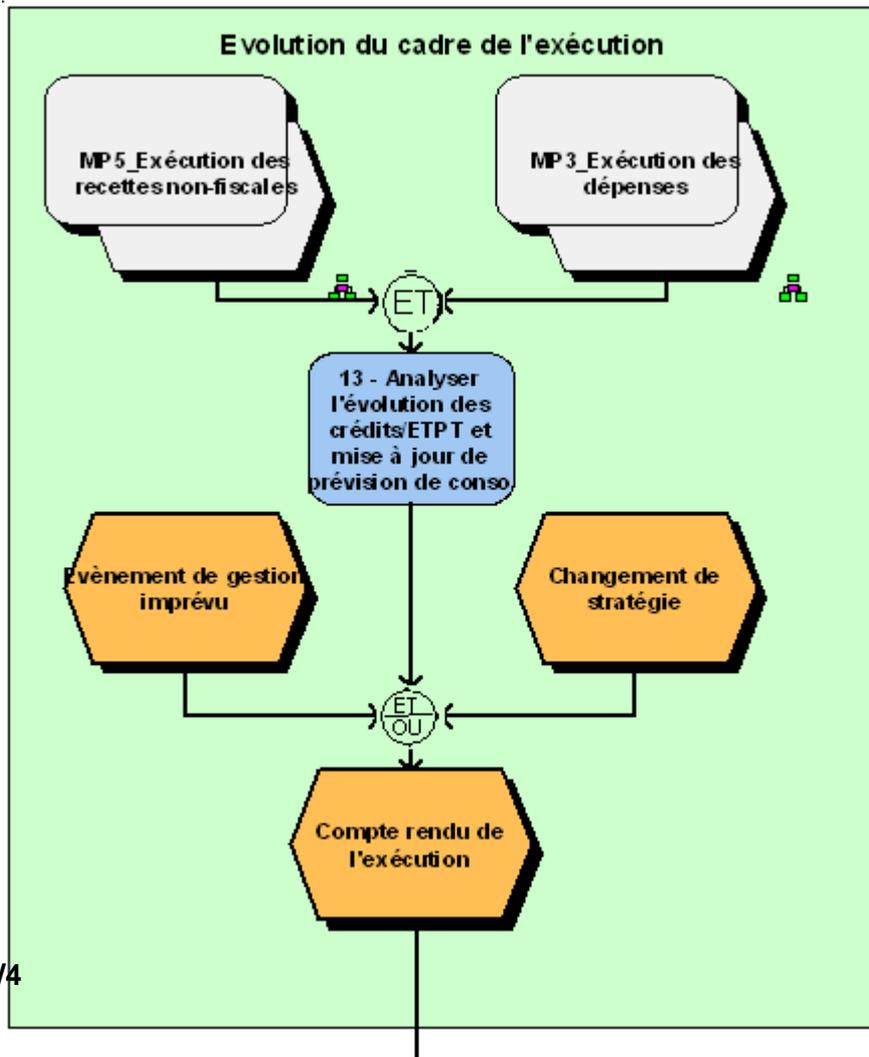
Suite en partie 4/4

RESSOURCES EXTERNES ADDITIONNELLES



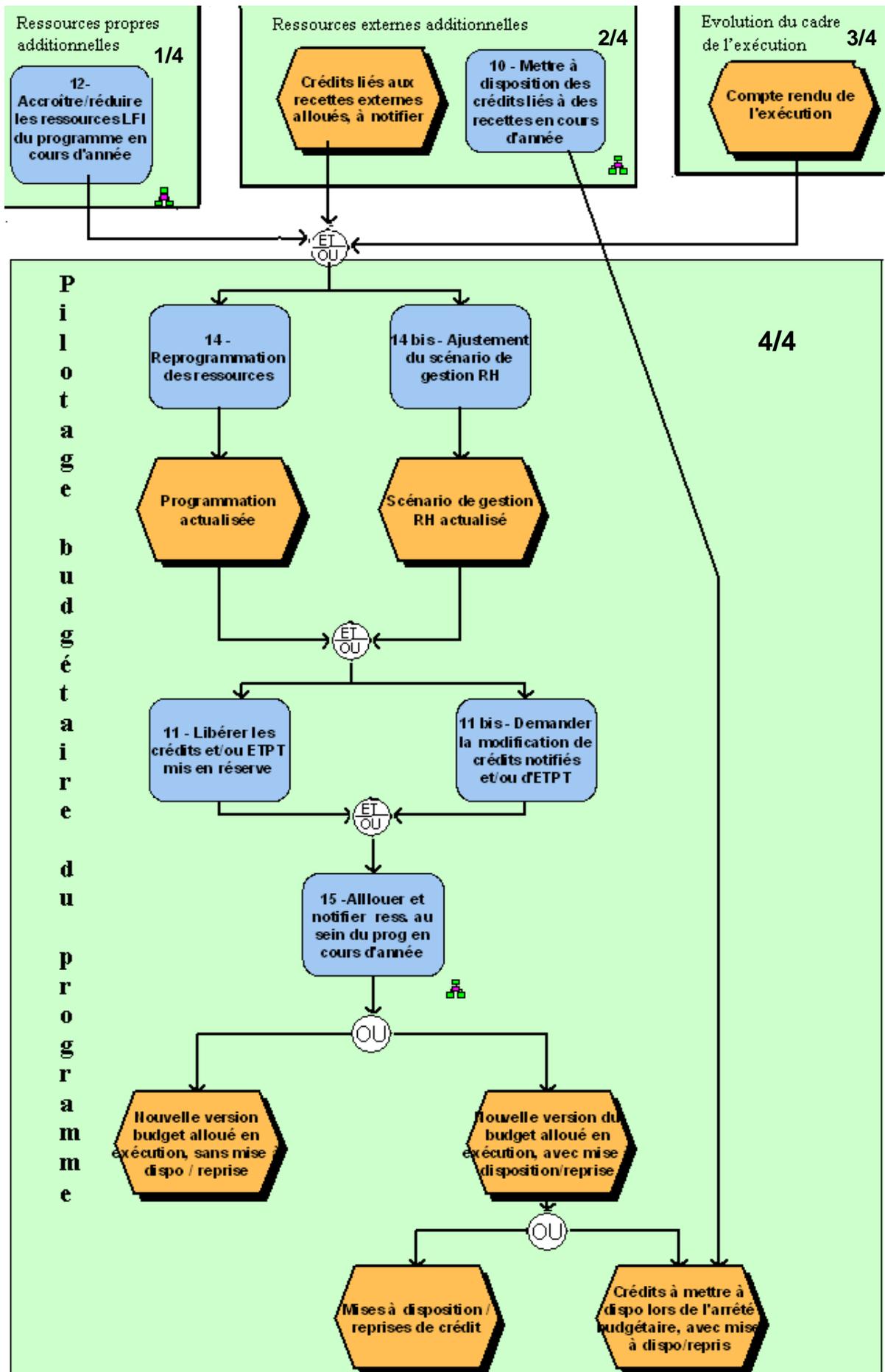
Suite en partie 4/4

Suite en partie 4/4



Partie 3/4

Suite en partie 4/4



3. Description des règles de gestion du macro-processus

3.1. Titre 2 ou « Dépenses de personnel »

3.1.1. Dépenses relevant ou non du titre 2

Les principales catégories de personnels rattachées au titre 2

Les principales catégories de personnels rattachées au titre 2 sont :

- les fonctionnaires titulaires de l'État ;
- les agents contractuels de l'État (contrats de droit public ou de droit privé) ;
- les enseignants contractualisés de l'enseignement privé ;
- les personnels de l'État mis à disposition d'une personne morale distincte de l'État, même si leur rémunération fait, par ailleurs, l'objet d'un remboursement ;
- les agents recrutés localement à l'étranger ;
- les « vacations » versées directement à une personne physique et soumises à contributions et cotisations sociales ;
- les « pré-recrutements » dans le cas où le « contrat » prévoit un engagement à servir ;
- les indemnités de jurys et de concours ;
- les personnels d'autres personnes morales, détachés auprès de l'État et donc rémunérés par l'État.

Les dépenses suivantes appartiennent au titre 2

Les indemnités forfaitaires ou globales représentatives de frais (indemnités d'établissement des personnels expatriés, indemnités de frais de représentation, indemnités d'habillement, indemnité de logement, etc.) doivent être classées en titre 2 (compte 64124), sans préjudice de leur caractère imposable ou non à l'impôt sur le revenu.

Des dépenses qui ne sont pas rattachées au titre 2

Les dépenses suivantes n'appartiennent pas au titre 2 :

- les prêts d'honneur ;
- les avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transports ;
- les avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat ;
- les avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location de logement.

Les prêts et avances sont des immobilisations financières de l'État et sont retracés aux subdivisions du compte 274, rattaché au titre 7.

Les rémunérations de certains agents ne peuvent être considérées comme des charges de personnel. C'est le cas notamment :

- des personnels mis à disposition de l'État par d'autres personnes morales et faisant l'objet d'un remboursement ;
- des personnels intérimaires ;

- des honoraires, frais d'expertises, de commissions ou d'intermédiaires ;
- des indemnités de stages, versées dans le cadre de convention entre l'État et une autre personne morale.

Certains personnels (quel que soit leur statut) ne remplissent pas les conditions, et ne sont donc pas intégrés dans les charges de personnel, il s'agit en particulier :

- les personnels de l'État détachés auprès d'autres personnes morales, y compris les opérateurs de l'État ;
- les personnes recrutées et employées par des personnes morales autres que l'État et qui sont sans lien de subordination avec lui (tels que les recrutements propres des E.P.A ou les personnels des associations œuvrant de façon indépendante par rapport à l'État).

Des dépenses qui, selon les cas, peuvent être ou non du titre 2

L'action sociale

Les versements au titre de l'action sociale en faveur des agents ne sont pas en titre 2 quand l'action sociale est mise en œuvre par l'intermédiaire d'un organisme doté de la personnalité morale. Lorsque l'action sociale est mise en œuvre directement par le ministère, les dépenses s'imputent en fonction de leur nature (matériel, personnels des services sociaux, équipement, etc.) et les prestations aux agents s'imputent en titre 2 (catégorie 23, compte 646 ou 647).

Les déplacements

Les dépenses engagées lors de déplacements de personnels, les remboursements des frais de déplacements (frais de transports des agents en congés bonifiés et autres frais de déplacement) qui se font sur justificatifs et sur barèmes, ne seront pas comptabilisés dans le titre 2 mais dans le titre 3 (compte 615). Les remboursements forfaitaires de transports relèvent en revanche de la catégorie 23 (compte 6474). Les indemnités forfaitaires de déplacement du compte 64124 relèvent de la catégorie 21.

La formation professionnelle

Pour les dépenses liées à la formation professionnelle des agents, sont comptabilisées dans le titre 2 :

- la rémunération des agents en formation professionnelle ;
- les charges des personnels embauchés par l'État pour la formation de ses agents et dont les charges sociales incombent à l'État ;
- les indemnités versées aux stagiaires.

En revanche, ne sont pas comptabilisées dans le titre 2 :

- les versements à des organismes extérieurs chargés de stages, considérés comme des prestataires externes (titre 3, compte 611 82 « frais de stage et de formation ») ;
- le transport du personnel bénéficiant des formations et des stages (titre 3, compte 615).

3.1.2. Éléments constitutifs des dépenses de personnel

La masse salariale est principalement composée des dépenses liées aux rémunérations des personnels telles les rémunérations principales, les salaires, les primes et indemnités, les charges employeurs, les impôts et les taxes assis sur les rémunérations.

Cependant, d'autres dépenses connexes la composent, qui ne sont pas en relation directe avec les salaires d'activité à proprement parler, mais correspondent, pour l'essentiel, à des prestations sociales – ou équivalent - à la charge de l'État en tant qu'employeur (ou ancien employeur de certains agents).

Il convient de rappeler que si la masse salariale est composée pour une large part de la rémunération indicée, elle englobe également des éléments ne reposant pas sur une masse indiciaire tels que : les salaires des contrats aidés, certaines rémunérations à la tâche, des prestations sociales, etc.

Les grandes lignes de ces différentes dépenses sont reprises ci-dessous, l'intégralité étant disponibles dans le guide d'utilisation de la nomenclature d'exécution publié sur le site du Forum de la performance : <http://www.performance-publique.gouv.fr>

La catégorie 1 retrace les rémunérations du personnel - compte 641

Les rémunérations principales directement versées :

- la rémunération des agents (titulaires, non titulaires, civils, militaires d'active ou de réserve, ouvriers...);
- la rémunération des personnels payés « à la tâche » (jurys de concours, vacataires...);
- les indemnités versées aux stagiaires, liés à l'État par un acte de recrutement (concours, etc.);
- le remboursement de la rémunération des personnels mis à disposition par d'autres ministères (remboursements internes à la personne morale « État »).

Les différentes primes et indemnités dont les indemnités forfaitaires, représentatives de frais.

Les charges connexes à la rémunération principale et notamment :

- le supplément familial de traitement ;
- les heures supplémentaires.

Les autres rémunérations notamment celles des agents en formation professionnelle ou en cessation progressive d'activité.

La catégorie 2 retrace les cotisations et contributions sociales

Seront comptabilisées au compte 645 « Charges de sécurité sociale, de prévoyance et contributions directes » :

- L'ensemble des cotisations patronales versées par l'État employeur (budget général et les budgets annexes) :
 - à la Sécurité sociale (aux URSSAF, à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale et à la mutualité sociale agricole), y compris la cotisation d'allocations familiales instituée à compter du 1^{er} janvier 2006 ;

- au compte d'affectation spéciale « Pensions », au titre des contributions employeurs de pensions et des allocations temporaires d'invalidité (ATI) des fonctionnaires, instituées à compter du 1^{er} janvier 2006 (qui s'imputeront parallèlement en produits et recettes du compte d'affectation spéciale) ;
 - aux ASSEDIC et aux caisses de retraite complémentaires ;
 - les subventions d'équilibre au Fonds Spécial des Pensions des Ouvriers des Établissements Industriels de l'État (FSPOEIE) ;
 - au titre des contributions employeurs et subventions diverses, (compte 645 26) ;
 - à d'autres organismes sociaux (caisses étrangères, opérateurs privés, CNRACL, organismes de prévoyance...).
- Les autres cotisations sociales (compte d'affectation spéciale « Pensions ») :
- Le régime des retraites des agents de l'État étant un régime budgétisé d'employeur, sont comptabilisées en cotisations patronales :
- les reversements, par le CAS « Pensions » des cotisations salariales et des contributions employeurs aux régimes de sécurité sociale (et éventuellement directement au personnel), au titre des affiliations rétroactives, pour les agents n'ayant pas 15 ans de services (compte 645 71) ;
 - la compensation démographique et spécifique pour les personnels civils (compte 645 72).
- S'y ajoutent les impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations enregistrés au compte 6211.

La catégorie 3 retrace les prestations sociales et allocations diverses

Cette troisième catégorie de dépenses de personnel regroupe les prestations directes d'employeur et les prestations familiales (compte 646 et sous comptes concernés) et les autres charges sociales (compte 647 et sous-comptes concernés).

Prestations familiales

Les comptes de prestations familiales (compte 646 1) ne doivent plus retracer que les prestations familiales versées aux agents de l'État et aux pensionnés outre-mer.

Prestations directes d'employeurs (budget général, budgets annexes et compte d'affectation spéciale « Pensions »)

Les prestations directes d'employeurs sont des prestations sociales obligatoires versées directement par l'État à ses agents, celui-ci étant son propre assureur pour un certain nombre de risques sociaux et ne cotisant pas aux caisses de sécurité sociale (comptes 646 2 à 646 8).

- Ces comptes enregistrent notamment :
- les pensions civiles et militaires de retraite, les pensions pour invalidité, les rentes viagères d'invalidité, les allocations diverses et accessoires (y compris les traitements de la Légion d'honneur), dont allocations temporaires d'invalidité (ATI) versées par le CAS « Pensions » ;
 - les allocations pour perte d'emploi, allocations liées à l'invalidité [allocation d'invalidité temporaire (AIT)], les prestations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles versées par le budget général et les budgets annexes ;

- les revenus de remplacement liés au congé de fin d'activité versés par le budget général et les budgets annexes.
- Ces comptes n'enregistrent pas :
 - les pensions militaires d'invalidité, victimes civiles et militaires ;
 - la retraite du combattant ;
 - diverses allocations et indemnités diverses versées par le Compte d'affectation spéciale « Pensions » (notamment, allocations aux aveugles enrôlés dans la Résistance...).

Ces dépenses, versées dans le cadre du CAS « Pensions » sont des charges d'intervention (titre 6).

Autres charges sociales

- Ce sont les prestations facultatives versées directement par l'État à ses agents.
- Toutes les dépenses d'action sociale ne s'imputent pas sur le compte 647 :
 - les dépenses de moyens liées (par exemple, les achats de matériel, les achats de médicaments s'imputent sur le titre 3, aux comptes 60 « achats », 61 « autres charges externes » concernés, voire en classe 2 pour le matériel) ;
 - les subventions et autres sommes versées directement aux organismes d'action sociale dotés de la personnalité morale, au bénéfice des agents (titre 3, compte 626 « subventions aux œuvres sociales »).

3.2. Principe de budgétisation en AE/CP

S'agissant des dépenses de personnel, le législateur organique a considéré que « le caractère spécifique des dépenses de personnel nécessite de préciser que le montant des autorisations d'engagement ouvertes serait égal au montant des crédits de paiement ».

Ainsi, la loi organique conserve, pour les dépenses de personnel, un encadrement annuel des seuls paiements. Les montants d'AE et de CP sont confondus (cf. article 8) et les AE ne peuvent être reportées au profit du titre 2 (cf. article 15). Il n'y a donc pas d'encadrement budgétaire des engagements juridiques par les AE.

Cette situation rejoint les exceptions qui sont faites au principe de couverture des engagements juridiques par des AE pour les engagements de durée indéterminée : les AE ne couvrent que les paiements de l'année et sont donc identiques aux CP, tant en budgétisation qu'en exécution. Ainsi, les rémunérations et charges sociales de l'ensemble des personnels (titulaires ou non) sont budgétées et consommées en AE = CP.

De la même façon, les autres prestations directes employeur comme certaines aides sociales (aides à la première installation par exemple), bien que de durée limitée, ne seront budgétées qu'à hauteur des paiements attendus et les AE et CP correspondants seront consommées en exécution lors du paiement.

En exécution, les dépenses du titre 2 ne seront donc pas couvertes ex-ante par une consommation d'AE car cela nécessiterait un engagement spécifique pour chacun des personnels sans réel apport pour la gestion de la masse salariale. Ce principe s'applique à l'ensemble des dépenses de personnel, y compris pour celles qui pourraient nécessiter la saisie d'un engagement juridique dans les systèmes d'information comme le versement des capitaux décès.

Le tableau suivant synthétise, pour les crédits du titre 2, les règles de budgétisation et de consommation :

Périmètre des AE par nature de dépense	Budgétisation	Évènement consommant les AE
Titre 2 – Dépenses de personnel		
21 – Rémunération d'activité	AE=CP Paiements attendus	Consommation des CP
22 – Cotisations et contributions sociales	AE=CP Paiements attendus	Consommation des CP
23 – Prestations sociales et allocations diverses	AE=CP Paiements attendus	Consommation des CP

3.3. Plafond d'emplois et règles de décompte

3.3.1. Dépenses du titre 2 sous ou hors plafond d'emploi

Tous les personnels rémunérés sur le titre 2 ont vocation à être décomptés en ETPT et donc à consommer le plafond d'emploi, y compris les saisonniers ou occasionnels et les autres agents non-titulaires, à l'exception des rémunérations à la tâche qui devront être strictement définies et précisées.

Le périmètre de décompte correspond aux agents dont l'État rémunère l'activité y compris les agents en formation et congés longue maladie.

Il ne s'agit néanmoins de ne décompter que des agents de l'État (dont la rémunération est imputée en dépenses ou charges de personnels dans les comptabilités de l'État).

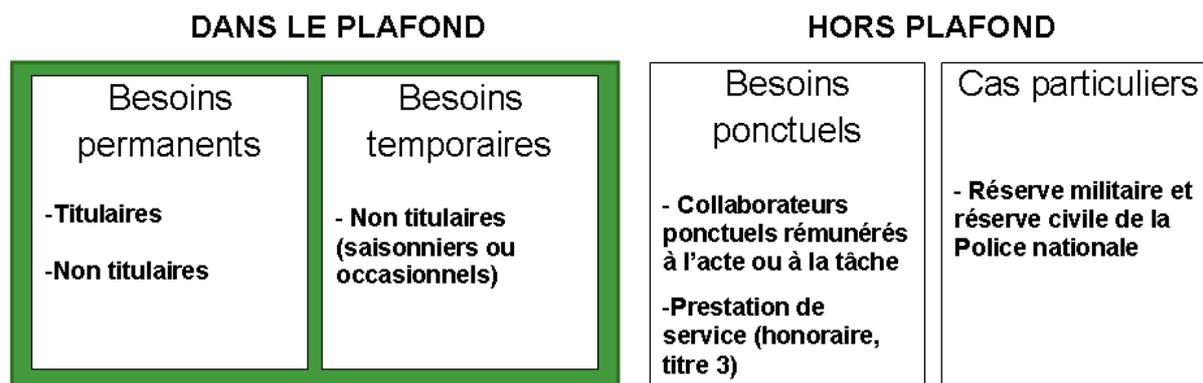
Les agents rémunérés par les établissements publics ou plus généralement par les opérateurs ne doivent pas être pris en compte pour la fixation et la consommation des plafonds ministériels d'emplois. De même, les agents d'une personne morale autre que l'État et mis à disposition de celui-ci, fût-ce contre remboursement ne sont pas pris en compte dans le décompte des plafonds d'emplois.

Les seules catégories d'agents dont la rémunération par l'État sur le titre 2 ne consomme pas les plafonds sont :

- les agents rémunérés à l'acte ou à la tâche (y compris indemnités de jury et de concours) ;
- les agents percevant de l'État une rémunération correspondant à des prestations sociales (retraités, allocations pour perte d'emploi, congés de longue durée, congé de fin d'activité) ;
- les réservistes, les bénévoles.

Cette liste est à définir ministère par ministère.

Le périmètre de l'autorisation en emplois peut être illustré ainsi :



Les consommations d'emplois sont liées aux consommations de crédits.

- le « fait générateur » est le versement de la rémunération principale (non la conclusion du contrat ou le service fait) : il s'agit d'une comptabilisation « en caisse » et non en engagements ;
- les acomptes, trop-perçus ou rappels ne génèrent pas de modification des consommations d'ETPT.

Seules les rémunérations principales ou salaires consomment des ETPT. Les heures supplémentaires et les régimes indemnitaires ne génèrent pas de consommation d'ETPT.

Attention à la codification en paye des rémunérations : certaines rémunérations sont codées « indemnités » alors qu'elles correspondent à des rémunérations principales.

Compte tenu des systèmes d'information actuels (de paye notamment), seules les consommations d'emploi des personnels indicés et des ouvriers rémunérés sur la base d'un taux horaire sont calculées conformément à la formule théorique, celles des autres régimes de rémunération sont approximées (cf. annexe 7).

L'important est que la détermination du plafond et le suivi de sa consommation résultent de la même transformation de la « réalité physique » sous-jacente (les personnels, leur durée de présence, leurs modalités de rémunération et leur quotité de temps de travail). Alors, la situation « réelle » qui aura servi de base à la fixation du plafond évoluera de la même manière que le plafond fixé.

Les dépenses de personnel consommant des plafonds d'emplois pour un périmètre ministériel sont décrites dans l'annexe 5 « dépenses de personnel consommant des plafonds d'emplois » et dans le guide d'utilisation de la nomenclature d'exécution publié sur le site du Forum de la performance : <http://www.performance-publique.gouv.fr>

L'annexe 6 donne par ailleurs des « exemples de rémunération de personnel consommant ou non du plafond d'emplois ou du titre 2 par ministère ».

3.3.2. Décompte des emplois et plan de comptes de l'État

De façon à différencier notamment les six grandes catégories d'agents de l'État, des comptes par nature de dépense ont été créés dans le plan comptable de l'État :

- 64111 titulaires civils et stagiaires
- 64112 non titulaires
- 64113 rémunérations à l'acte, à la tâche, à l'heure
- 64114 ouvriers de l'État
- 64115 militaires
- 64116 emplois aidés de l'administration

A titre d'exemple, le détail des principaux sous comptes du compte 64111 est présenté ci-dessous :

Statut	Compte PCE	Codification alpha TG	Libellé	CONSUMMATION PLAFOND EMPLOIS
Titulaires civils et stagiaires	641111	YC	Rémunérations principales des titulaires civils	oui
	641114	YF	Rémunérations des stagiaires	oui
Non titulaires	641121	YG	Contractuels à durée indéterminée - rémunérations principales	oui
	641122	YH	Contractuels à durée déterminée - rémunérations principales	oui
	641123	YJ	Assistants d'éducation, adjoints de sécurité et agents de justice	oui
	641124	YK	Personnels de droit local	oui
	641127	YN	Réservistes - rémunérations	non
	641128	YP	Autres non-titulaires - rémunérations	oui
Rémunération à l'acte, à la tâche, à l'heure	641131	YQ	Indemnités de jurys d'enseignement et de concours	non
	641132	YR	Collaborateurs ponctuels - rémunérations	non
	641133	YS	Vacations indexées sur le point	non
	641134	YT	Vacations non indexées sur le point	non
	641136	YV	Autres rémunérations indexées sur le point	non
	641138	YW	Autres rémunérations non indexées sur le point	non
Ouvriers de l'État	641141	YX	Ouvriers de l'État : salaires indexés sur le point	oui
	641142	YY	Ouvriers de l'État : salaires indexés sur d'autres bases	oui
Militaires	641151	ZB	Solde des militaires d'active - officiers	oui
	641152	ZC	Solde des militaires d'active - sous-officiers	oui
	641153	ZD	Solde des militaires d'active - militaires du rang	oui
	641154	ZE	Solde des militaires d'active - volontaires	oui
	641155	ZF	Solde des réservistes	non
	641158	ZJ	Rémunération des autres militaires	oui
Emplois aidés de l'administration	641161	ZK	Rémunération des emplois jeunes	oui
	641162	ZL	Rémunération des contrats emplois solidarité	oui
	641163	ZM	Rémunération des contrats emplois consolidés	oui
	641168	ZN	Rémunération des autres emplois aidés de l'administration	oui
Autres rémunérations principales et salaires	641181	ZP	Rémunération des volontaires civils	oui
	641183	BY	Rémunérations des ministres et secrétaires d'État	oui
	641184	YU	Apprentis - rémunérations	oui
	641188	ZQ	Diverses autres rémunérations principales et salaires	oui

3.3.3. Autres périmètres utiles en complément des plafonds

Les plafonds ministériels définissent le seul contingent des **personnels rémunérés par l'État**.

D'autres périmètres qui constituent des angles d'approches différents sont également utilisés par les gestionnaires.

Ainsi :

Le plafond d'emplois d'un ministère ne correspond pas au nombre des agents en fonction dans ce ministère.

Par exemple, les emplois et les rémunérations des agents d'un ministère mis à disposition d'un autre ministère, d'un opérateur ou d'une autre personne morale que l'État sont inscrits sur le budget du ministère qui les rémunère, alors que ces agents ne participent pas directement à l'activité de ce ministère. Le responsable de programme devra justifier des ses choix de gestion en la matière (cf. schéma ci-après).

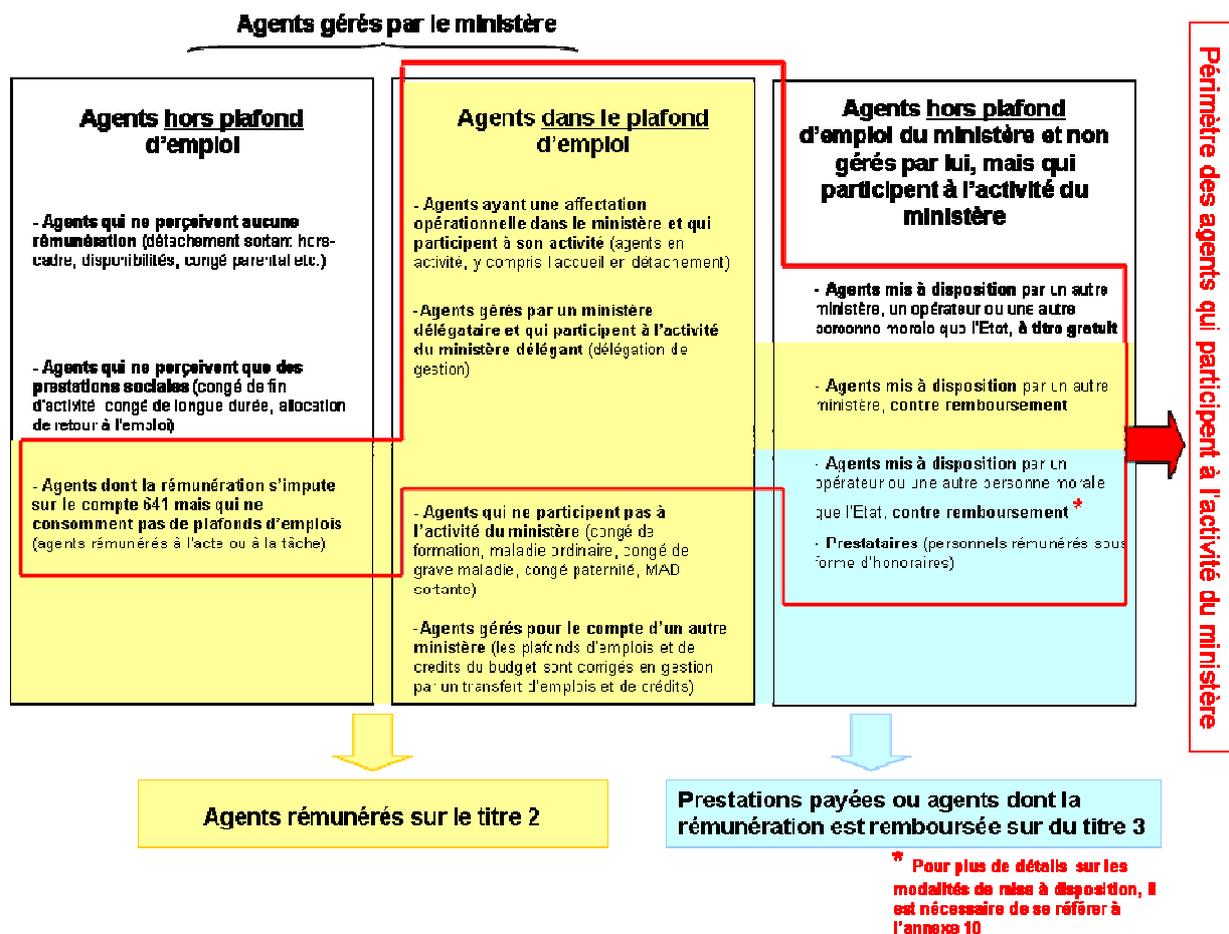
Le plafond d'emplois d'un ministère ne coïncide pas non plus avec le nombre des agents gérés par ce ministère.

D'une part, un certain nombre d'agents qui relèvent du statut et de la gestion de l'État, tels que les personnels détachés auprès d'une autre personne morale ou en les personnels en disponibilité, ne seront pas pris en compte dans le plafond puisqu'ils ne sont pas rémunérés par l'État ; leur rémunération ne relève pas du titre 2, mais ils demeurent gérés par l'État.

D'autre part, les ministères gèrent également les personnels qui ne sont pas en activité (personnels qui perçoivent des indemnités de chômage, en congé de longue durée ou en congé de fin d'activité).

Il ne s'agit pas non plus exclusivement d'agents sous contrat de droit public car certains agents de l'État bénéficient de contrats de droit privé.

Ces autres périmètres distincts du plafond d'emplois doivent également être pris en compte pour la budgétisation des dépenses du titre 2, dès lors que les agents perçoivent une rémunération versée par l'État, même s'ils ne participent pas directement à l'activité du ministère.



3.3.4. Unités et règles de décompte des emplois

Les unités de mesure des emplois

L'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) mesure l'activité des agents, il prend en compte leur quotité travaillée et leur période d'activité sur l'année.

Ainsi, une personne à temps plein employée toute l'année consomme 1 ETPT et une personne à 80 % employée toute l'année et rémunérée 86 % de la rémunération à temps complet consomme 0,8 ETPT. Un exemple plus détaillé est disponible en annexe 7 « Un exemple de calcul de la consommation en ETPT annuel d'un agent. »

D'autres unités de mesures sont utilisées, elles prennent en compte différents paramètres.

L'équivalent temps plein emploi (ETPE) : seule la quotité de travail est prise en compte, la durée de la période d'emploi et l'éventuelle sur-rémunération du temps partiel sont ignorées.

L'équivalent temps plein rémunéré (ETPR) : dans ce cas, la quotité de travail avec la sur-rémunération éventuelle du temps partiel sont prises en compte mais pas la durée de la période d'emploi.

Et pour terminer, l'équivalent temps plein financier (ETPF) : prend en compte la quotité de travail avec la sur-rémunération éventuelle du temps partiel ainsi que la durée de la période d'activité.

Unité de mesure	Éléments pris en compte dans l'unité de mesure		
	Quotité travaillée	Sur-rémunération du temps partiel	Période d'activité
ETPE	X		
ETPR	X	X	
ETPF	X	X	X
ETPT	X		X

Ces définitions sont théoriques. Les règles de gestion mises en œuvre pour calculer des ETP à partir des données disponibles dans les applications de paye conduisent, dans un certain nombre de situations, à s'en écarter. C'est ainsi le cas pour tous les agents non indicés payés en PSOP (Paye Sans Ordonnancement Préalable) et pour tous les agents non pris en charge par la PSOP.

Moyenne annualisée de l'ETPT mensuel/ETPT mensuel

Par définition, un agent à temps plein employé toute l'année consomme un ETPT annuel.

La consommation annuelle en ETPT annuels est égale à la moyenne sur 12 mois des consommations exprimées en ETPT mensuels.

L'ETPT mensuel ne permet pas de vérifier le respect du plafond car l'ETPT mensuel peut être temporairement supérieur au plafond annuel mensualisé par 1/12^{èmes} égaux. C'est pourquoi le suivi du respect du plafond d'autorisation d'emplois implique que le gestionnaire définisse un scénario prévisionnel de gestion des effectifs se traduisant par un schéma prévisionnel de consommation du plafond au cours de l'année (cf. annexe 6).

La construction d'un graphique à partir des données du gestionnaire, et des données de l'exécution, facilite la réalisation du contrôle du respect du plafond d'emplois.

3.4. Pilotage de la masse salariale et des emplois

Sous le terme générique de pilotage de la masse salariale et des emplois, sont désignées deux activités : la budgétisation et la gestion au cours de l'exercice. Ces deux processus prennent en compte une perspective pluriannuelle.

Le pilotage de la masse salariale permet d'opérer des choix de gestion et de nourrir le dialogue de gestion. Il s'inscrit toujours dans une démarche itérative, caractérisée par de constants allers et retours entre le prévisionnel et le constaté.

Les concepts de pilotage de la masse salariale sont applicables à tous les niveaux (ministériels, opérationnels) mais nécessitent des déclinaisons particulières en fonction de la taille des structures. L'annexe n°10 présente les méthodes et outils de pilotage de la masse salariale.

- La budgétisation a pour objectif de déterminer l'enveloppe de crédits allouée aux dépenses de personnel. Elle se déroule généralement en année N pour les exercices N+1 à N+3. Elle est éclairée par les éléments d'exécution ou la prévision d'exécution de l'année N-1 et de l'année N.
- La gestion infra-annuelle a pour objectif le suivi du respect, en exécution, de l'enveloppe de crédits et du plafond d'emplois alloués, tout en assurant la couverture de l'ensemble des engagements.

Elle implique de suivre et d'analyser la dépense à l'échelle infra-annuelle, c'est-à-dire de comparer la prévision et la réalisation.

Cette analyse peut aboutir à une actualisation de la programmation.

Cette démarche implique des méthodes, des techniques et des outils spécifiques.

3.4.1. Analyse et « suivi fin » de la dépense : un exercice essentiel et permanent

L'analyse de l'exécution de la dépense doit être menée de façon mensuelle. C'est un exercice transversal à l'ensemble des processus de pilotage de la masse salariale mais ses finalités sont différentes selon que l'on pratique la budgétisation ou la gestion annuelle de la masse salariale.

En budgétisation, l'analyse de l'exécution de l'année précédente est indispensable pour identifier les éléments atypiques et non-pérennes de l'exécution ainsi que les effets reports. Tous ces éléments feront l'objet de corrections.

En gestion annuelle de la masse salariale : l'analyse de la dépense et le suivi fin de l'exécution à l'échelle infra-annuelle permettent de détecter des dérives éventuelles, d'anticiper des difficultés de fin de gestion, et de prendre, le cas échéant, des mesures correctrices. Inversement, cet exercice permet aussi d'identifier les marges de manœuvre qui pourront être redéployées au sein du titre 2 (dépenses de personnel) ou qui viendront abonder d'autres titres (fongibilité asymétrique).

3.4.2. Identifier les postes à forts enjeux

Tous les postes de dépenses ne nécessitent pas la même attention en termes d'analyse et de prévision, dans la mesure où ils ne représentent pas les mêmes parts dans la masse salariale et ne portent donc pas les mêmes enjeux. Il importe donc d'abord d'identifier ces postes majeurs qui devront retenir toute l'attention du gestionnaire.

De façon générale, les rémunérations principales et leurs compléments (compte 641) constituent un poste déterminant. Ce compte comporte en effet les dépenses importantes entraînant l'essentiel de la consommation du plafond d'emplois et devra donc concentrer l'attention.

Les postes de dépenses relatifs aux cotisations patronales (compte 645) et aux impôts, taxes et versements assimilés assis sur les rémunérations (compte 6211), sont à considérer comme des comptes associés dont les évolutions sont, pour l'essentiel, dépendantes de celles du compte 641, dans la mesure où les traitements constituent l'assiette des cotisations, ainsi que de la plupart des impôts et taxes. Les cotisations peuvent en effet être déduites par application de taux de cotisations (fussent-ils moyens compte tenu des différences de taux ou d'assiette selon les populations et/ou les statuts).

En revanche, certains postes peuvent ne comporter que de faibles enjeux en termes de pilotage de la masse salariale. Tel peut être le cas du compte 647 « autres charges sociales » qui retrace les prestations sociales facultatives.

Il est à noter cependant, que les enjeux des différents postes peuvent varier en fonction des spécificités des ministères, de la construction des programmes, des périmètres des BOP...

A titre d'exemple, au ministère des affaires étrangères, l'indemnité de résidence à l'étranger porte des enjeux de gestion sans équivalent avec l'indemnité de résidence telle qu'on la rencontre dans les autres ministères.

Il conviendra de trouver le niveau de détail requis pour obtenir des résultats prudents et d'une précision convenable pour la gestion. Des traitements trop fins conduisent parfois à un niveau de précision supplémentaire illusoire. Ainsi sur une structure de taille suffisante et sauf tendance identifiée, on observe généralement que les modifications de quotité de temps de travail (en plus ou en moins) se compensent. Il est alors superflu de les traiter en tant que telles.

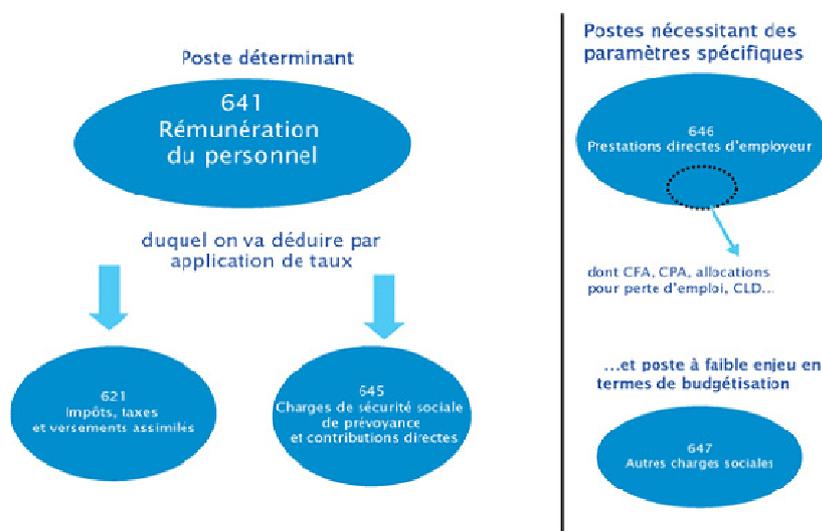
3.4.3. Pilotage des emplois

Un double plafond encadre désormais les dépenses de personnel : un plafond de masse salariale exprimé en euros ainsi qu'un plafond d'emplois ministériel exprimé en équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) et décliné à titre indicatif par programme, BOP, et catégories d'emplois.

Les redéploiements d'autorisations d'emplois en cours de gestion entre programmes d'un même ministère sont possibles sans acte réglementaire. De même, les emplois utilisés peuvent appartenir à d'autres catégories d'emplois au sens de l'article 51 de la loi organique que celles qui sont prévues pour un programme donné : les emplois autorisés d'un ministère sont fongibles par nature entre eux, sans acte réglementaire.

Le gestionnaire de programme et de BOP se voit donc doté de deux enveloppes **en corrélation étroite mais non absolue** : une dotation du titre 2 et un plafond d'ETPT.

- Lors de la budgétisation : le gestionnaire doit réaliser un schéma prévisionnel des effectifs pour évaluer ses demandes de « recrutements » (entrées) compte tenu de ses prévisions de sorties. Celui-ci doit être cohérent avec le plafond d'ETPT alloué et la dotation de crédits de titre 2, et s'inscrire dans le schéma d'emplois ministériel.
- Lors de la gestion annuelle de la masse salariale : le respect de l'autorisation d'emplois conduit le gestionnaire à suivre mensuellement sa consommation d'emplois.



3.4.4. Budgétisation de la masse salariale

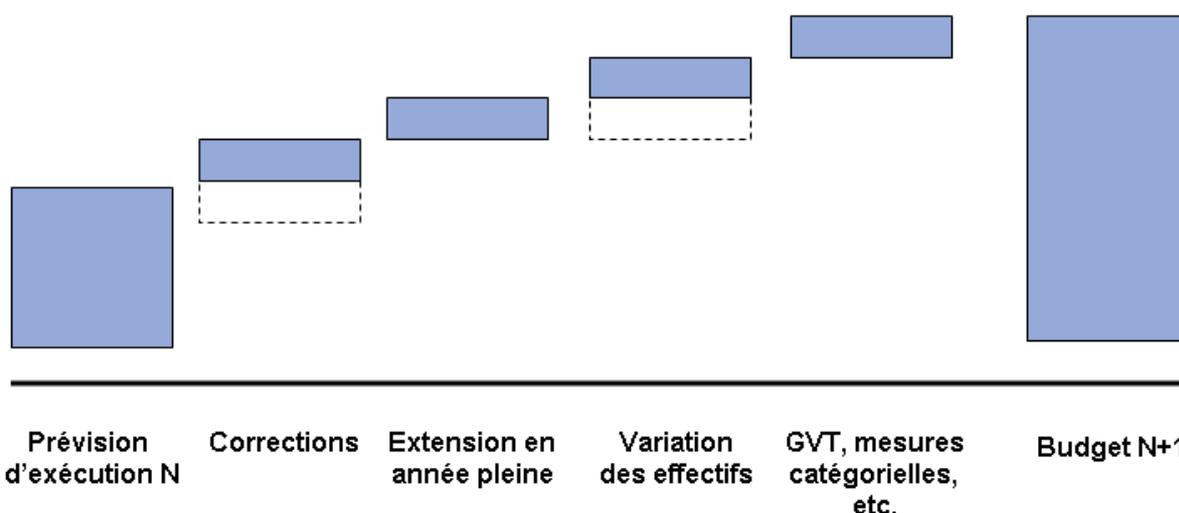
La budgétisation de la masse salariale pour l'année N+1 est l'opération qui consiste à fixer une autorisation de dépenses de personnel.

Elle prend appui sur la base constituée de l'exécution N-1 et consiste à déterminer une base de budgétisation N (exécution ou prévision d'exécution de l'année n, corrigée des éléments atypiques ou non pérennes), à laquelle sont appliqués les principaux facteurs prévisionnels d'évolution de la dépense pour N+1.

La budgétisation de la masse salariale repose donc sur les étapes suivantes :

- connaissance de l'exécution N-1,
- analyse de l'exécution ou de la prévision d'exécution de l'année N,
- corrections éventuelles pour constituer la base de budgétisation,
- calcul des extensions en année pleine,
- prise en compte des facteurs d'évolution de la dépense (variation des effectifs, mesures catégorielles, GVT, etc.) conformément à un scénario de gestion sous-jacent.

Le schéma ci-dessous illustre ces étapes :



Le périmètre

L'exercice de budgétisation tel qu'il est présenté à vocation à s'appliquer sur tout type de périmètre : il peut porter sur un ministère, sur un programme, sur un BOP, un service, un ensemble de corps, voire par agent.

Les différentes étapes ne portent pas nécessairement sur le même niveau de détail, de périmètre (certains facteurs peuvent être pris en compte globalement pour le périmètre tandis que d'autres devront faire l'objet d'un traitement différencié par catégories).

La démarche proposée s'adapte donc aux besoins.

3.4.4.1. 1^{ère} étape : la constitution de la base

L'exercice de budgétisation prend appui sur une base constituée des éléments d'exécution de l'année en cours. Dans la mesure où la budgétisation intervient généralement avant la fin de l'exercice, la base de budgétisation sera composée pour partie des éléments d'exécution connus et pour l'autre partie d'une prévision d'exécution.

Chaque gestionnaire trouvera les éléments comptables requis dans l'info centre de la dépense INDIA ou dans les infocentres propres à certains ministères qui permettent d'accéder à des données plus fines (info centres des rémunérations plus spécifiquement).

3.4.4.2. 2^{ème} étape : les corrections

Il est nécessaire de constituer, à partir de la prévision d'exécution de l'année N, un socle transposable pour l'année N+1, qui ne représente que le stock des dépenses incompressibles d'une année sur l'autre.

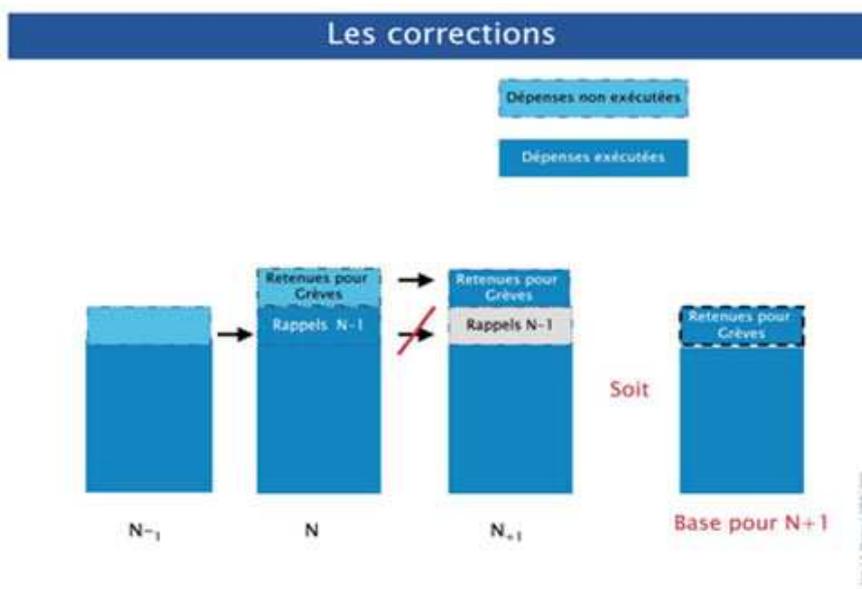
Par conséquent, il convient de neutraliser les éléments atypiques et non pérennes d'un montant financier significatif (aléas de gestion) qui ont affecté l'exécution N.

Cette démarche corrective suppose une bonne connaissance des calendriers de gestion et de la paye, une analyse fine des dépenses de personnel et un inventaire précis des événements ayant eu un impact sur l'exécution.

Ainsi dans le cas de retenues de salaires ayant entraîné une sous exécution sensible des dépenses de personnel en année N, il conviendra de « rebaser » la prévision d'exécution de l'année N+1.

De même, dans le cas de **versements importants de rappels** ou de décalage de mise en paiement d'un exercice à l'autre ayant entraîné une sur-exécution en année n, il conviendra de procéder aux corrections de la prévision de l'année n+1, à due concurrence.

Dans le cas **d'erreurs d'imputation budgétaire** d'un montant financier significatif, des corrections doivent aussi être opérées dès lors que la base de budgétisation repose sur des montants comptables. C'est le cas en général dans les méthodes dites macro. Il en va de même pour les **changements de périmètre**.



3.4.4.3. 3^{ème} étape : l'extension en année pleine (EAP)

Les décisions prises en gestion conduisent généralement à une augmentation (ou une diminution) des dépenses de l'année en cours, mais aussi parfois de l'année suivante.

C'est la date à laquelle les mesures prennent effet qui détermine leur impact sur la dépense sur l'année en cours et, le cas échéant sur l'année suivante.

Afin de prévoir l'ajustement de crédits nécessaires pour couvrir l'évolution de la dépense l'année suivante, il convient de calculer l'extension en année pleine (EAP) des mesures, encore appelée effet report. Le calcul de l'extension en année pleine s'effectue sur une durée totale de 12 mois de date à date.

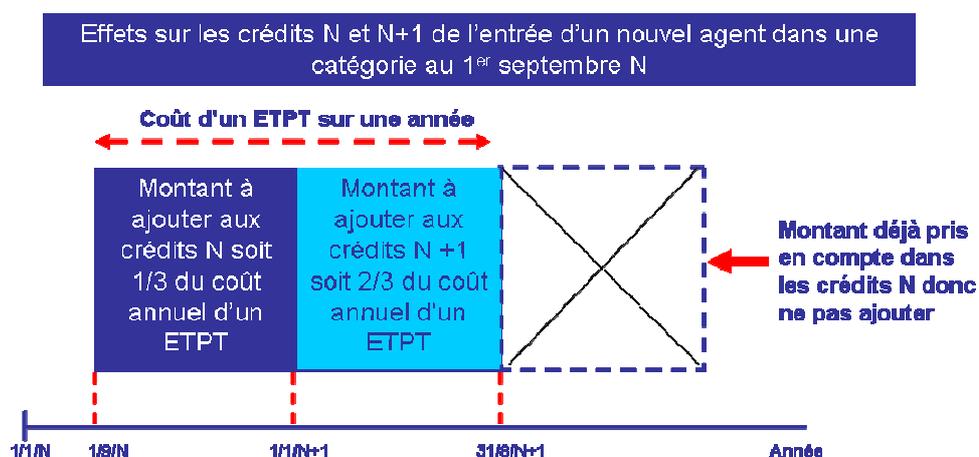
Ainsi :

L'effet report en année N+1 est nul si une mesure est mise en œuvre au 1^{er} janvier de l'année N, car la mesure prendra son plein effet sur l'année où elle intervient.

En revanche, si la mesure intervient le 1^{er} juillet, elle impactera non seulement les 6 derniers mois de l'année, mais aussi les 6 premiers mois de l'année suivante.

L'effet report peut porter sur des **mesures catégorielles nouvelles intervenues en cours d'année** (attributions de points de NBI supplémentaires par exemple).

Le calcul d'extension en année pleine ou effet report portera également sur les **variations d'effectifs intervenus en année N**, en prenant compte leur date d'effet. Ainsi une arrivée au 1/09 ne nécessitera qu'1/3 des crédits l'année d'arrivée, mais le complément 2/3 aura un impact en exécution l'année suivante.



Ce qui vaut pour les crédits vaut aussi pour les ETPT.

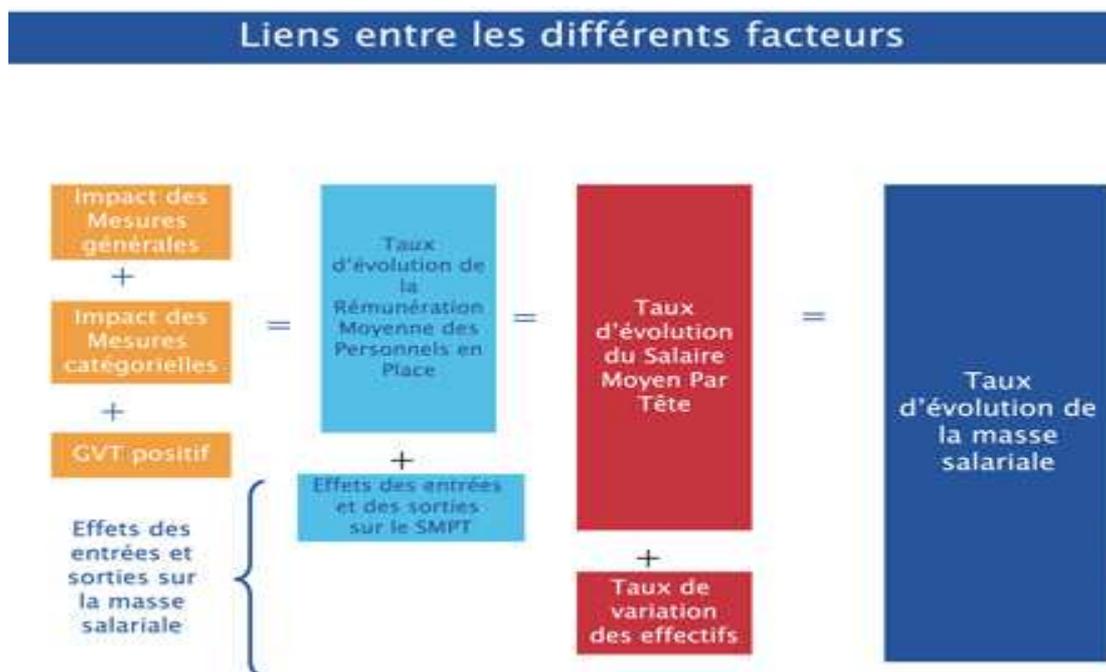
3.4.4.4. 4^{ème} étape : l'évolution de la masse salariale

Une fois la base de budgétisation de l'année n+1 constituée à partir des éléments corrigés de l'année n et des extensions en année pleine, l'étape suivante va consister à prévoir l'évolution de la masse salariale pour l'exercice n+1 compte tenu d'un scénario d'évolution des facteurs principaux de la dépense.

Comme les différents postes de dépenses ne sont pas régis par les mêmes facteurs d'évolution, on se focalisera sur le poste déterminant pour l'évolution de la masse salariale : généralement le compte 641 et ses comptes associés (6211 et 645), régi par 4 facteurs principaux :

- l'évolution des effectifs via l'impact des « entrées » et des « sorties »,
- les mesures dites générales,
- les mesures dites catégorielles,
- les mesures dites individuelles – le GVT positif.

Le schéma suivant vise à montrer le « chaînage » entre les différents facteurs. Il n'est pas toujours nécessaire d'identifier toutes les briques.



Les évolutions des comptes enregistrant les cotisations (645) et les impôts et taxes (6211) pourront généralement être déduites, par application de taux, du compte retraçant les rémunérations principales. Car les assiettes des cotisations, comme les impôts et les taxes, ont pour base les traitements ou les rémunérations.

La dépense du compte 641(et des comptes associés, 645, 6211) peut se résumer à la formule suivante qui permet de traduire les taux d'évolution de la dépense :

Masse salariale = Effectifs x Salaire Moyen Par Tête (SMPT)

Taux d'évolution de la masse salariale = Taux d'évolution des effectifs + taux d'évolution du SMPT

Les effectifs vont en effet répercuter les évolutions « en volume » liées aux entrées et aux sorties du périmètre considéré. Le salaire moyen par tête va quant à lui connaître des évolutions de coûts unitaires certaines étant « exogènes » ou discrétionnaires (mesures générales, catégorielles⁶, augmentation des taux de cotisation) d'autres étant structurelles et liées aux caractéristiques de rémunération des personnels (le GVT) ou à l'impact des entrées et des sorties.

⁶ Exogène ou discrétionnaire selon le niveau auquel on se place. Une telle mesure peut-être exogène pour un BOP ou un programme mais discrétionnaire pour un ministère.



Il importe d'apprécier pour chacun de ces postes la part d'évolution relevant de décisions de gestion propre au responsable des périmètres concernés.

3.4.4.4.1. *L'évolution des effectifs*

L'évolution des effectifs est un paramètre essentiel de variation de la masse salariale et de la gestion.

L'impact des entrées et des sorties constitue le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) dit négatif.

Sur ce point, l'exercice de budgétisation repose sur la détermination de trois paramètres :

- la détermination de flux d'entrées et de sorties qui nécessite des études prévisionnelles et la réalisation d'un schéma d'emplois,
- la prise en compte de la date d'effet de ces flux,
- l'association de coûts moyens réels par catégories d'emplois concernées par les mouvements.

La structure des effectifs

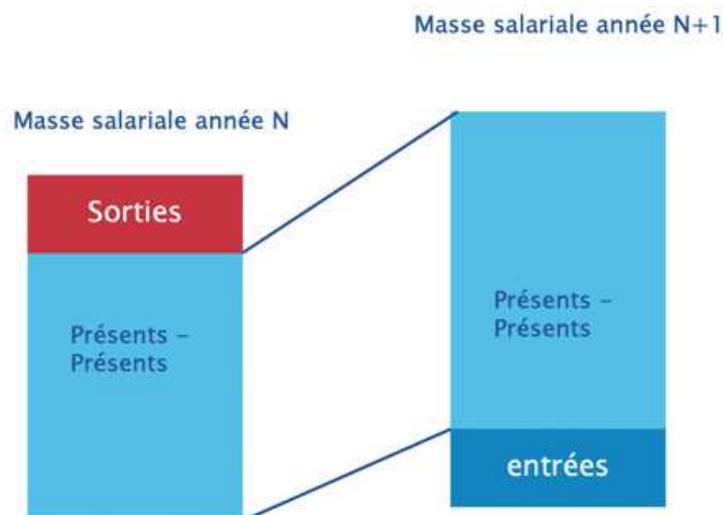
La structure des effectifs sur deux années se décompose de la façon suivante :

- du stock ou « présents-présents » : ce sont en général les effectifs présents deux années consécutives ;
- des entrants : ce sont les agents présents l'année N mais qui ne l'étaient pas l'année N-1. On entend ainsi par entrées : les recrutements (concours externes), les retours de détachement, les détachés entrants venant d'un autre ministère, les réintégrations de congés de longue durée, de congés de formation, de congé parental, de disponibilité, les changements de corps (lorsque l'on se place sur le périmètre du corps) ;
- des sortants : agents présents en année N-1 mais qui ne le sont plus en année N. On distingue ainsi : les départs en retraite les départs en congé de longue durée, en congé formation, en congé parental, en disponibilité, décès, changements de corps, départs en détachement, démissions, radiations...

Attention : Les types d'entrants ou de sortants peuvent varier selon que le raisonnement est global ou appliqué par catégories (c'est particulièrement vrai pour les changements de corps).

Les notions d'entrants et de sortants sont liées aux périmètres observés. Par exemple, sur le périmètre d'un BOP, les sortants seront notamment des agents mutés vers un autre BOP d'un même programme. En revanche, sur le périmètre ministériel, ce type de variation est neutralisé. Il en découle un mode de raisonnement global ou un mode de raisonnement plus détaillé.

Ainsi, dans l'outil de budgétisation 2BPSS en dépenses effectives développé par la direction du budget (cf. annexe 10), l'impact financier des changements de corps (promotions) est intégré dans le GVT positif, qui est calculé globalement, toutes catégories confondues. Par conséquent, les entrées et sorties de catégories par changements de corps ne doivent donc pas être comptabilisées en entrées-sorties, pour éviter un double compte.



Prendre en compte la date d'effet

Lors de l'arrivée de nouveaux agents en cours d'année dans une catégorie donnée, c'est la date d'arrivée qui détermine le montant des crédits correspondants pour l'année.

Ainsi, une arrivée au mois de janvier induit, dès la première année, la totalité de la dépense soit 100 % en année pleine. En revanche, une arrivée au 1^{er} juillet ne représente la première année que ($6/12 = 50\%$) de la dépense de l'année pleine. Alors qu'une arrivée au 15 décembre ne représente que ($0.5/12 = 4.1\%$) de la dépense en année pleine. Il en va de même, toute chose égale par ailleurs, pour les départs.

Intégrer les coûts moyens réels

Les entrées et sorties doivent être associées à des coûts moyens réels.

On appelle coût moyen d'entrée (calculé sur l'ensemble des flux entrants quelle que soit la nature de l'entrée), la moyenne des coûts d'entrées réelles dans une catégorie d'emploi.

Il s'agit ici de substituer aux coûts moyens budgétaires d'un emploi, jusqu'alors largement utilisés, faute d'autres données disponibles, des coûts proches du réel. L'estimation de ces coûts moyens pourra être obtenue via un info-centre rémunérations compte tenu des hypothèses retenues sur la structure des entrées projetées et de l'évolution prévisionnelle des coûts par catégorie.

L'impact des flux d'entrées/sorties sur la masse salariale

Ces paramètres (entrées, sorties et les coûts associés) vont permettre le calcul de l'impact de l'effet des entrées et des sorties sur les dépenses de personnel.

Il se calcule comme suit :

Coûts liés aux arrivées – Économies liées à des départs à des dates données = Impact

Exemple :

Départ de 5.000 agents au 1^{er} mars.

Dans ce cas, la date moyenne des sorties est le 1^{er} mars. L'EAP est donc de $10/12 = 83,3\%$

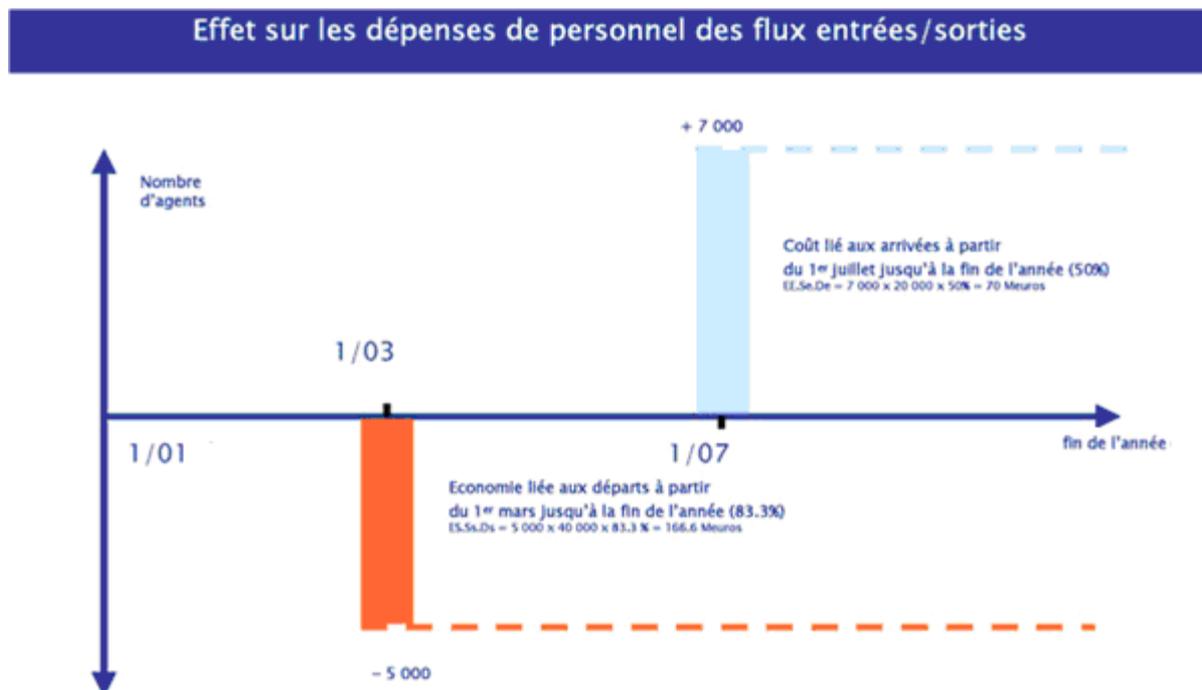
Arrivée de 7.000 agents au 1^{er} juillet.

La date moyenne des entrées est le 1^{er} juillet. L'EAP est donc de $6/12 = 50\%$.

Hypothèse d'un salaire moyen d'entrée de 20.000 euros et d'un salaire moyen de départ 40.000 euros.

On obtient donc finalement un effet sur les crédits de dépenses de personnel des flux entrées/sorties de $70-166,6 = -96,6$ M€.

Le schéma suivant illustre cet exemple :



3.4.4.4.2. Les mesures générales

Ce sont des mesures de revalorisation des salaires qui concernent la totalité ou la quasi-totalité des agents.

La revalorisation du point de la fonction publique

La revalorisation du point de la fonction publique, définie par décret, constitue la plus fréquente des mesures générales. Elle concerne la totalité des agents dont la rémunération repose sur une base indiciaire.

L'incidence de la revalorisation du point dépasse la rémunération principale et touche aussi les indemnités et les primes indexées sur le point ainsi que toutes les charges et cotisations proportionnelles aux rémunérations principales.

Compte tenu du champ des dépenses impacté, la revalorisation du point concerne en général plus de 90 % des dépenses de personnel.

En tout état de cause le calcul de l'impact de la revalorisation du point sur la masse salariale nécessite, d'une part l'identification des dépenses indexées sur le point, et d'autre part la détermination de la valeur moyenne annuelle du point.

Certaines mesures de portée générale peuvent ne concerner qu'une partie des agents : c'est le cas des attributions de points différenciées ou uniformes.

L'attribution de point(s) uniforme ou différenciée

Il s'agit de l'attribution d'un ou plusieurs points qui peut :

- soit s'appliquer à l'ensemble des agents (titulaires) indicés, dans ce cas on parle de mesure d'attribution de point(s) uniforme,
- soit être fonction de l'indice de l'agent (par exemple : 3 points pour les agents ayant un indice inférieur à 400, 2 points pour les agents ayant un indice compris entre 4001 et 780 et 1 point pour les agents ayant un indice supérieur), dans ce cas on parle de mesure d'attribution de point(s) différenciée.

3.4.4.4.3. Les mesures catégorielles

L'enveloppe catégorielle doit permettre de financer les mesures décidées à un niveau ministériel mais aussi les mesures interministérielles. Il convient de tenir compte des extensions en année pleine (EAP) et des plans pluriannuels déjà actés.

Les mesures catégorielles ont une incidence directe sur l'évolution de la dépense l'année de leur mise en œuvre. Mais elles ont aussi, ensuite, la plupart du temps une incidence sur le GVT des personnels concernés dès la deuxième année. Leur impact doit faire l'objet d'un chiffrage au coût réel sur la gestion, mais aussi d'une identification des effets reports voire des effets sur le GVT. L'enjeu est de tenir dans l'enveloppe allouée sans hypothéquer les gestions ultérieures. Le détail des mesures catégorielles est généralement fourni aux services déconcentrés par l'administration centrale.

On distingue deux types de mesures catégorielles, les mesures catégorielles statutaires et les mesures catégorielles indemnitaires.

Les mesures catégorielles statutaires

Ce sont des mesures entraînant une revalorisation des carrières fixées dans les statuts particuliers (changement du pyramidage statutaire des corps, création de nouveaux échelons, changement de la durée des échelons, fusion des grades...) Les transformations d'emplois peuvent également être rattachées à ces catégories de mesures.

Les mesures catégorielles indemnitaires

Ces mesures ont pour origine soit un texte, soit une décision de gestion, et ont pour effet de revaloriser globalement les niveaux des rémunérations accessoires versées à certaines catégories d'agents (création d'une nouvelle indemnité, revalorisation des taux moyens budgétaires d'une indemnité...).

On distingue les augmentations de primes pérennes des primes non reconductibles.

Le Président de la République a décidé d'intéresser les agents aux efforts entrepris en termes de réduction des effectifs en attribuant à chaque ministère une enveloppe de mesures catégorielles équivalente à la moitié des économies générées par le schéma d'emploi. L'exécution de ces enveloppes doit donc faire l'objet d'un suivi particulier.

3.4.4.4. *Les mesures individuelles :*

Il s'agit des améliorations de rémunération dues aux évolutions individuelles de carrière. Leur impact sur la masse salariale se mesure par la notion de GVT.

Il existe différents types de GVT : négatif, solde, positif

- Le GVT positif : il correspond au taux de progression de la masse salariale des agents présents deux années consécutives sans interruption.
- Le GVT négatif (effet de noria) : il mesure le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.
- Le GVT solde : il correspond à la somme du GVT positif et du GVT négatif.

Le GVT positif a 2 composantes :

- La composante vieillissement (V) :
 - augmentations strictement liées à l'ancienneté (passages d'échelons) ;
 - quasiment automatique ;
 - entre 60 et 80 % du GVT. Estimer ce qui relève des avancements d'échelon revient donc à estimer une grande part du GVT positif.
- La composante « technicité » (T) :
 - promotions de grade et de corps, le plus souvent au choix ;
 - le pyramidage par l'intermédiaire du ratio promu, promouvables⁷ facilite le pilotage du GVT.

Sont exclus du GVT positif tous les autres facteurs de la masse salariale cités précédemment à savoir la variation du point de la fonction publique, la distribution des points (uniforme ou différenciée) ainsi que les mesures catégorielles.

Le GVT négatif : encore appelé effet de noria, il mesure le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants. Il est établi à effectifs et structure d'effectifs constants.

Le GVT solde : il correspond à la somme du GVT positif et du GVT négatif. Il est donc également calculé à effectifs et à structure constants. Il traduit l'évolution du salaire moyen par tête de la population considérée sans modification de sa structure.

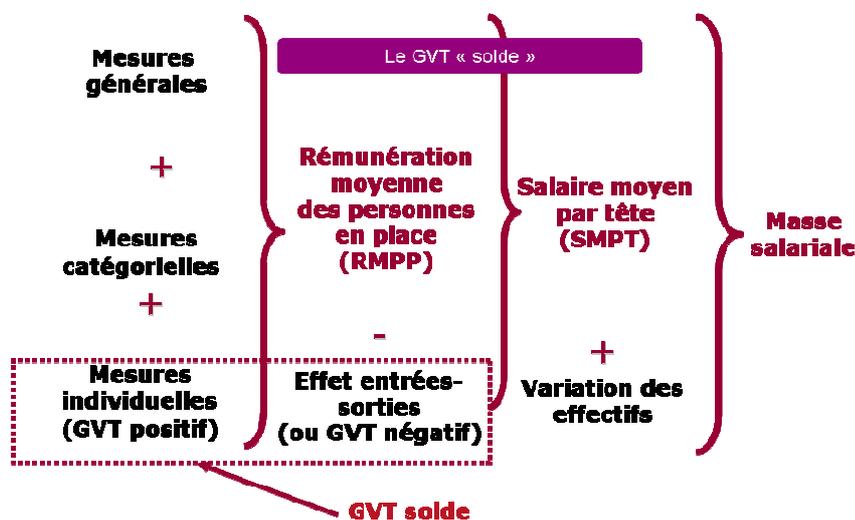
⁷ Note : sur 450 agents appartenant à un grade, 100 remplissent les conditions juridiques pour être promu au grade supérieur (conditions d'ancienneté suffisantes). Ce sont les promouvables. Un taux de 18 % permettra au ministère de sélectionner, au maximum, 18 agents pour l'accès au grade supérieur.

Calcul du GVT

Il n'existe pas de méthode universelle de calcul du GVT. C'est en effet une notion très technique qui nécessite d'être nuancée, précisée, et adaptée en fonction des finalités poursuivies (budgétisation ou politique salariale) et des données utilisées.

La budgétisation implique la détermination d'un GVT positif prévisionnel et non de s'en tenir au simple GVT constaté. Soit il existe des hypothèses prévisionnelles, soit le GVT constaté est repris et corrigé, autant que de besoin. Le GVT positif est en effet généralement structurel et varie souvent peu à court terme (sur deux années par exemple).

L'estimation du GVT positif est une donnée parfois difficile à déterminer. Elle peut découler d'analyses statistiques rétrospectives, reconduites et corrigées le cas échéant pour tenir compte de son évolution au cours du temps, ou de simulations individualisées ou agrégées du déroulement des carrières.



3.4.4.4.5. Les éléments régis par d'autres facteurs

Il s'agit essentiellement des éléments qui ne peuvent se déduire directement de l'évolution du schéma d'emplois et/ou qui réclament l'application de paramètres spécifiques. Tel est le cas des rémunérations des contrats aidés, des heures supplémentaires effectives, des indemnités de jury, des allocations pour perte d'emploi, de l'évolution des dépenses de CFA, CLD, des agents payés à l'acte ou à la tâche...

Pour ces dépenses les modes d'estimation du montant à budgéter reposeront souvent :

- sur des bases statistiques (CLD par exemple),
- sur des approches volume-prix : exemple des allocations pour perte d'emploi qui vont nécessiter de prévoir un coût unitaire et une estimation de l'évolution du volume,
- sur la détermination d'enveloppes : exemple de l'action sociale.

3.4.5. Gestion annuelle de la masse salariale

Une fois déterminée l'enveloppe de crédits de personnel et le scénario de gestion RH sous-jacent (entrées, sorties, calendriers, mesures salariales) pour l'année N, il est nécessaire de suivre et d'analyser l'exécution de la dépense et la consommation des ETPT par des exercices de prévision annuelle et infra annuelle.

3.4.5.1. Examen de soutenabilité du titre 2

Le décret du 27 janvier 2005 assigne à l'examen de la PBI et des DPG un contrôle des prévisions de dépenses et d'emplois.

Les contrôles associés au visa de la PBI portent sur « la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnel correspondants pour chaque programme », ils conditionnent la mise en place des crédits dans les BOP.

Les éléments constitutifs des documents prévisionnels de gestion et des comptes rendus de l'exécution budgétaire sont également décrits dans la PBI.

Le DPG : support du pilotage annuel

Un contrôle global de cohérence sur le titre 2 est effectué, entre le visa de la PBI et l'avis sur les BOP, à partir d'un « DPG ministériel du titre 2 » faisant ressortir les éléments de soutenabilité.

Cet examen doit intervenir le plus tôt possible, selon un calendrier fixé en accord avec le ministère.

Il porte sur :

- le schéma d'emplois, détaillé par mois, en type d'entrée et de sortie par corps ;
- l'évaluation des principales composantes de la masse salariale à partir de ses déterminants.

Chaque CBCM fixe le calendrier adapté à l'examen des dépenses de personnel en concertation avec le ministère. La production des tableaux peut être décalée pour les éléments de la masse salariale gérés au niveau central. Ils seront néanmoins nécessaires au suivi de l'exécution.

Le DPG est actualisé pour compte rendu deux fois par an. Ce calendrier peut être aménagé par l'ACCF, en accord avec le responsable de BOP, selon la nature des dépenses.

Pour mémoire : pour les autres titres, est fournie une décomposition individualisant les dépenses d'intervention, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement et distinguant les dépenses obligatoires et inéluctables. En cas d'étalement des paiements, les tableaux sont accompagnés des échéanciers prévisionnels.

3.4.5.2. Analyse et suivi

L'analyse et le suivi de la dépense, matérialisés par des tableaux de bord, comme le suivi de la consommation des ETPT au cours de l'année n sont des processus essentiels et devant être réalisés mensuellement.

Le suivi permet de mesurer les écarts tant pour la dépense en crédits que pour la consommation des ETPT (pour ces derniers, via l'outil ODE) entre les montants prévus et les montants réalisés.

L'analyse de la dépense, quant à elle, permet d'expliquer les écarts entre le prévu et le réalisé en identifiant l'incidence des rythmes de gestion et des modes d'organisation (calendrier des CAP et incidences en paye, rythmes de paiement des indemnités, décalages trop importants entre la date de la décision administrative et son effet financier) ainsi que l'effet des erreurs d'évaluation ou des décalages dans le temps des événements prévus, ou enfin de décisions de gestion différentes du scénario de budgétisation. La prévision devra être réajustée en conséquence.

3.4.5.3. Prévision infra-annuelle et annuelle

La prévision effectuée tout au long de l'année N permet de déterminer le « point d'atterrissage » et de s'assurer du respect du plafond fixé, en crédits et en ETPT.

Elle permet aussi de procéder à des mesures correctives et de connaître le volume des marges qui pourront être éventuellement dégagées pour faire jouer la fongibilité asymétrique. Il s'agit d'un processus itératif de réajustements successifs s'appuyant sur des méthodes et des outils appropriés à la taille des structures concernées.

Les exercices de prévision doivent s'articuler avec les mécanismes de décisions de gestion, ces dernières ayant toujours un impact sur la masse salariale. Ils doivent permettre d'effectuer des choix de gestion éclairés. C'est pourquoi ces exercices de prévision doivent être effectués de manière mensuelle.

3.5. Recettes et titre 2

3.5.1. Articulation entre pilotage et recettes

Le traitement des recettes revêt une importance particulière en matière de pilotage de la masse salariale et des emplois.

En effet, pour rappel, ce dernier s'appuie sur des principes structurants de visibilité des ressources et des dépenses, et d'exhaustivité et/ou qualité des données.

Plus précisément, il faut rappeler l'importance de bien évaluer et suivre les recettes : le pilotage de la masse salariale exige de s'appuyer sur des données complètes d'exécution du titre 2 et des consommations d'ETPT associées correspondant aux effectifs pilotés pour donner de la visibilité aux gestionnaires sur leurs marges de manœuvre.

Cela implique une réalité de la dépense dans l'exécution, de même qu'une réalité des

comptes *in fine*. Il est nécessaire de prendre en compte cet impératif de visibilité afin de permettre une programmation s'appuyant sur cette réalité des effectifs pilotés, et une exécution retraçant la totalité de la dépense correspondant aux effectifs pilotés.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que l'égalité AE=CP rend inapplicables certains principes structurants du macro-processus d'exécution des recettes (MP5) tels que la notion de mise à disposition des AE dès l'engagement de tiers. En effet, en matière de titre 2, les principes de sécurisation des dépenses de personnel et d'égalité AE/CP sont la règle.

Enfin, notons qu'il existe de multiples faits générateurs de recettes (les indus de paye, les mises à disposition remboursées, les prestations de services, etc.). Ces faits générateurs sont donc à qualifier afin de leur appliquer l'un des dispositifs de traitement suivant :

- rétablissement de crédits (atténuation de dépense) ;
- attribution de produit ;
- fonds de concours ;
- délégation de gestion (laquelle ne donne pas lieu à des mouvements budgétaires).

Le tableau ci-dessous propose des préconisations en matière de traitement des faits générateurs de recettes, en fonction notamment des impacts que peuvent induire le recours aux ouvertures de crédits ou aux atténuations de dépense listés ci-dessus :

Propositions de traitement des faits générateurs de recettes

Fait générateur	Traitement préconisé en cible	Condition	Impact
Indus de paie	Atténuation de dépense Correction de paie PSOP	En cible les rétablissements de crédits doivent être réalisés ligne à ligne et non globalement et une information sur ces rétablissements doit être disponible.	Retraitements de l'exécution pour analyser la masse salariale Pas de correction du décompte initial d'ETPT
Mises à disposition sortantes avec des tiers remboursées	Transformer les MAD en détachements autant que possible A défaut : - Attribution de produit - Fonds de concours		Reportable sans limite Nécessité de prévoir les consommations d'ETPT dans les plafonds ministériels de la Loi de Finances Évaluation des crédits attendus
Mises à disposition entre services de l'État	Transformer les MAD en détachements autant que possible A défaut : - Délégation de gestion (de prestations de back-office)	Si délégation de gestion : - Convention établie - Conservation de la supervision des agents	Convention définit les règles de consommation des ETPT / crédits dans le cadre d'un plafond Évite les transferts de crédits par droit de tirage
Prestations de services avec services externes	Attribution de produits (avec application des règles des fonds de concours)	- Libre et spontané - Convention établie	Nécessité de prévoir les consommations d'ETPT dans les plafonds ministériels de la Loi de Finances Évaluation des crédits attendus
Autres prestations de services avec services externes	Compte de commerce	Nécessite une organisation qui permette de suivre l'exécution de la dépense en cours d'année (ex. action miroir du Ministère de l'Équipement)	Pas de suivi direct ni d'imputation directe sur le compte de commerce → organisation à mettre en œuvre (cf. condition).

3.5.2. Indu de paye et faits générateurs

Sont présentés ci-après des exemples de cas pouvant générer des indus de paye et qu'il convient de détailler.

Il s'agit de situations où les délais de récupérations peuvent s'étaler sur plusieurs exercices :

- maladie : cela concerne notamment le cas de la récupération des indemnités journalières de sécurité sociale (pour les non titulaires), ou encore le cas du passage d'un statut de maladie ordinaire à un statut de congé longue maladie ou congé longue durée ;
- grèves : il s'agit de la récupération des jours de grèves qui ont été payés indûment. Cette récupération peut parfois poser des difficultés car elle peut s'étaler sur plusieurs exercices en cas de montant important, eu égard à la quotité saisissable qui limite la part de la récupération sur la paye des agents.

Le rétablissement de crédit peut intervenir sans limitation de durée par rapport à la dépense initiale en matière de dépenses de personnel.

Une fois les indus de paye recouverts, il y a lieu de procéder au rétablissement de crédits, en utilisant le mécanisme de l'atténuation de dépense (cf. infra).

Ces rétablissements de crédits par atténuation de dépense peuvent toutefois poser des difficultés aux gestionnaires. En effet, actuellement, des retraitements de l'exécution sont nécessaires pour analyser la masse salariale car les rétablissements sont réalisés globalement, sans reconstituer la réalité de la dépense par catégories budgétaires (compte du PCE). Ils faussent donc la réalité de la dépense (en l'atténuant globalement).

Pour rester lisibles, les rétablissements de crédits doivent donc être réalisés ligne à ligne (imputation, par imputation) et non globalement et une information sur ces rétablissements doit être disponible.

Notons enfin que les remboursements d'indus de paye sont neutres en termes d'ETPT : compte tenu des modalités actuelles, ils ne permettent pas de corriger le décompte initial.

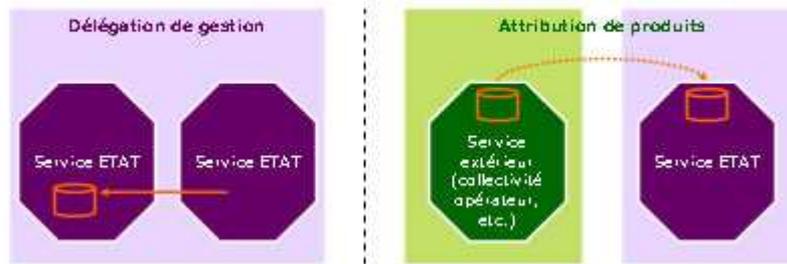
L'enjeu relatif aux indus de paye consiste donc à limiter le plus possible les erreurs de paye en amont et à raccourcir les délais entre la décision RH et son effet financier. Cet enjeu renvoie au titre 2 concernant les dispositifs de pilotage à mettre en œuvre dans le but d'optimiser l'efficacité des organisations et la qualité des données de paye.

3.5.3. Prestation de service et faits générateurs

Certaines prestations de service donnent lieu à convention. Ces prestations peuvent être de deux types :

- la prestation concerne la réalisation d'un service pour le compte d'un autre service de l'État à condition que le prestataire exerce la supervision de ce service : c'est le cas de la délégation de gestion ;
- la prestation concerne la réalisation d'un service financé par un tiers : c'est le cas des fonds de concours.

Les faits générateurs donnant lieu à convention



Concernant la délégation de gestion, et s'agissant du Titre 2, elle confère à un service « délégataire » un droit à consommer des crédits de Titre 2 et des ETPT sur un autre service « délégant ».

Elle n'est possible qu'entre services de l'État. Le périmètre de ce droit à consommer doit être défini par convention afin de fixer les règles de consommation à la fois des crédits et des ETPT.

Il convient toutefois de distinguer deux cas de figure :

- La délégation de gestion de prestations de back-office (ex. gestion RH, gestion de la paye...) : dans ce cas de figure, c'est le délégant qui programme (dans ses activités et métiers). Pour ce faire, il va avoir besoin de visibilité sur les données du délégataire, et un dialogue de gestion doit avoir lieu avec ce dernier, comme avec un prestataire RH interne. C'est également au délégant à superviser l'activité, les agents et le pilotage de la masse salariale de l'activité.
- La délégation de gestion des activités à proprement parler : dans ce cadre, les activités et métiers sont alors ceux du délégataire. Par conséquent, les agents sont situés chez le délégataire qui en supervise l'activité et fait le pilotage de la masse salariale. Se pose alors la question du pilotage métier du délégataire par le délégant et de l'articulation entre les référentiels métiers (et d'activités) du délégant et du délégataire. Le dialogue de gestion entre les acteurs doit permettre une telle articulation.

3.5.4. Mises à disposition entrantes et sortantes

Les mises à disposition d'agents peuvent avoir lieu entre l'État et un tiers ou entre services de l'État.

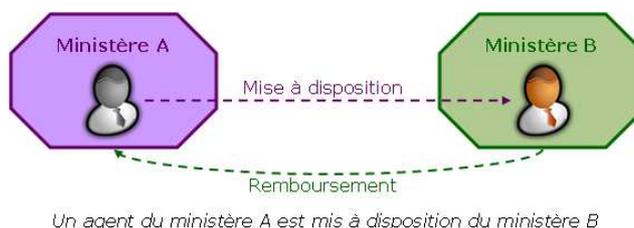
Dans le premier cas (entre l'État et un tiers), les mises à disposition complexifient le pilotage de la masse salariale et les procédures de gestion.

- En effet, les mises à disposition « entrantes » (personnels employés par des personnes morales autres que l'État mises à disposition de l'État) ne consomment pas les plafonds d'emplois. Le remboursement éventuel n'est d'ailleurs pas imputé sur le titre 2 (mais sur Titre 3 / compte 612 « personnels extérieurs à l'État ») car les agents ne sont pas des agents dont l'État est l'employeur. L'activité des agents rapportée à la consommation du plafond d'emplois doit donc tenir compte de la présence de ces mises à disposition entrantes pour la comptabilité d'analyse des coûts et les indicateurs d'efficacité. L'impact est donc important à la fois en matière de programmation mais aussi en termes d'analyse de l'exécution.

- Par ailleurs, les mises à disposition « sortantes » (personnels de l'État mis à disposition de personnes morales autres que l'État) correspondent à des personnels dont l'État est l'employeur. Ses comptabilités générale et budgétaire doivent donc retracer ses droits et obligations en tant que tel. De même, elles doivent consommer les plafonds d'emplois. Il convient donc que le traitement du remboursement préserve la présence de la totalité de la dépense dans les comptabilités (générale et consommation des AE/CP) et la consommation d'ETPT. Pour autant la programmation des activités doit tenir compte du fait que ces personnels ne sont pas disponibles.

Ces mises à disposition correspondent donc à des situations particulières dont il convient de rechercher la limitation, notamment par le détachement.

Dans le cas de mises à disposition entre services de l'État, la complexité est moindre mais, néanmoins, certains problèmes se posent afin de retracer fidèlement ces mises à disposition dans le cadre du pilotage de la masse salariale et du décompte des emplois.



Le fonctionnement d'une telle mise à disposition est le suivant :

- le Ministère A doit faire l'avance de la paye au Ministère B. Les systèmes vont donc enregistrer la consommation d'ETPT sur le ministère A dans un premier temps, ainsi que la consommation de crédits ;
- il s'ensuit donc une distorsion dans un premier temps de l'analyse de l'exécution de A et de B (le Ministère A ayant en quelque sorte réalisé une avance de trésorerie au Ministère B). Le Ministère B doit donc rembourser cette avance ;
- or les traitements associés au remboursement de B à A, de sorte de disposer in fine de consommations d'ETPT et de crédits dans B et dans A reflétant la réalité, se font actuellement sur des bases conventionnelles ou partielles, ce qui complique le pilotage de la masse salariale. Plus précisément, ces conventions appliquent des décomptes d'ETPT en fonction de coûts moyens d'agents ministériels. Ces coûts moyens variant d'un Ministère à l'autre, les décomptes d'ETPT rebasculés ne sont pas toujours identiques à ceux réellement mis à disposition.

Le remboursement de la mise à disposition par rétablissement de crédits entre un ministère A et un ministère B bénéficiaire de la mise à disposition induit le plus souvent un biais qu'il convient de retracer manuellement. En effet, le rétablissement de crédits se traduit :

- par une dépense HPSOP au Ministère B bénéficiaire de la mise à disposition que l'outil ODE convertit en consommation d'ETPT HPSOP ;
- par une diminution de dépense (ou dépense négative) au Ministère A, qu'ODE convertit en consommation d'ETPT HPSOP négative qui vient en déduction de la consommation initialement issue des fichiers de paye PSOP.

Ces consommations d'ETPT positives et négatives doivent être retraitées manuellement car elles sont contraires à la règle d'imputation de la consommation d'ETPT sur le plafond d'emplois du ministère qui met l'agent à disposition.

En conclusion, ce cas de mise à disposition met également à mal le principe de réalité de la dépense et de réalité des comptes, ce qui impose des retraitements pour le pilotage de la masse salariale et des emplois.

Une des options envisagées, à défaut de traitement de remboursement retraçant la réalité de la mise à disposition dans les décomptes, consiste donc à préparer une budgétisation en cohérence avec ce que sera l'exécution in fine, via les règles conventionnelles.

Plus largement, le traitement de cette mise à disposition entre services de l'État doit donc prioritairement être limité au profit de la délégation de gestion afin d'assurer l'efficacité du pilotage de la masse salariale et d'éviter les retraitements.

L'annexe n°8 présente une synthèse des différents cas de mise à disposition et de leur traitement comptable.

4. Organisation financière associée au macro-processus

4.1. Niveau pertinent du pilotage

Le niveau pertinent de pilotage de la masse salariale et des emplois implique non seulement l'existence d'une masse critique pour que le pilotage ait du sens (cela induit un volume minimal des effectifs et des crédits gérés ainsi qu'un dimensionnement minimal des équipes en charge du pilotage) mais également la faculté d'exercer des leviers d'actions.

Afin que ces leviers d'action puissent être exercés, l'existence d'un pouvoir de décision RH est nécessaire, les décisions prises en matière RH ayant quasiment toutes un impact en matière de dépenses de personnel:

- recrutement ;
- rythme d'avancement ;
- mobilité ;
- temps partiel ;
- gestion de l'indemnitaire ;
- formation continue...

4.2. Conditions de réussite de la déconcentration managériale en matière RH

4.2.1. Marges de manœuvre des gestionnaires locaux

La gestion RH recouvre deux champs d'exercice différents :

- le champ de la décision RH, en lien avec le pouvoir managérial ;
- le champ du traitement RH, en lien avec la réalisation de l'acte juridique ;
- l'exercice de la décision RH et celui du traitement RH peuvent être disjoints.

La LOLF introduit une nouvelle approche de la gestion publique basée sur la responsabilisation des acteurs locaux, principalement des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP).

L'optimum recherché est qu'au niveau du BOP s'élaborent, compte tenu des objectifs de performance fixés, une programmation des activités, un scénario de gestion RH et la mise en adéquation financière de ce scénario avec les plafonds alloués.

L'objectif poursuivi est donc de **responsabiliser ces acteurs du pilotage de la masse salariale et des emplois en leur donnant les moyens de dégager des marges de manœuvre**, et donc des moyens d'actions RH, en vue d'optimiser leur performance.

Les leviers d'action majeurs en matière RH résident dans **le pouvoir de décision** en matière de recrutement (y compris non titulaires), mais également en matière de mutation, de politique indemnitaire, etc.

Un constat de disparité entre ministères (ou au sein d'un même ministère) existe dans la

corrélation entre le niveau de pilotage des emplois et de la masse salariale et le niveau de décision en matière de RH.

Un certain nombre de ministères ont déjà déconcentré une gestion administrative de proximité, ce qui ne constitue pas un levier d'action suffisant.

3 cas principaux peuvent être décrits au vu des pratiques des ministères :

- une centralisation de la gestion RH et une absence de leviers d'actions pour le responsable de BOP ;
- une déconcentration juridique poussée mais une absence de déconcentration des leviers d'actions sur certains pans majeurs de la RH (ex. le recrutement centralisé des enseignants titulaires du 2nd degré) ;
- une exécution majoritairement centralisée de la gestion RH mais l'exercice de leviers d'actions au niveau local (ex. des expressions de besoins des Préfectures au prestataire RH central).

L'enjeu en matière de pilotage de la masse salariale et des emplois consiste donc à concilier une gestion des RH qui reste encore largement centralisée dans son exécution avec un pilotage effectif de la masse salariale et des emplois au plan local.

En d'autres termes, il s'agit d'articuler une nécessaire fonction centrale RH et l'exercice déconcentré d'un pouvoir de décision en matière RH, de mettre en œuvre une déconcentration managériale.

Cette articulation nécessite de s'intéresser à l'ensemble des chantiers suivants :

- définir les rôles des niveaux centraux et déconcentrés ;
- revoir les processus RH ;
- optimiser l'efficacité de la fonction RH (organisation, mutualisation, centres de services partagés) ;
- professionnaliser les acteurs RH et les managers ;
- moderniser les outils en support des RH.

4.2.2. Redéfinition des rôles

La redéfinition des rôles est induite par la déconcentration du pouvoir de décision en matière RH. En effet, cette déconcentration implique que les fonctions RH centrales se concentrent sur des activités à valeur ajoutée nouvelles alors qu'elles se dessaisissent dans le même temps d'activités RH au profit d'acteurs locaux.

Ce repositionnement sur une dimension qui ne soit pas seulement de gestion statutaire au profit d'une dimension davantage métier (gestion des compétences, formation, carrières...) est préconisé autour des rôles suivants :

- rôle de pilote stratégique ;
- rôle d'arbitre et de régulateur y compris, le cas échéant, vis-à-vis des RPROG ;
- rôle de responsable de la prestation de services ;
- rôle d'animation de réseaux métier (y compris audits).

Afin de trouver le niveau adéquat de répartition des tâches entre local et central (ou mutualisé), il faut considérer que toute activité nécessitant une proximité par rapport au terrain ou une spécificité dans l'expression de besoin devrait pouvoir être déconcentrée au niveau du pilotage de la masse salariale.

Le mode de gouvernance de la fonction RH est donc à faire évoluer dans le cadre de la déconcentration du pouvoir de décision RH.

Toutefois, il est nécessaire de rappeler que cette déconcentration ne signifie pas une perte de contrôle et de pilotage par la RH centrale, au contraire. En effet, la fonction RH centrale doit maintenir et renforcer son rôle afin d'être garante de :

- la prise en compte de la péréquation nationale ;
- la cohérence avec le cadre RH, les statuts et les orientations RH nationales ;
- l'influence d'une GPRH nationale.

A l'autre bout de la chaîne de décision RH, les acteurs locaux en charge du pilotage de la masse salariale et des emplois doivent devenir pivots en matière d'expression de besoins RH.

Leur repositionnement implique une forte articulation avec les fonctions RH centrales :

- intégration dans les politiques locales des orientations nationales ;
- articulation entre connaissances fines des activités, des métiers et donc des besoins RH à faire remonter au niveau central.

Au-delà du repositionnement de la fonction RH centrale vis-à-vis des acteurs du pilotage de la masse salariale au niveau local, il est nécessaire de renforcer la coordination entre acteurs en matière de pilotage de la masse salariale et des emplois.

En effet, il est nécessaire de prendre en compte l'interdépendance entre les décisions RH et leur impact en matière de dépenses de personnel.

Ce renforcement de la coordination vaut notamment entre :

- les fonctions DAF centrale et DRH centrale ;
- les directions supports (DAF, DRH...), prestataires de service, et les responsables de programme.

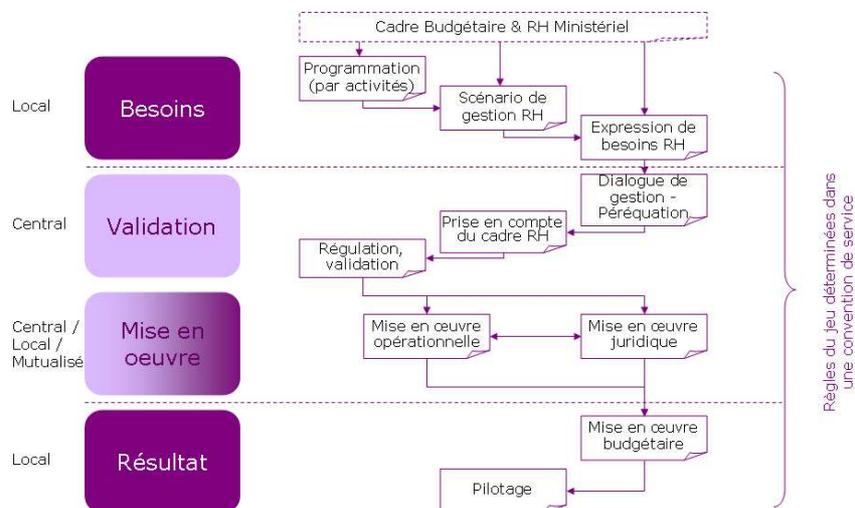
L'objectif recherché par ces coordinations renforcées vise à optimiser l'efficacité des prestations RH et financières au regard des attentes exprimées.

4.2.3. Réingénierie des processus RH

Dans le cadre de la mise en œuvre de la déconcentration du pouvoir de décision en matière RH, il est nécessaire de revoir la répartition des rôles dans le déroulement des processus RH.

En effet, la déconcentration managériale suppose la dé-corrélation entre traitement juridique et traitement managérial. Il convient donc d'alimenter la réflexion sur l'ampleur et le niveau de dé-corrélation.

L'exemple ci-dessous propose un exemple type de processus RH impliquant acteurs RH centraux et locaux :



4.2.4. Alignement de l'organisation sur les objectifs du pilotage

Ces nouveaux rôles et repositionnements des acteurs doivent déboucher sur la définition d'un nouveau mode de gouvernance caractérisé par un management par objectifs. C'est tout l'enjeu d'un dialogue de gestion structuré.

Cette réflexion sur les nouveaux modes de gouvernance recouvre plusieurs dimensions :

- l'intégration de la dimension RH dans les stratégies ministérielles ;
- la prise en compte par le niveau managérial des stratégies RH ministérielles ;
- la prise en compte par le niveau central des orientations RH locales.

La mise en avant de la dimension managériale amène donc logiquement à revoir les interactions au sein des organisations en charge du pilotage de la masse salariale et des emplois, et plus largement des ressources humaines. Plusieurs hypothèses de réflexion peuvent guider les ministères, à l'occasion des déploiements, concernant la refonte de leurs organisations :

- l'intégration de la gestion concernant la gestion administrative et la pré-liquidation de la paye. Cette intégration sera le gage d'une meilleure efficacité en matière de traitement des RH d'une part, et d'une meilleure qualité des données, indispensable au pilotage de la masse salariale d'autre part ;
- la mutualisation de services, que cette mutualisation soit verticale – au sein d'un ministère – ou horizontale – à un niveau territorial donné et interministérielle ;
- les centres de services partagés. Les centres de services partagés en matière RH consistent à faire prester des services RH par une structure autonome mais liée par un contrat de service de prestation formalisant la relation de service et de définir des

matrices de rôles et responsabilités, en fonction du découpage des responsabilités par processus RH. A ce titre, la réflexion à mener en matière de dé-corrélation du traitement managérial et administratif au sein des processus RH (*cf. supra*) sert de base à la mise en œuvre des centres de services partagés RH.

Les réflexions portant sur les organisations et les modes de gouvernance à proprement parler doivent, in fine, permettre une harmonisation (et une certaine normalisation) des pratiques au sein des organisations. Ce travail d'harmonisation doit notamment permettre une meilleure articulation entre les niveaux RH locaux et central.

En matière de pilotage de la masse salariale et des emplois, l'harmonisation est notamment essentielle dans au moins deux domaines : les calendriers de gestion d'une part et les pratiques RH et référentiels RH d'autre part.

L'harmonisation et l'adaptation des calendriers de gestion doit viser trois objectifs:

- l'anticipation des besoins RH afin d'optimiser leur prise en compte via l'adaptation des calendriers de gestion nationaux et locaux ;
- la synchronisation des calendriers et des expressions de besoins locaux afin de permettre des arbitrages éclairés au niveau central ;
- la consolidation des plans de GPRH locaux pour l'actualisation du plan de GPRH national.

L'harmonisation et la normalisation des pratiques et des référentiels doit recouvrir trois domaines :

- Les pratiques RH elles-mêmes : cela concerne les plans de GPRH locaux notamment⁸, mais également les différentes « chartes » mises en œuvre (mobilité, recrutement, gestion RH), de même que les pratiques et procédures locales, selon les processus RH (ex. paiement d'une indemnité selon des modalités de paiement différentes sur le territoire).
- La programmation des activités, et la réflexion métier qui en découle, sur des référentiels partagés : référentiel des activités, référentiel des métiers.
- Les outils tels que les SIRH (conformes aux prescriptions du noyau commun interministériel), les infocentres ou encore la nouvelle application paye portée par l'ONP.

Afin d'être le mieux partagées possible au sein des organisations, les règles du jeu en matière d'articulation de la fonction RH entre niveaux locaux, centraux (et, le cas échéant, mutualisés) doivent être formalisées sous forme de charte de service (au même titre que les chartes de gestion).

4.2.5. Adaptation de la déconcentration juridique

Si la dimension managériale de la déconcentration est essentielle elle doit toutefois s'accompagner autant que possible d'une réflexion sur l'adaptation des niveaux de

⁸ Voir annexe n°4

déconcentration juridique.

En la matière, un certain nombre de principes sont à respecter de même qu'un certain nombre de freins existent. Mais des avancées concrètes ont été réalisées récemment.

Le principe majeur à respecter dans le cadre de la déconcentration juridique est essentiellement le suivant : le respect du principe d'égalité de traitement. Par ailleurs l'existence de nombreux corps constitue un frein à la mise en œuvre d'une déconcentration juridique plus poussée. De récentes évolutions ont permis d'assouplir la déconcentration au niveau local.

Parmi ces assouplissements, on peut notamment citer :

- la possibilité de création de CAP locales regroupant plusieurs corps (assouplissements similaires en matière de CTP locaux également) ;
- les fusions de corps progressives et ciblées ;
- la création de filières métier ;
- la tendance à la régionalisation des BOP.

Il est toutefois nécessaire de rappeler le caractère sensible et complexe de la déconcentration juridique. Une telle réflexion ne peut aboutir sans associer les personnels et accompagner le changement, notamment avec les centrales des organisations syndicales.

5. Principaux textes

Ils sont identifiés dans le manuel de lecture des macro-processus.

6. Annexes

6.1. Annexe n° 1 : fongibilité asymétrique

Définition de la fongibilité asymétrique

La fongibilité entre natures de dépenses au sein d'un programme est asymétrique :

- les crédits de personnel (titre 2) peuvent être redéployés pour réaliser des dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5) ou d'interventions (titre 6) ;
- les crédits des titres 3, 5 ou 6 peuvent être redéployés entre eux mais, en revanche, ils ne peuvent abonder les crédits de personnel (titre 2).

La fongibilité asymétrique s'apprécie au seul niveau du programme. Au niveau du BOP, les crédits des titres 3, 5 ou 6 peuvent abonder des crédits du titre 2 dans la mesure où ce mouvement ne conduit pas à dépasser le plafond du titre 2. Ce mouvement doit donc s'inscrire dans la limite des montants antérieurement redéployés du titre 2 vers les autres titres par d'autres BOP du même programme.

Au niveau du BOP :

Pour exercer la fongibilité asymétrique et avant l'avis de l'autorité chargée du contrôle financier (ACCF), le responsable de BOP doit requérir l'approbation :

- soit de la direction des affaires financières ;
- soit du responsable de programme.

Avant de rendre un avis sur un projet de fongibilité asymétrique, l'ACCF s'assure de sa pertinence et des risques éventuels associés. L'avis est défavorable dans 2 cas :

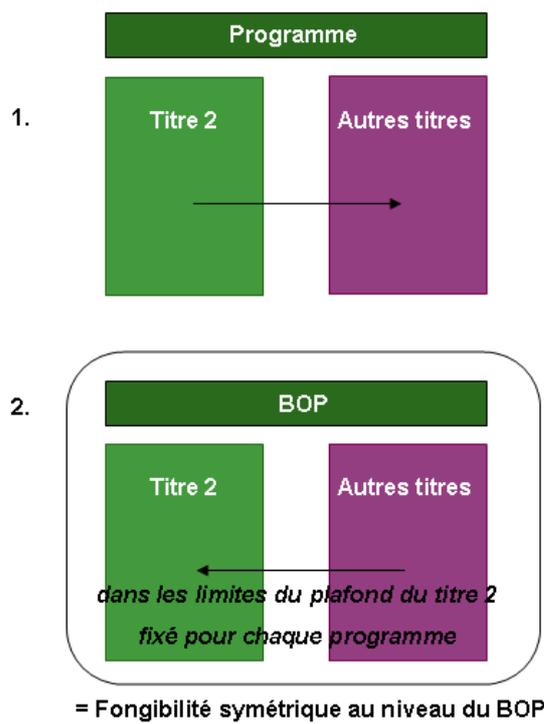
- soit en cas d'absence de prévision d'exécution actualisée, aux niveaux du programme et du ministère, permettant d'apprécier les risques de bouclage au titre 2 ;
- soit lorsque la fongibilité asymétrique résulte uniquement d'un effet d'aubaine et ne traduit pas un réel effort de gestion.

Si le responsable de BOP choisit de ne pas se conformer à un avis défavorable, il devra motiver sa décision auprès de l'ACCF.

L'enveloppe du titre 2 d'un responsable de BOP peut être abondée :

- si des crédits de titre 2 sont disponibles au niveau du programme et n'ont pas été mis à disposition d'autres responsables de BOP ;
- si l'enveloppe de titre 2 du programme est redéployée entre les BOP (le supplément apporté à un BOP est compensé par le retrait affectant un autre BOP).

Articles 7 et 12 de la LOLF



Article 10 du Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005

Un avis préalable de l'ACCF* est
indispensable sur tout projet de
fongibilité asymétrique

* Autorité Chargée du Contrôle Financier

6.2. Annexe n°2 : exemple de présentation des emplois par catégorie d'emplois dans un PAP

Programme 216 : conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

DÉPENSES DE PERSONNEL

Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en ETPT				Crédits
	Exécution 2007	Plafond autorisé pour 2008	Demandés pour 2009	Variation 2009 / 2008	Demandés pour 2009 (y.c. charges sociales)
Hauts fonctionnaires		452	434	-18	63 957 554
Personnels administratifs		1 854	1 883	+9	95 315 449
Personnels techniques		1 245	1 209	-36	83 289 384
Personnels des cultes			1 393	+1 393	53 580 000
Militaires (hors gendarmes)		33	10	-23	1 034 981
Ouvriers d'Etat		9	9	0	400 968
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)		56	60	+4	4 257 397
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)		85	87	+2	3 195 657
Totaux		3 734	5 065	+1 331	305 031 370

6.3. Annexe n°3 : exemple de rattachement de codes NNE aux catégories d'emplois

Année de gestion	Code ministère	Libellé ministère	Code NNE	Libellé emploi	Code catégorie d'emplois	Libellé catégorie d'emplois
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	0018010000	PREFET CLAS.NORMALE	1160	Hauts-fonctionnaires
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	1289010000	SECRET.ADM.CE ADM.C.	1161	Personnels administratifs
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	1584020000	INGENIEUR SERV.TECHN	1162	Personnels techniques
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	0000000376	EVEQUE	1163	Personnels des cultes
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	0990080000	CHEF EQUIP.METAL G.6	1165	Ouvriers d'Etat
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	1349020000	CAPITAINE DE POLICE	1166	Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	1350010000	BRIGADIER-MAJOR P.N	1167	Corps d'encadrement et d'application (police nationale)
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	1585020000	TECHNICIEN PAL POLIC	1168	Personnels scientifiques (police nationale)
2008	209	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	0500100000	ADJOINT DE SECURITE	1169	Adjoints de sécurité (police nationale)

6.4. Annexe n°4 : présentation détaillée de la GPRH au sens de la DGAFP

Le volume 2 du rapport de la DGAFP présente la gestion prévisionnelle RH de la manière suivante.

Il existe trois démarches de GPRH qui correspondent à trois niveaux d'exercice de la fonction RH :

- la GPRH ministérielle correspond à la GRH pilotée par le DRH central ;
- la GPRH opérationnelle correspond quant à elle à la compétence RH managériale des chefs de services déconcentrés ou centraux ;
- la GPRH interministérielle locale est liée à l'espace RH interministériel dont les contours sont définis en fonction des besoins des services déconcentrés dans une problématique de bassin local d'emplois.

La GPRH ministérielle

Dans la fonction publique d'État, ce sont les directeurs centraux des ressources humaines qui sont responsables de la définition des politiques RH de leurs ministères. Ces politiques résultent d'une démarche de GPRH mise en œuvre désormais par tous les ministères.

La GPRH répond à deux questions-clés :

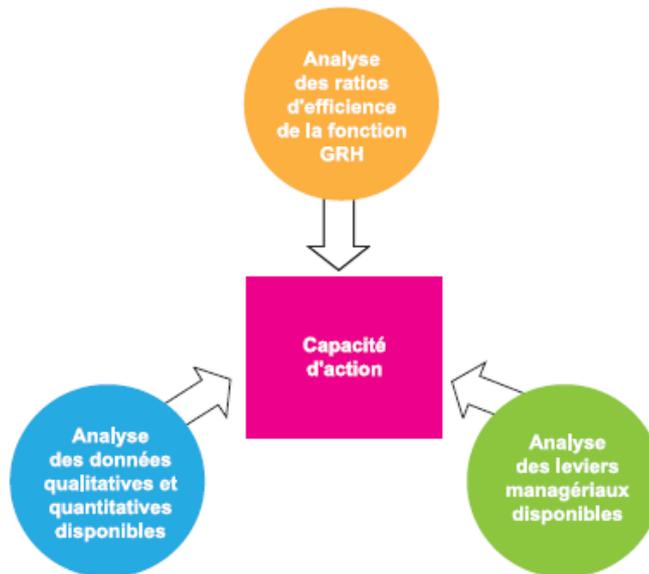
- compte tenu des évolutions prévisibles et voulues, quelles options à moyen terme, convient-il de prendre en termes d'objectifs, de structures, d'allocation quantitative et qualitative de ressources ?
- comment traduire et mettre en œuvre concrètement dans les faits ces choix ?

Cette méthode requiert un travail en mode projet qui mobilise :

- la compétence de professionnels mais aussi d'autres acteurs (directeurs, responsables des services statistiques, cadres, agents, représentants du personnel) ;
- des informations quantitatives et qualitatives et des outils.

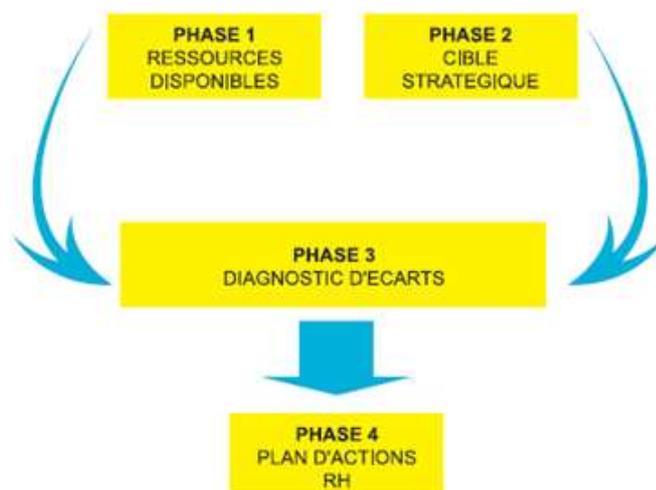
Cette démarche est conduite méthodiquement, par étapes concomitantes ou successives. Il est souhaitable que ces étapes soient précédées d'un diagnostic de la fonction RH. Il est en effet très important d'adapter la méthode à l'organisation et au potentiel d'informations disponibles.

Autodiagnostic de la fonction GRH



Le socle de la méthode doit néanmoins distinguer les quatre phases suivantes :

- la première a pour objectif de mettre à jour les ressources disponibles à moyen terme à partir des déterminants connus. Il faut à partir d'un recensement des RH existantes effectuer des exercices de simulation pour savoir ce que deviendront ces RH à l'échéance choisie. Cette phase est technique et mobilise les services statistiques ;
- la deuxième vise à déterminer le plus précisément possible la cible stratégique. Il s'agit de déterminer les besoins en ressources humaines de l'organisation à partir de l'analyse de ses missions et de ses conditions d'exercice. Cette phase est stratégique ; le DRH doit traduire en langage « RH » les orientations fixées par l'autorité politique ;
- la troisième phase est celle du diagnostic des écarts entre ce qui est voulu et ce qui est disponible sans rien changer. Préalable à la prise de décision, cette phase doit être partagée avec les organisations syndicales ;
- la quatrième phase est celle qui permet au DRH de définir le plan d'actions RH qui doit être également concerté avec les partenaires sociaux.



Source : Guide méthodologique GPRH 2008.

La GPRH opérationnelle

La responsabilisation du manager -c'est-à-dire de celui qui est responsable du management de son équipe pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés- va de pair avec leur capacité d'agir de façon directe ou indirecte sur les actes de GRH à valeur ajoutée. Cette déconcentration managériale (cf. partie 1.4) exige en contrepartie que le manager intègre une dimension prévisionnelle dans ses décisions de gestion.

Cette dimension est d'ailleurs également nécessaire pour mesurer la « soutenabilité budgétaire » des décisions prises par le manager en matière de dépenses de personnel.

Parallèlement, une gestion plus contrainte des ressources humaines doit tenir compte des besoins en RH exprimés par les employeurs directs des agents.

En conséquence, la GPRH opérationnelle permet :

- d'éclairer le manager dans l'exercice de la fonction RH déconcentrée ;
- de faire part au DRH -de façon anticipée- des besoins quantitatifs et qualitatifs RH.

La GPRH interministérielle locale

La verticalité de la gestion par corps n'a pas favorisé jusqu'à présent l'émergence d'une GRH interministérielle locale. Force est néanmoins de constater qu'au-delà de la diversité des politiques publiques mises en œuvre, tous les services déconcentrés appartenant au même bassin d'emplois sont confrontés aux mêmes problématiques en matière de GRH.

Ces dernières justifieraient à elles seules des politiques de GRH locales appropriées. C'est le cas notamment des départements non attractifs. En outre, deux éléments supplémentaires militent aujourd'hui pour le développement d'une GRH interministérielle locale :

- le premier consiste à mutualiser certains actes de la GRH pour faire des économies d'échelle. En effet, la gestion personnalisée des compétences et la déconcentration managériale appellent au plan local un investissement important dans les nouveaux métiers de la GRH (conseiller de carrière, de formation etc.) et dans la mise en œuvre des processus de GRH (formation, recrutement etc.). Le coût inhérent à cet investissement doit être partagé entre services par des efforts de mutualisation ;
- le deuxième élément a trait aux conséquences de la réorganisation des postes de travail dans les services liée à la révision générale des politiques publiques. Dans une logique verticale, une des variables d'ajustement consisterait à demander aux agents une mobilité géographique. Or, nombreux sont les agents préférant une mobilité structurelle -entre services- dans leur bassin de vie. Aussi, l'acceptabilité sociale des réorganisations incite-t-elle à mobiliser toutes les possibilités de réaffectation des agents au sein des services appartenant au même bassin d'emplois.

La démarche de GPRH interministérielle locale a donc pour objectif de développer les solidarités interservices en matière de GRH et de favoriser les mobilités interministérielles locales.

La GPRH interministérielle locale doit tenir compte des contraintes suivantes :

- la diversité des corps et grades des différents services déconcentrés ;
- la verticalité de la gestion statutaire ;

- l'hétérogénéité de l'organisation de la fonction RH dans les services.

Par ailleurs, la démarche mobilise les contributions de nombreux services n'ayant pas l'habitude jusqu'alors de travailler ensemble.

En conséquence, la méthode doit être très simple et adaptée et doit pour cela utiliser la nomenclature métier du répertoire interministériel des métiers de l'État. Elle doit être mise en œuvre par une équipe projet composée d'un référent par service et d'un chef projet placé auprès du préfet.

Elle repose sur la consolidation d'informations recueillies auprès de chaque service par le biais d'un questionnaire faisant ressortir :

- 1. la photographie des RH ;**
- 2. les problématiques et les difficultés RH partagées.**

Au terme de l'analyse des informations consolidées, un plan d'actions devra être élaboré et concerté avec les services et les organisations syndicales.

6.5. Annexe n°5 : dépenses de personnel consommant des plafonds d'emplois pour un périmètre ministériel

	Dépenses du titre 2 pour le ministère		Hors titre 2 pour le ministère	Commentaires
	Sous plafond	Hors plafond		
Rémunération principale des agents retenus dans le périmètre du titre 2 (hors rémunération à l'acte ou à la tâche)	X			
Agents recrutés sur la base d'un statut « local », en poste dans les services à l'étranger en dehors des établissements dotés de l'autonomie financière.	X			
Agents recrutés sur la base d'un statut « local », en poste dans les établissements dotés de l'autonomie financière à l'étranger (dans l'attente de la normalisation de leur situation comptable)			X	
Enseignants contractualisés de l'enseignement privé	X			
Rémunération à la tâche, à l'acte ou à l'heure pour un acte ponctuel (« Agents engagés pour exécuter un acte déterminé » au sens de l'article premier du décret n°86-83 su 17 janvier 1986) faisant l'objet de retenues au titre des prestations sociales		X		
Indemnité de jury de concours des agents pour lesquels la rémunération principale est imputée en titre 2		X		
Indemnités de jury de concours à des personnels extérieurs à l'État		X		
Heures supplémentaires		X		
Élèves et stagiaires rémunérés directement par l'État, en formation ou avec une affectation opérationnelle	X			Les élèves ou stagiaires rémunérés directement par les établissements de formation ne consomment pas le plafond d'emplois.
Position de disponibilité				Quelle que soit la modalité, pas de rémunération.

	Dépenses du titre 2 pour le ministère		Hors titre 2 pour le ministère	Commentaires
	Sous plafond	Hors plafond		
Congé sans traitement				Quelle que soit la modalité, pas de rémunération.
Position de détachement sortant				Rémunération par l'administration d'accueil.
Position de détachement entrant	X			
Position hors cadre				Rémunération par l'organisme d'accueil
Mise à disposition sortante non remboursée	X			Voir annexe n°8
Mise à disposition entrante non remboursée				.Voir annexe n°8
Congé maladie ordinaire (agents titulaires et non titulaires)	X			
Congé de longue maladie (agents titulaires) et congé de grave maladie (agents non titulaires)	X			
Congé de longue durée		X		
Temps partiel thérapeutique	X			Théoriquement, consommation du plafond d'emplois pour la quotité travaillée. L'agent est payé à taux plein, dès lors il est décompté comme tel dans ODE.
Congé de fin d'activité		X		
Cessation progressive d'activité	X			Dans le régime CPA, la quotité peut être 80 %, 60 % ou 50 %.
Indemnisation du chômage		X		
Congé de formation professionnelle rémunéré	X			

	Dépenses du titre 2 pour le ministère		Hors titre 2 pour le ministère	Commentaires
	Sous plafond	Hors plafond		
Congé de restructuration lorsqu'il correspond à une situation statutaire particulière	X			
Conseillers prud'hommes		X		
Assesseurs des tribunaux		X		
Jurés des cours d'assises			X	Titre 3
Experts près les tribunaux			X	Titre 3
Aumôniers des prisons	X			
Juges de proximité		X		
Personnels des cultes d'Alsace-Lorraine	X			
Apprentis	X			
Versement d'honoraires			X	Titre 3
Réservistes		X		
Enquêteurs INSEE		X		Si rémunération à l'acte ou à la tâche.
Médecins (contractuel de droit public)	X			
Médecins vacataires		X		
Honoraires versés à des médecins			X	Titre 3. Deux imputations sont possibles (règlement direct à une personne physique, règlement à un organisme dans le cadre d'une convention).

6.6. Annexe n°6 : exemples de rémunération de personnel consommant ou non du plafond d'emplois ou du titre 2 par ministère

	Contractuels (titre 2)	Acte déterminé (titre 2)	Titre 3 (honoraires et autres)	Commentaire
Justice				
Assesseurs des tribunaux		X		Assesseurs tribunaux paritaires des baux ruraux, assesseurs des bureaux d'aide juridictionnel, assesseurs tribunaux pour enfants, assesseurs commission indemnisation réparations civiles, assesseurs chambres application des peines
Conseillers prud'hommes		X		
Experts près les tribunaux			X	
Jurés des cours d'assises			X	
Magistrats à titre temporaire		X		
Juges de proximité		X		
Président des bureaux d'aide juridictionnelle		X		
Santé				
Injonctions thérapeutiques		X		
Emploi				
Médecins COTOREP		X		À l'exception des médecins CDIés par la loi du 26 juillet 2005

	Contractuels (titre 2)	Acte déterminé (titre 2)	Titre 3 (honoraires et autres)	Commentaire
MINEFI				
Enquêteurs de l'INSEE		X		
Manœuvre du cadastre	X			
Correspondants locaux des douanes		X		
Sports				
Médecins chargés des contrôles antidopage		X		
Personnels assurant une action d'animation ou d'accompagnement d'activités sportives, socio-éducatives ou d'éducation populaire à titre d'occupation accessoire		X		
Équipement				
Architectes-conseils et paysagistes- conseils	X			
Écologie				
Observateurs d'annonce des crues		X		
Commissaires enquêteurs		X		

	Contractuels (titre 2)	Acte déterminé (titre 2)	Titre 3 (honoraires et autres)	Commentaire
Agriculture				
Vétérinaires inspecteurs vacataires ou contractuels	X			
Mandats sanitaires			X	Externalisation de la dépense auprès de vétérinaires libéraux
Culture				
Architectes en chef des monuments historiques		X		
Architectes-conseil		X		
Tous ministères				
Enquêteurs		X		
Collaborateurs occasionnels des cabinets ministériels		X		Lorsqu'il ne s'agit pas d'agents recrutés sur la base d'un contrat.

6.7. Annexe n° 7 : exemple de calcul de la consommation en ETPT annuel d'un agent

Soit un agent à temps partiel (80 %) recruté le 16 mai, qui part en disponibilité le 1^{er} novembre. Il consomme 0,37 ETPT annuels.

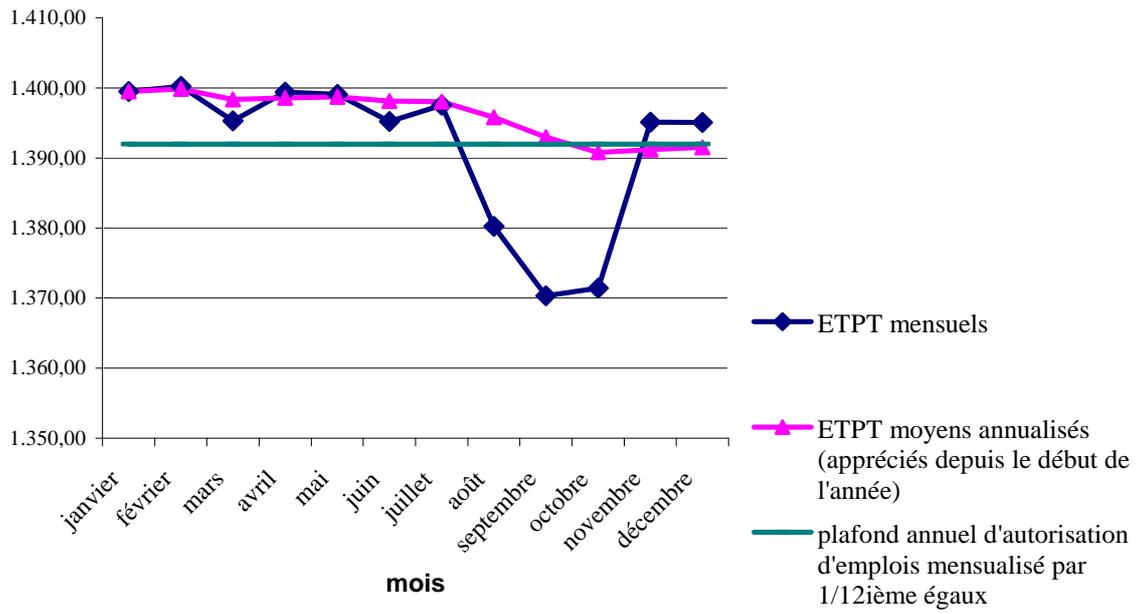
	ETPE mensuels	ETPT mensuels	ETPF mensuels	ETPE annuels	ETPT annuels	ETPF annuels
janvier				0,00	0,00	0,00
février				0,00	0,00	0,00
mars				0,00	0,00	0,00
avril				0,00	0,00	0,00
mai	0,8	0,4	0,43	0,16	0,08	0,09
juin	0,8	0,8	0,86	0,27	0,20	0,22
juillet	0,8	0,8	0,86	0,34	0,29	0,31
août	0,8	0,8	0,86	0,40	0,35	0,38
septembre	0,8	0,8	0,86	0,44	0,40	0,43
octobre	0,8	0,8	0,86	0,48	0,44	0,47
novembre	0	0	0	0,44	0,40	0,43
décembre	0	0	0	0,40	0,37	0,39

Un exemple de contrôle du respect du plafond d'emplois

Dans l'exemple ci-après, le schéma prévisionnel proposé par le gestionnaire respecte le plafond annuel d'autorisations d'emploi (PAE). Au mois d'août, les ETPT mensuels sont inférieurs au PAE mensualisé par 1/12^{èmes} égaux mais les ETPT moyens annualisés restent supérieurs au PAE mensualisé par 1/12^{èmes} égaux. Au contraire, en novembre et décembre, les ETPT mensuels sont supérieurs au PAE mensualisé par 1/12^{èmes} égaux alors que les ETPT moyens annualisés restent inférieurs au PAE ;

	ETPT mensuels	ETPT annuels	plafond annuel d'autorisation d'emplois mensualisé par 1/12 ^{ème} égaux
janvier	1.399,50	1.399,50	1.392
février	1.400,20	1.399,85	1.392
mars	1.395,30	1.398,33	1.392
avril	1.399,40	1.398,60	1.392
mai	1.399,10	1.398,70	1.392
juin	1.395,20	1.398,12	1.392
juillet	1.397,52	1.398,03	1.392
août	1.380,23	1.395,81	1.392
septembre	1.370,34	1.392,98	1.392
octobre	1.371,41	1.390,82	1.392
novembre	1.395,12	1.391,21	1.392
décembre	1.395,07	1.391,53	1.392

Schéma d'emplois prévisionnel



6.8. Annexe n° 8 : mises à disposition - Tableau de synthèse

Dans les situations grisées, il n'y a pas adéquation entre la budgétisation initiale des ETPT et leur consommation dans ODE)

	Gestion statutaire et de la paye	Affectation opérationnelle de l'agent	Inscription des emplois en LFI	Inscription des crédits en LFI	Consommation des crédits en fin de gestion (1)	Consommation des ETPT dans ODE	Procédure si remboursement
MAD entre ministère A et un ministère B, sans remboursement	Ministère A	Ministère B	Ministère A	Ministère A (titre 2)	Ministère A	Ministère A	s.o.
MAD entre ministère A et un ministère B, avec remboursement	Ministère A	Ministère B	Ministère A	Ministère B ou A et B, selon les modalités de budgétisation (2)	Ministère B (annulation de la dépense dans ministère A)	Ministère B (3)	Rétablissement de crédits (titre 2)
MAD sortantes entre un ministère A et une autre personne morale que l'État, sans remboursement	Ministère A	Autre entité	Ministère A	Ministère A (titre 2)	Ministère A	Ministère A	s.o.
MAD sortante entre un ministère A et une autre personne morale que l'État, avec remboursement	Ministère A	Autre entité	Ministère A	s.o. (4)	Autre entité (annulation de la dépense dans ministère A)	(5)	Rétablissement de crédit (titre 2)

(1) En cours de gestion, la consommation des emplois et des crédits est imputée sur le budget du ministère qui paye les agents, jusqu'à l'annulation de la dépense par le rétablissement de crédits. Lorsque le remboursement est un transfert d'emplois et de crédits entre 2 ministères, le ministère qui paye les agents fait l'avance des crédits jusqu'au transfert.

(2) Compte tenu du remboursement, les crédits devraient théoriquement être inscrits sur le budget du ministère B. Dans certains cas, les crédits ont été inscrits sur les budgets des deux ministères.

(3) Dans un premier temps, consommation des ETPT sur le ministère A annulée dans un second temps par des ETPT hors PSOP négatifs liés à l'atténuation de dépenses consécutive au rétablissement de crédits. Des ETPT hors PSOP liés à la dépense hors PSOP sont calculés dans le ministère B (cf. fiche n°7).

(4) Compte tenu du remboursement, les crédits ne devraient théoriquement pas être inscrits sur le budget de l'État. Dans certains cas, les crédits ont également été inscrits sur le budget de l'État.

(5) Dans un premier temps, consommation des ETPT sur le ministère A annulée dans un second temps par des ETPT hors PSOP négatifs liés à l'atténuation de dépenses consécutive au rétablissement de crédits. Les opérateurs ne sont pas dans le périmètre d'ODE : la contrepartie positive des ETPT annulés sur le ministère A n'est donc pas calculée dans ODE.

6.9. Annexe n°9 : modalités de calcul des ETPT à partir des données de la paye

Le décompte des agents pris en charge par la PSOP

Le décompte des agents s'effectue dès lors :

- que le bulletin de paye comporte au titre du mois courant, un traitement brut versé sur un code élément 10100x ou 101020, ou une rémunération versée sur un des codes suivants :
 - 20 0125 : Vacances diverses non indexées
 - 20 0145 : Rémunération des assistants étrangers recrutés locaux de langues vivantes
 - 20 0222 : Allocation de recherche
 - 20 0226 : Rémunérations des professeurs chargés de cours complémentaires sur chaires
 - Vacantes
 - 20 0255 : indemnité forfaitaire allouée aux ministres des cultes des aumôneries des établissements pénitentiaires
 - 20 0279 : Rémunération mensuelle des assistants étrangers de langues vivantes
 - 20 0284 : Indemnité de formation
 - 20 0327 : Traitement des personnels hospitalo-universitaires
 - 20 0362 : Complément de rémunération
 - 20 0649 : Rémunération des intervenants pour l'enseignement des langues à l'école
 - Primaire
 - 20 0682 : Traitement des personnels hospitalo-universitaires non titulaires
 - 20 0741 : Indemnité mensuelle allouée aux volontaires civils du service national
 - 20 1229 : Allocation d'études allouée aux cadets de la république (option police nationale)
 - 20 1260 : Vacances indexées sur le point
- et que ce traitement ou cette rémunération est imputé sur le budget d'un ministère budgétaire (ou le budget annexe Contrôle et exploitation aériens) et sur un compte PCE qui participe à la consommation du plafond d'emplois.

Lorsque ces deux conditions sont réunies, les ETPT :

- sont calculés sans approximation
 - lorsque la méthode de calcul des ETP est à I (agents indicés)

$$\text{ETPT} = (\text{ETPE}/\text{ETPR}) \times \frac{\text{Traitement brut}}{\text{Valeur mensuelle du point d'indice} \times \text{Indice de l'agent}}$$

- lorsque la méthode de calcul des ETP est à T (ouvriers rémunérés sur la base d'un taux horaire)

$$\text{ETPT} = (\text{ETPE}/\text{ETPR}) \times \frac{\text{Traitement brut}}{\text{Nb d'heures mensuelles réglementaires} \times \text{Taux horaire}}$$

- les ETPT sont approximés dans les autres cas (méthode de calcul des ETP est à N (autres agents non indicés) selon deux conventions
 - soit en nombre de dossiers agent (1 ETPT = 1 dossier agent) pour une liste déterminée d'emplois (point d'accord DB). Cette modalité est appelée décompte spécifique PSOP.
 - soit en rapportant le traitement brut à la valeur moyenne brute de l'ETP des agents indicés

$$\text{ETPT} = \frac{\text{Rémunération brute des agents non indicés}}{\text{Valeur moyenne brute de l'ETPT des agents indicés}}$$

Les rappels de l'année courante ou des années antérieures ne sont pas pris en compte. Ainsi, les agents nouvellement recrutés qui perçoivent un acompte ne sont pas comptabilisés.

Les retenues sur salaire pour grève qui sont imputées en paye sur un code élément 604930 ne sont pas pris en compte dans ODE, même au titre du mois courant.

Le décompte des agents non pris en charge par la PSOP (hors PSOP)

Les ETPT sont calculés à partir des dépenses HPSOP imputées sur les comptes PCE qui consomment le plafond d'emplois, divisées par

- la valeur moyenne nette de l'ETPT PSOP du ministère calculée par ODE ;
- une valeur moyenne nette négociée. Cette modalité qui concerne trois ministères en 2008 est appelée décompte spécifique HPSOP.

Suivi des agents non indicés en PSOP et des agents hors PSOP⁹

Un agent présent toute l'année à temps plein consomme un ETPT. Par exception, les conventions de calcul utilisées pour les agents non indicés ou payés hors PSOP s'écartent de ce principe.

⁹ Avant 2006, l'ETPT estimé des agents non pris en charge par la PSOP était calculé en rapportant le montant des mandats et ordonnances de paiement codifiés « dépense de personnel » dans les applications de dépense NDLE et ACCORD, au coût moyen des agents rémunérés en PSOP pour un ministère. Compte tenu des erreurs commises par les gestionnaires dans la codification des mandats et ordonnances, les dépenses converties par ODE en ETPT étaient le plus souvent incomplètes. Dès lors, les ETPT hors PSOP calculés en 2004 et 2005 (version 3 d'ODE) sont sous-estimés pour certains ministères et pour certaines imputations.

Dans ces deux cas, un agent à temps plein présent toute l'année sera décompté pour plus d'un ETPT ou moins d'un ETPT selon que sa rémunération réelle est supérieure ou inférieure au coût moyen ministériel utilisé par convention pour le décompte.

L'application de cette convention de décompte n'impacte pas les recrutements réels, ni la gestion. Elle n'impacte pas non plus le suivi des emplois dans ODE, dès lors que les règles qui ont permis de déterminer les plafonds d'emplois et celles mises en œuvre pour le suivi des consommations d'emplois sont identiques.

Par exemple : dans un ministère dont la valeur moyenne brute de l'ETPT indicé est de 1.800 €, un agent contractuel non indicé dont la rémunération mensuelle est de 2.800 € aura été comptabilisé dans le socle pour 1,56 ETPT. En gestion, cet agent contractuel consommera également 1,56 ETPT.

Le décompte des agents non indicés dans Chorus

La règle mise en œuvre dans Chorus est la suivante :

1 ETPT = 1 dossier agent

6.10. Annexe n° 10 : indicateurs et restitutions relatifs au pilotage de la masse salariale et des emplois

L'objectif des indicateurs et restitutions est de donner les moyens aux entités opérationnelles, suite au déploiement du MP8 dans les ministères, de pouvoir suivre :

- le respect des objectifs des processus du MP8 ;
- la maîtrise des risques identifiés au sein de ces processus ;
- le respect des enchaînements des groupes d'activités principaux ;
- l'actualisation des référentiels servant de fondement à ces processus du MP8.

Définitions préalables :

Un indicateur est un instrument de mesure permettant d'observer périodiquement les évolutions d'un phénomène, en le positionnant par rapport à des objectifs fixés.

Un ensemble d'indicateurs peuvent être regroupés dans un document appelé « tableau de bord » ou « restitution ».

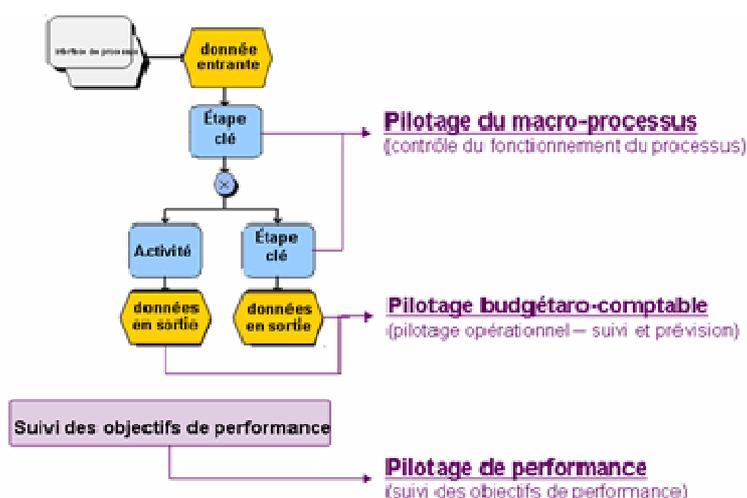
La démarche proposée pour le MP8 est issue de la contextualisation de la méthodologie proposée dans le macro-processus pilotage et restitutions (MP7).

Les 3 domaines de pilotage étudiés dans le cadre du MP7 recouvrent ainsi les champs suivants :

- Le pilotage de macro-processus :
Il s'agit de la mise sous contrôle du processus pour s'assurer de son bon déroulement ;
En d'autres termes, cela revient à répondre à la question : le processus fonctionne-t-il comme prévu ?
- Le pilotage de la performance :
Au-delà du bon déroulement du processus, il s'agit du suivi de l'atteinte de la performance portée par le processus dans le cadre de la stratégie ;
En d'autres termes, cela revient à répondre à la question : le processus permet-il d'atteindre les objectifs de performance ?
- Le pilotage budgétaro-comptable :
Il s'agit du suivi à tous niveaux de gestion des éléments budgétaires et comptables.
Cela s'apparente à un suivi décisionnel, en lien avec les outils budgétaires et comptables.

L'ensemble des indicateurs et restitutions proposés sont issus de l'identification de besoins de pilotage communs aux ministères. Ils doivent être complétés par des indicateurs spécifiques, propres aux priorités de chaque ministère.

Les différents champs du pilotage peuvent être représentés de la façon suivante :



Note :

Les éléments primordiaux du pilotage de la performance font partie de la stratégie définie au plan national et dans chaque ministère (stratégie « supra-programme »). Il s'agit principalement :

- des objectifs stratégiques des programmes (PAP : projets annuels de performance) ;
- des objectifs nationaux des programmes (en sus de ceux des PAP) ;
- des objectifs déclinés au niveau du programme (exemple : objectifs complémentaires et/ou intermédiaires...).

Au regard du MP8, la performance constitue une donnée d'entrée : la plupart du temps, les objectifs de performance sont fixés par rapport à des politiques publiques, donc en amont des problématiques MP8 (à l'exception des programmes support qui peuvent prévoir des indicateurs de performance RH).

Le pilotage de macro-processus

Le domaine de « pilotage de macro-processus » a pour finalités de permettre la supervision et la mise sous contrôle interne de chaque macro-processus.

Cette présentation du domaine aborde successivement les points suivants :

- la segmentation générique du macro-processus ;
- sa formalisation par groupes d'activités ;
- la matrice des activités et des rôles, et leur couverture par les acteurs au sein des ministères ;
- les rôles et responsabilités du pilote de processus ainsi que son profil et son positionnement ; les définitions d'autres rôles associés au pilote de processus ;
- le tableau des bonnes pratiques ;
- les éléments structurants majeurs de la mesure et de l'optimisation.

La méthodologie élaborée dans le cadre des travaux du MP7 décompose cette mise sous contrôle selon 4 axes. Il s'agit de :

- s'assurer du respect des objectifs (coût, qualité, délais) ;
- s'assurer de la réalisation des phases et/ou des étapes clés (chemin critique) ;
- s'assurer du respect des points majeurs de validation / de contrôle ;
- s'assurer de la définition et/ou de la mise à jour des référentiels.

Avertissements :

Cet exercice n'est pertinent que si l'on juge le processus à risque dans son bon déroulement. Par ailleurs, le dispositif doit être envisagé dans le long terme. Il peut être prévu une dizaine d'indicateurs réductibles à 3 ou 4 par la suite.

Indicateurs de respect des objectifs

Les indicateurs de suivi et respect des objectifs du MP8 **proposés** sont les suivants :

% de BOP ayant remonté leur prévision d'exécution dans les délais
Nombre de reprogrammations successives par an
Écart entre la programmation initiale, les reprogrammations successives et l'exécution finale
Part des réallocations (% d'ETPT et de crédits par rapport à l'allocation initiale) des RPROG vers les RBOP, et des RBOP vers les RUO le cas échéant
Nombre d'ETPT participant au pilotage de la masse salariale et des emplois par ministère / programme / BOP
Nombre de points de rencontre par an (dialogue de gestion) entre programmes et BOP par grands thèmes (budgétisation, gestion RH, performance)
Actualisation des plans locaux de GPRH (existence d'un plan local et fréquence d'actualisation)
Écart entre les prestations RH rendues par rapport aux prestations de services RH attendues dans le scénario de gestion RH (quantitatif, qualitatif, délais)
Indicateur de déconcentration de décision RH, notamment par les marges de manœuvres au niveau BOP sur les crédits gérés et les emplois gérés (s'agissant notamment des recrutements)

Indicateurs de suivi et respect des points majeurs de contrôle de validation du MP8

Les indicateurs de suivi et respect des points majeurs de contrôle de validation pour le MP8 **proposés** sont les suivants :

% d'entités au sein du Ministère (Supra-programme / Programme / BOP / ...) procédant à une analyse de l'exécution mensuelle en matière de dépenses de personnel
% de BOP ayant procédé à des reprogrammations et réajustements du scénario de gestion RH
% de BOP ayant réalisé leur scénario prévisionnel d'emploi de N+1 à N+x (en lien avec les plans locaux de GPRH)

Indicateurs de suivi et respect de la réalisation des phases / étapes clés du MP8

Les indicateurs de contrôle (fait / pas fait) de la réalisation des phases/des étapes clés et de respect du calendrier (écart par rapport à la date prévue de réalisation) du MP8 **proposés**, à décliner à l'occasion des déploiements, selon les choix respectifs de chaque ministère, sont les suivants :

Fin de l'élaboration de la stratégie RH / mise à jour de la stratégie RH
Fin de l'analyse de l'exécution N -1 des programmes, des BOP et des UO en matière de dépense de personnel
Fin de l'analyse de la prévision d'exécution N des programmes, des BOP [et des UO] (Titre 2)
Fin de l'analyse de la programmation N des programmes, des BOP (Titre 2, ETPT) et des UO (ETPT)
Fin de l'élaboration des scénarios de gestion RH N+1 à N+x
Fin de la détermination du (montant) des réserves de régulation et des crédits non répartis relatifs au programme pour N+1 (Titre 2)

Indicateurs de suivi, de mise à jour et de contrôle de la qualité des référentiels

Certains référentiels nécessitent un pilotage central et donc un suivi, une mise à jour et un contrôle de la qualité.

Les indicateurs d'existence, de fréquence de mise à jour et de qualité des référentiels MP8 **proposés** sont les suivants :

Existence des référentiels (oui/non)
« Fraîcheur » des données / fréquence de mise à jour / centralisation de la mise à jour (point unique)
Adéquation du référentiel aux besoins (% d'utilisation, homogénéité et profondeur : pertinence du niveau de détail proposé dans le référentiel)

Le pilotage budgétaro-comptable

Le pilotage budgétaro-comptable vise à suivre et piloter le processus non sur la bonne exécution des tâches qui le constituent, mais sur le fond, c'est-à-dire sur la masse salariale et les emplois (pilotage « qualitatif »)

L'objectif poursuivi est de mettre à disposition des acteurs ministériels les éléments budgétaires et comptables types nécessaires à l'élaboration des futurs tableaux de bord, dans une optique décisionnelle.

Préalablement, il est nécessaire d'identifier les besoins par type d'activités en termes de :

- axes d'analyses ;
- types d'indicateurs (coûts, taux, écarts, etc.) ;
- sources de données ;
- fréquences ;

- niveau de pilotage et de suivi (supra programme, Programme, BOP) ;
- destinataires.

Les 3 axes d'analyse principaux relatifs au pilotage de la masse salariale et des emplois sont les suivants :

- pluriannuel / infra-annuel,
- prévision / suivi de l'exécution,
- axes ETPT / crédits titre 2.

6.11. Annexe n° 11 : méthodes et outils de pilotage de la masse salariale

L'outil de décompte des emplois

L'outil de décompte des emplois (ODE) est l'application qui a permis d'arrêter les socles des plafonds d'emplois pour 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF, et qui permet à la direction du Budget de suivre les consommations d'emplois en gestion. La détermination des consommations d'ETPT du volet JPE du RAP doit se baser sur les restitutions fournies par ODE pour assurer la cohérence interministérielle des informations transmises au Parlement.

L'application interministérielle de référence pour le décompte des emplois est ODE jusqu'à la fin du déploiement complet de l'application Chorus.

Les outils de budgétisation et de pilotage de la masse salariale

Si les concepts de budgétisation et de pilotage de la masse salariale valent pour toutes les tailles de structure, les outils disponibles varient en fonction des caractéristiques et la taille de chacune d'entre elles.

En outre, les outils de budgétisation ne sont pas nécessairement ceux qui seront utilisés pour le suivi de la masse salariale.

Ainsi, pour les outils de budgétisation, certaines méthodes sont adaptées à des effectifs importants et se fondent sur une globalisation des effets. Ces méthodes « macro » sont utilisées au niveau ministériel pour la totalité des effectifs gérés par le ministère.

A l'inverse, d'autres méthodes ont été développées par les ministères, pour les besoins des services déconcentrés. Elles reposent sur une décomposition fine des facteurs d'évolution de la masse salariale.

Les méthodes utilisées ne sont toutefois pertinentes que si la taille critique de la structure ; nécessaire au pilotage des emplois et de la masse salariale, est atteinte.

A cet égard, des programmes et BOP rassemblant très peu d'effectifs payés posent question au regard de leur viabilité tant d'un point de vue technique et que pour la portée de la notion de « responsabilité » de gestion qui leur serait attachée.

En effet, les erreurs de prévision ou les aléas de gestion ont potentiellement des incidences beaucoup plus importantes sur des petits effectifs, par ailleurs les marges de manœuvre sont dans un tel contexte très limitées.

Les différents types de méthodes de budgétisation « macro » et « micro » vont nécessairement coexister au sein des ministères.

En effet, les administrations centrales continueront à avoir recours à des méthodes « macro » pour réaliser la budgétisation de la masse salariale ministérielle et par programme, tandis que les responsables de BOP auront recours à des méthodes plus adaptées au nombre des effectifs payés.

En tout état de cause, la budgétisation de la masse salariale du programme ne peut se limiter à la somme de projets de budgétisation de la masse salariale des BOP qui le composent.

Deux méthodes de budgétisation sont présentées à titre d'illustration :

- la méthode de budgétisation « 2BPSS » en dépenses effectives adaptée à des volumes d'effectifs importants (méthode dite « macro ») ;
- la méthode de budgétisation utilisée dans l'application POEMS, adaptée à des effectifs moindres (méthode dite « micro »).

Elles n'ont pas vocation à fournir aux gestionnaires une méthode de budgétisation ou de suivi de la masse salariale unique et utilisable par tous « clé en mains ». Une telle approche serait nécessairement vouée à l'échec car elle méconnaîtrait la situation particulière des différentes structures auxquelles elle viendrait s'appliquer.

Enfin, l'outil n'est pas une fin en lui-même : il vise à éclairer les décisions de gestion avec lesquelles il devra être articulé.

– **L'outil de budgétisation 2BPSS en dépenses effectives (méthode macro)**

La direction du Budget a développé un outil de budgétisation des dépenses de personnel en dépenses effectives.

Il ne s'agit pas d'un outil de prévision d'exécution budgétaire de la masse salariale pour l'année considérée mais d'un support pour la discussion budgétaire, qui s'appuie sur les grands déterminants de la masse salariale, en vue de calibrer une enveloppe de crédits compte tenu des informations disponibles à la date de projection et des hypothèses choisies (scénario de gestion).

Il est par ailleurs conçu pour fonctionner sur des volumes d'effectifs relativement importants. Il sera donc utilisé soit pour un périmètre ministériel, soit pour des programmes comportant un nombre élevé d'agents (ou des agents ayant des caractéristiques de rémunération particulières et homogènes (programmes « police nationale » ou « gendarmerie nationale » par exemple).

Fonctionnement de l'outil :

Le principe général consiste à ajouter, à la prévision d'exécution (ou l'exécution selon la date à laquelle le modèle est utilisé) de l'année N-1, l'ensemble des facteurs d'évolution de la dépense pour déterminer une prévision d'exécution de l'année N, qui constitue le point de départ de la projection N+1 à N+3.

La projection repose sur les flux réels de départs et d'arrivées, quel que soit le motif (recrutement/départ en retraite, départ/retour de détachement, arrivée d'une autre catégorie hors promotion...) et l'utilisation d'un coût moyen d'entrée et d'un coût de départ idoines pour une catégorie d'emplois étudiée, permettant d'estimer l'effet d'entrées / sorties.

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

A partir des différents éléments explicités dans les onglets de l'outil, la masse salariale à budgéter, qui ne recouvre pas la totalité du titre 2 est calculée automatiquement : elle est égale à la somme des rémunérations principales, des indemnités et des cotisations sociales et tient compte des corrections de base.

L'outil tient notamment compte de l'introduction d'une cotisation employeur au titre des pensions (distinguant un taux pour les civils y compris ATI, et un taux pour les militaires), qui s'applique à la même assiette que les retenues pour pension à la charge des agents, qui constituera une recette du CAS pensions.

Le titre 2 comprend toutefois des éléments qui ne peuvent être calculés automatiquement par l'outil (par exemple : indemnités de jury, dépenses directes de l'administration en matière d'œuvres sociales) et qui doivent faire l'objet d'une intégration manuelle.

Pour plus de détail, l'outil 2BPSS et sa notice sont disponibles sur le site du Forum de la performance : <http://www.performance-publique.gouv.fr>

– **L'outil POEMS pour des petites structures, l'exemple de POEMS (méthode micro)**

POEMS est un outil de pilotage de la masse salariale et des emplois destiné aux petites structures.

Il s'appuie sur les données détaillées de la paye pour un suivi fin de la masse salariale, et concerne la totalité des dépenses du titre 2. Les données de la paye PSOP, intégrées mensuellement, donnent lieu à une actualisation automatique de la prévision. Les dépenses hors PSOP doivent quant à elles faire l'objet d'une saisie manuelle dans la base par le gestionnaire pour pouvoir être prise en compte.

POEMS projette ces données pour avoir une prévision annuelle que le gestionnaire complète par les évolutions attendues sur sa masse salariale jusqu'à la fin de l'année. Il peut saisir ses mouvements d'entrée et de sortie soit en individuel (agent par agent), soit par grade.

Il peut également prendre en compte des variations de quotité de travail de ses agents ou leur changement de régime de rémunération. Les revalorisations du point sont paramétrables.

Les coûts moyens utilisés dans cet outil sont par défaut calculés à partir des données propres aux agents appartenant à la structure.

La prévision d'exécution N sert de socle à la budgétisation. A partir de cette base :

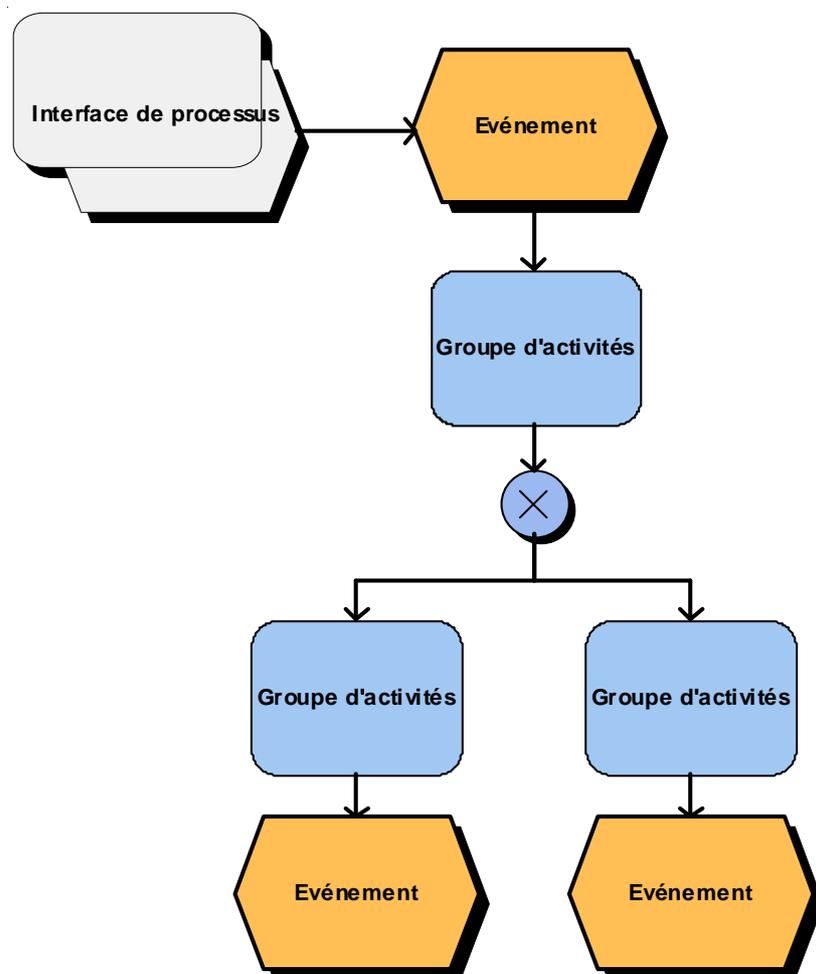
- le gestionnaire peut effectuer les corrections rendues nécessaires par la gestion,
- l'outil calcule l'effet report des évènements intervenus en année n. Si nécessaire, le gestionnaire peut compléter ou corriger cette estimation,
- le gestionnaire peut ensuite procéder à une variation d'effectifs et prendre en compte les mesures générales et catégorielles ainsi que d'autres dépenses spécifiques.

Pour plus de détail l'outil POEMS et sa notice sont disponibles sur le site du Forum de la Performance : <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

6.12. Annexe n° 12 : grille de lecture des logigrammes et matrices d'activités

Chaque processus consiste en une succession de groupes d'activités, avec des rôles associés à chaque activité.

Ci-dessous se trouve la légende des logigrammes des manuels.



Commentaire de la légende :

- une interface de processus représente un lien avec un autre processus ;
- un événement permet de faire le lien entre groupe d'activités ;
- un groupe d'activités correspond à une tâche ou série de tâches conduites par un acteur principal ;
- une flèche désigne un lien entre événements / groupes d'activités ;
- un connecteur ⊗ représente une connexion logique entre événements et groupes d'activités ;
- « ET » indique que la suite du processus a lieu si toutes les branches du processus ont été parcourues ; si l'une des branches n'a pas encore été entièrement épuisée, la suite

du processus y est mis en attente jusqu'à ce que toutes les autres branches de processus soient également parcourues ;

- « OU » est exclusif et signifie que la suite du processus a lieu si l'une des branches de processus est entièrement parcourue ;
- « ET/OU » signifie que la suite du processus a lieu si au moins l'une des branches de processus est parcourue.

Ces logigrammes sont la base du dispositif de contrôle interne qui sera développé lors de la prochaine mise à jour du référentiel des macro-processus.

Des matrices d'activités et rôles complètent ces logigrammes, et identifient les intervenants de chaque groupe d'activités en précisant leur rôle :

COMMANDE PUBLIQUE				Prescripteur	Acheteur	Expert juridique	Responsable d'engagement	Gestionnaire d'engagement juridique	Conseil financier
Etape de la commande	Nom et numéro du risque	Nature du risque	Déclinaison du risque						
1 Exprimer un besoin									
	1,1	Exprimer un besoin (y.c. validation opérationnelle)		R					

R : correspond au rôle principal qui réalise.

P : correspond aux rôles qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, participer au groupe d'activités.

V : correspond au rôle qui valide. Cette précision est apportée si un autre rôle intervient en validation du rôle principal qui réalise le groupe d'activités.

