

Groupe de travail : LOLF : gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale

Glossaire appliqué à la gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale dans le cadre de la LOLF :

Action : niveau 3 de la *mission*. C'est le niveau le plus fin de la budgétisation et de l'analyse des coûts des politiques publiques. Composante d'un programme, elle peut rassembler les crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Dans le programme vie de l'étudiant, il y a 4 actions (aides directes, aides indirectes, pilotage et animation du programme, etc.).

Budget opérationnel de programme (BOP) : regroupe la part des crédits d'un *programme* mise à disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Catégorie d'emplois : constitue une nomenclature de description des *emplois* qui peut-être présentée par corps, grade, emploi ou par type de contrat. Notion visée à l'art. 51 de la LOLF qui prévoit que les PAF précisent la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat, par catégorie d'emplois. De même l'art. 54 énonce que les RAP analysent les écarts entre prévision et réalisation, par catégories d'emplois.

Consommation des emplois : le fait générateur de la consommation d'emplois est le versement de la rémunération d'activité (comptabilisation en caisse) : seules les rémunérations principales ou salaires consomment des *ETPT*.

Relèvent du titre 2 : les rémunérations principales des titulaires, des stagiaires (liés par un acte de recrutement, concours), des contractuels à durée déterminée (allocataires de recherche, emplois saisonniers ou occasionnels « vacataires »), à durée indéterminée, des emplois jeunes (loi 97-940 16 octobre 1997), des contrats emploi solidarité (loi 89-905 du 19 décembre 1989), des emplois consolidés (loi 92-722 du 29 juillet 1992) et des autres emplois aidés de l'administration, ainsi que l'indemnité mensuelle forfaitaire des agents en congé de formation.

En sont exclus : les acomptes, trop perçus ou rappels qui ne génèrent pas de consommation d'ETPT, les heures supplémentaires, les heures complémentaires, les régimes indemnitaires et les indemnités de jury d'enseignement et de concours.

Précision : l'imputabilité budgétaire des agents contractuels ou vacataires est la suivante :

- relèvent du titre 2 : les agents recrutés pour exercer un acte déterminé, qui a fait l'objet d'une décision administrative et pour lesquels l'État verse des cotisations sociales ;
- relèvent du titre 3 : les agents pour lesquels il est nécessaire que la relation formalisée avec l'État soit d'un autre type qu'un contrat de travail ou une décision de recrutement et pour lesquels l'État verse des honoraires et de la TVA.

Contrôle de gestion : apporte les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité.

Dépenses de personnel : relèvent du titre 2, l'ensemble des dépenses pour lesquelles la personne morale (État) est engagée au titre des personnes physiques par un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État. Ces dépenses correspondent au versement des rémunérations d'activité, des cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur, des prestations sociales et allocations diverses.

Les indemnités forfaitaires ou globales représentatives de frais (indemnités forfaitaires de déplacement, indemnités de logement) et les remboursements de frais de déplacement sur justificatifs et barèmes sont classées en titre 2.

Dialogue de gestion : processus d'échanges entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés. Ce dialogue a lieu, par exemple, entre le responsable de programme et le directeur d'établissement d'enseignement supérieur. Le dialogue de gestion se nourrit des éléments du *contrôle de gestion*.

Effectif : correspond aux effectifs physiques présents ou agents rémunérés à un instant T, quelle que soit leur quotité de travail et leur durée d'emploi. Exemple : un agent dont la quotité de travail est de 80% correspond à 1 effectif physique ; qu'il est travaillé 8 ou 12 mois dans l'année ne change rien.

Emploi : correspond à la notion d'emploi permanent c'est à dire, l'emploi occupé par les fonctionnaires et celui susceptible d'être occupé par les agents non titulaires. Les rémunérations à l'acte ou à la tâche sont exclues de ce plafond.

ETP : la nouvelle unité de décompte de l'emploi introduite par la LOLF est l'équivalent temps plein ou ETP. Les équivalents temps plein correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant T. Par exemple, un agent titulaire, dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

Les ETP ne tiennent pas compte de la durée d'emploi (un agent dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP ; qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année ne change rien).

ETPT (ETP travaillés) ou **ETPA** (ETP année) correspondent aux *effectifs* physiques pondérés de la quotité de travail des agents en année pleine. Les ETPT (ou ETPA) sont donc des ETP en année pleine. Les ETPT ou ETPA tiennent compte de la durée d'emploi, contrairement aux ETP.

A titre d'exemple :

- un agent titulaire à temps plein employé toute l'année consomme 1 ETPT,
- un agent titulaire, dont la quotité de travail est de 80 % sur toute l'année, correspond à 0,8 ETP travaillé (ou ETP année) ,
- un agent à temps partiel (80 %) recruté le 16 mai et qui part le 1er novembre en disponibilité consomme 0,37 ETPT annuels,
- un agent en CDD de 3 mois, travaillant à temps partiel à 80 %, correspond à $0,8 \times 3/12 = 0,2$ ETPT (ou ETPA).

L'ETP travaillé est utilisé dans le calcul des plafonds d'emplois dans le cadre de la LOLF.

La consommation annuelle en ETPT est égale à la moyenne annualisée des ETPT mensuels (cumul des ETPT mensuels depuis le début de l'année divisé par le nombre de mois décomptés). La référence annuelle comme élément d'appréciation du respect du plafond d'emplois, permet des réallocations à l'intérieur des programmes et ministères.

L'ETPT mensuel peut temporairement être supérieur au plafond d'emplois et inversement.

ETPR ou ETP rémunérés : correspondent aux effectifs physiques pondérés par la rémunération reçue par ces agents en fonction de leur quotité de travail (sur-rémunération du temps partiel). Ainsi, un agent dont la quotité de travail est de 80 % perçoit un traitement indiciaire égal à 6/7ème de celui d'un agent à temps complet. Il correspond donc à 6/7ème d'un effectif physique.

Les ETPR ne tiennent pas compte de la durée d'emploi (un agent dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,85714 ETPR ; qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois ne change rien).

L'ETPR permet une vision globale à un moment T.

ETPF ou ETP financiers : proratisent l'ETPR en fonction de la durée d'activité (un agent dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,85714 ETPR uniquement s'il a travaillé 12 mois ; dans le cas contraire, l'ETPR est proratisé en fonction du nombre de mois travaillés). Donc l'ETPF tient compte à la fois sur-rémunération du temps partiel et de la durée d'activité. Unité de décompte utilisée avant la LOLF.

Fongibilité : caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Ainsi les excédents de crédits de personnels peuvent permettre de financer en cours de gestion des dépenses de fonctionnement ou d'investissement sans que l'inverse puisse être réalisé, (principe de fongibilité asymétrique : art. 7 et 12 de la LOLF). Les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

Indicateur : représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une *performance*.

Dans les établissements, il existe 3 types d'indicateurs : les indicateurs du PAP et du RAP, les indicateurs figurant dans le contrat quadriennal, les indicateurs propres à chaque établissement dans le cadre de son pilotage interne.

Masse salariale : notion contextuelle : dans le cadre de la LOLF, désigne l'ensemble des dépenses retracées au titre de chaque programme. Les crédits de personnels sont regroupés au sein d'une masse salariale globale. *Masse salariale = dépenses de personnel = Titre 2*.

Au sein d'un établissement, on distingue la masse salariale Etat ou titre 2 et la masse salariale établissement ou titre 3.

Mission : selon l'article 7 (1) de la LOLF, les crédits ouverts par les loi de finances pour couvrir les charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services ou ministères (elle peut être interministérielle ou ministérielle). Une mission regroupe un ensemble de *programmes* concourant à une politique publique définie. Le budget de l'État comprend 34 missions. L'université est concernée par la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'*actions*. La mission est l'unité de vote pour le Parlement.

Performance : capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique (impact sur le citoyen), de qualité de service (impact sur l'utilisateur) ou d'efficacité de gestion (impact sur le contribuable).

La démarche de performance est un dispositif de *pilotage* ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'attente des résultats prédéfinis dans le cadre de moyens prédéterminés.

Pilotage de la masse salariale : analyser la dépense et assurer un suivi fin de l'exécution budgétaire. Se réalise par des comparaisons entre les dépenses prévisionnelles et celles constatées, pour identifier et utiliser les marges de manœuvre avant la fin de l'année budgétaire.

Plafond d'emplois : on appelle plafond d'emplois, les autorisations de plafond d'emplois correspondant aux crédits ouverts sur le titre des *dépenses de personnel* rémunérés par l'État. Le plafond est unique par ministère et donc limitatif (il se substitue aux contingents d'emplois autorisés par corps, grades et chapitres) et global (exprimé en ETPT). Les emplois sont déclinés par *programmes* et par catégories d'emplois. Les emplois autorisés d'un ministère sont fongibles entre eux.

Le plafond concerne tous les personnels rémunérés par l'État c'est à dire tous les agents dont l'État est employeur et dont il rémunère l'activité (autres que les honoraires et les indemnités), titulaires ou non (contractuels de droit public et de droit privé, besoins occasionnels ou saisonniers), en formation ou en CLM. Les agents rémunérés à l'acte ou à la tâche (indemnités de jury ou de concours) ou percevant une rémunération correspondant à des prestations sociales (retraités, CLD, CFA) ne consomment pas les plafonds d'emplois.

- Le plafond d'emplois ne correspond pas au nombre d'agents en fonction, exemple : les mises à disposition (inscrites au budget du ministère qui les rémunère alors que les agents ne participent pas directement à l'activité de ce ministère).

- Le plafond d'emplois ne correspond pas au nombre d'agents gérés, exemple : personnel détachés ou en disponibilité, personnels en CLD ou en CFA ou percevant des indemnités chômage puisqu'ils ne sont pas rémunérés par le ministère.

Programme : selon l'article 7 de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre des *actions* relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis et des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Un programme est donc le niveau 2 de la *mission*.

Dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », il y a 14 programmes. Deux programmes concernent les établissements publics d'enseignement supérieur : formations supérieures et recherche universitaire (programme 150) et, vie de l'étudiant (programme 231).

Projet annuel de performance (PAP) : défini par l'article 51 de la LOLF, il exprime les *performances* obtenues les années passées et attendues pour les années à venir suite à la réalisation des programmes. Annexe explicative du projet de loi de finances, il est établi pour chaque *programme*.

Rapport annuel de performance (RAP) : exprime les performances réellement obtenues comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels de performance. Il est établi pour chaque *programme* (art. 54 de la LOLF).

Responsable de programme : est désigné par le ministre pour assurer le pilotage du programme. Sous son autorité, il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme. Il est responsable de leur mise en œuvre et de leur réalisation et dispose d'une autonomie de gestion pour atteindre les résultats. Il rend compte de l'utilisation des moyens.

Pour les programmes concernant l'enseignement supérieur, le responsable de programme est le directeur de l'enseignement supérieur au ministère.

Unité de décompte : voir l'*ETPT*, *ETPR* et *ETPF*.

Il existe d'autres unités de mesure des emplois telles que le nombre d'agents correspondant au nombre de bulletins de salaire.

Ce glossaire sera mis à jour au fur et à mesure de l'avancée des travaux du groupe de travail.