

**Comité technique paritaire ministériel de l'éducation nationale**

*13 juillet 2005*

# **LOLF et gestion des ressources humaines**

• <b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
• <b>LE PERIMETRE ET LE SUIVI DE LA MASSE SALARIALE .....</b>	<b>4</b>
DEFINITION DU PERIMETRE DE LA MASSE SALARIALE .....	4
L'ENJEU DE LA BUDGETISATION ET DU SUIVI DE LA MASSE SALARIALE .....	4
• <b>PLAFOND D'EMPLOIS .....</b>	<b>6</b>
PERIMETRE DU PLAFOND D'EMPLOIS .....	6
METHODE DE COMPTAGE ET DE SUIVI DES EMPLOIS .....	7
• <b>CATEGORIES D'EMPLOIS .....</b>	<b>8</b>
• <b>RECRUTEMENTS, MUTATIONS ET TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS.....</b>	<b>9</b>
CONTEXTE ET ENJEUX .....	9
LA NECESSITE D'UN DIALOGUE DE GESTION .....	10
LES TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS EN COURS DE GESTION .....	10
• <b>GESTION DES AVANCEMENTS DE GRADE EN REGIME LOLF.....</b>	<b>12</b>
COMMENT DETERMINER LES CONTINGENTS DE PROMOTIONS DE GRADE ?.....	12
<i>La fixation de ratios en gestion.....</i>	12
<i>Des pyramidages statutaires redéfinis pour ne plus faire référence aux effectifs budgétaires.....</i>	12
<i>Le ratio promus/promouvables.....</i>	12
QUELLE ARTICULATION DES RESPONSABILITES ENTRE RESPONSABLES DE PROGRAMMES ET DRH ?.....	13
QUELLE ARTICULATION AVEC LA DECONCENTRATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ?.....	14
• <b>REMUNERATIONS ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE INDEMNITAIRE .....</b>	<b>15</b>
CONSEQUENCES ET ENJEUX DE LA LOLF EN MATIERE DE REMUNERATION .....	15
LA QUESTION DE LA SOUTENABILITE DES DECISIONS PRISES EN MATIERE INDEMNITAIRE.....	15
LES QUESTIONS DE L'AUTONOMIE DES RESPONSABLES DE BOP ET DES INEGALITES INDEMNITAIRES.....	15
• <b>LA CONSTITUTION DE RESERVES DE PRECAUTION .....</b>	<b>17</b>
• <b>QUELLE ARTICULATION DES ROLES EN MATIERE DE GRH ? .....</b>	<b>18</b>
• <b>LOLF ET DIALOGUE SOCIAL .....</b>	<b>19</b>
LE CHAMP DU DIALOGUE SOCIAL.....	19
L'ORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL .....	19
<i>L'organisation du dialogue sur la gestion des carrières en CAP.....</i>	19
<i>L'évolution du dialogue sur le fonctionnement et l'organisation des services en CTP.....</i>	20

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est avant tout, comme son nom l'indique, un **texte budgétaire**, dont l'objet principal est de définir une nouvelle présentation des autorisations d'ouverture et de gestion des crédits et d'améliorer l'information du Parlement sur les objectifs et les résultats du budget.

*A priori*, la LOLF ne contient par elle-même aucune disposition concernant la gestion des ressources humaines (GRH) au sens large : statuts, gestion des personnels, rémunérations, dialogue social... Pourtant, **deux novations capitales** vont se révéler structurantes pour les décisions de GRH :

- **la gestion par la masse salariale** : les crédits ouverts en lois de finances, aujourd'hui spécialisés par chapitres selon la nature de dépense (traitements, indemnités, fonctionnement des services, équipement, dotations aux établissements publics...), seront désormais spécialisés par programmes regroupant l'ensemble des crédits concourant à l'accomplissement des objectifs du programme. Au sein d'un programme, la répartition des crédits par type de dépense, indicative, pourra être modifiée en cours d'année ; toutefois, les gestionnaires ne pourront pas abonder le titre II (dépenses de personnels) avec des crédits issus des autres titres (principe de fongibilité asymétrique). Compte tenu de l'incidence à long terme des actes de gestion des carrières des personnels sur le budget de l'État et de l'importance du poids des rémunérations (95 % du budget de l'enseignement scolaire), l'**enjeu prioritaire** pour le ministère de l'éducation nationale **restera le suivi et la maîtrise de la masse salariale, avant d'envisager d'éventuels redéploiements** entre titres. La LOLF offrira en priorité une liberté accrue en matière de répartition des marges de manœuvre entre les différentes catégories de rémunérations puisque les segmentations actuelles par chapitre entre rémunérations principales ou accessoires, rémunérations des enseignants ou des non-enseignants, rémunérations des titulaires ou des non-titulaires disparaissent ;

- **la nouvelle présentation des emplois** : actuellement, les lois de finances présentent des plafonds d'emplois autorisés pour chaque grade de chaque corps ou emploi – soit, pour le ministère de l'éducation nationale, près de 400 plafonds d'« effectifs budgétaires ». La LOLF prévoit que s'y substitue un unique plafond d'emplois recouvrant la totalité des emplois autorisés pour l'ensemble du ministère, exprimés en équivalents temps plein (ETP) et en moyenne annuelle. Les gestionnaires auront ainsi la faculté d'adapter de manière plus souple la structure de leur personnel, dans la limite du plafond d'emplois global du ministère.

La LOLF offre ainsi aux responsables des programmes une plus grande **souplesse de gestion**, leur permettant en principe d'adapter leur politique de GRH à leurs besoins ; mais elle impose aussi de prêter une attention accrue aux décisions ayant un impact sur l'évolution de la masse salariale et le niveau total des emplois : niveau et structure des recrutements, détermination des contingents d'avancement de grade, mutations ...

Parallèlement, cette plus grande liberté donnée aux gestionnaires appellera un **renforcement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** : la responsabilité conférée aux gestionnaires de programmes de remplir les objectifs fixés par le Parlement et de rendre compte de leur gestion justifiera en effet de porter une attention accrue à la prévisibilité à moyen terme des flux de ressources humaines et à l'adéquation des profils individuels aux caractéristiques des postes.

Par ailleurs, la démarche de globalisation (des emplois et des crédits) qui caractérise la LOLF conduit à réfléchir à son **articulation avec la logique statutaire**, fondée sur les corps et les grades, qui demeure le cadre de la gestion des carrières des personnels : les emplois mis à la disposition des responsables de programmes ou de budgets opérationnels de programme (BOP) devront en effet nécessairement, en cours de gestion, recevoir une traduction en corps et grades ; surtout, les souplesses de gestion offertes par la LOLF devront s'exercer dans le respect des garanties offertes aux agents par les textes statutaires.

Enfin, l'organisation retenue pour la mise en œuvre de la LOLF au ministère de l'éducation nationale – et notamment le choix des responsables de programme effectué au 1<sup>er</sup> semestre 2004 – appelle à une **réflexion sur l'articulation des responsabilités entre les différents acteurs ministériels** (directions responsables des programmes, directions de personnels, responsables de BOP), afin de concilier l'autonomie de gestion des responsables de programme et de BOP avec l'unité du ministère et les garanties statutaires des agents.

## *Le périmètre et le suivi de la masse salariale*

---

Le caractère stratégique de la gestion de la masse salariale – lié à la règle de fongibilité asymétrique et au poids des rémunérations dans le budget de l'éducation nationale – nécessite une identification précise des dépenses rattachées au titre II « dépenses de personnel ».

### **Définition du périmètre de la masse salariale**

**Deux critères de rattachement** de la dépense au titre des dépenses de personnel ont été retenus :

- s'agissant de la qualité du bénéficiaire : la dépense doit correspondre à une rémunération versée à une personne physique par l'État (les rémunérations versées sur le budget propre des établissements publics sont donc hors titre II). Il doit de plus exister un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État (décision de recrutement, contrat de travail) ;
- s'agissant de la nature de la dépense : la masse salariale recouvre l'ensemble des rémunérations d'activité, qu'elles soient principales ou accessoires (y compris les indemnités de jurys et de concours), les cotisations et contributions sociales et les prestations sociales et allocations diverses (pour leur part versée directement aux personnels).

N'entrent donc pas dans la catégorie des dépenses de personnel les rémunérations versées par les établissements publics (y compris lorsque le bénéficiaire est un fonctionnaire de l'État), les remboursements de frais de déplacement, les bourses aux élèves et étudiants (dès lors qu'il n'est pas prévu d'engagement à servir l'État), les frais de fonctionnement ou d'investissement attachés à la formation des personnels, les frais de justice administrative attachés aux contentieux en matière de GRH ou les dépenses d'action sociale (lorsqu'elles sont versées à des organismes dotés de la personnalité morale).

La LOLF modifie en outre le régime des pensions des agents titulaires de l'État : les pensions ne seront plus servies à partir du budget de chaque ministère (chapitre 32-97), mais à partir d'un compte d'affectation spéciale (« CAS Pensions ») interministériel. Ce CAS sera alimenté en recettes par des cotisations salariales et des cotisations employeurs ; le taux de ces dernières pour 2006 a été fixé à 53,5 % de l'assiette soumise à retenue pour pensions. Ces crédits de cotisations seront inclus au sein du titre II et seront donc soumis en principe aux règles de fongibilité asymétrique ; toutefois, en raison de leur finalité et de leur caractère de ressource affectée, il est peu probable que les mesures de fongibilité portent sur cette partie des crédits du titre II.

### **L'enjeu de la budgétisation et du suivi de la masse salariale**

Le suivi de la masse salariale constitue pour le ministère un enjeu majeur, en raison des masses financières concernées : 45 milliards d'euros hors pensions, soit 95 % des crédits, pour le budget de l'enseignement scolaire, et un peu plus de 7 milliards d'euros, soit 63 % des crédits, pour le budget de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, la prévision de la masse salariale repose aujourd'hui exclusivement sur un bureau de l'administration centrale. Les académies qui assurent la paye des agents gèrent essentiellement des moyens physiques (postes et heures d'enseignement) sans assurer le suivi des coûts salariaux associés. Or la mise en œuvre de chaque programme se fera au travers des budgets opérationnels de programme (BOP), qui présentent les mêmes caractéristiques que les programmes (structure en actions, crédits globalisés et fongibles, masse salariale limitative et plafond d'emplois) ; les académies, qui ne se voyaient pas notifier d'enveloppe globale de rémunérations, vont devoir maîtriser la gestion de flux financiers dont l'identification leur

échappait jusqu'ici largement. Il s'agit de l'un des principaux enjeux des expérimentations menées dans les académies de Bordeaux et Rennes en 2004 et étendues en 2005 à l'ensemble des académies.

A cette fin, l'administration centrale a mis à la disposition des académies un modèle informatisé d'analyse et de prévision d'exécution, fondé sur les dépenses constatées telles qu'elles ressortent des bases des trésoreries générales, et a mis en œuvre des actions de formation. Par ailleurs, des travaux se poursuivent pour élaborer un outil d'analyse des dépenses de personnels fondé sur l'exploitation des bulletins de salaire individuels, correspondant aux besoins des services déconcentrés de suivre très précisément ce poste de dépenses.

L'objectif pour les académies est à la fois d'**anticiper des difficultés éventuelles de fin de gestion** afin d'éviter tout risque d'incident de paiement et d'**identifier des marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées** afin de pouvoir faire jouer, le cas échéant, les nouvelles possibilités de fongibilité.

Actuellement, dans le cadre de l'**ordonnance du 2 janvier 1959** portant loi organique relative aux lois de finances, les documents budgétaires déterminent pour chaque ministère des autorisations d'emplois par corps et par grade (« effectifs budgétaires »). Ainsi, en 2004, les virements de la loi de finances pour le ministère de l'Éducation nationale recensaient **433 plafonds d'emplois par grade** (250 pour l'enseignement scolaire et 183 pour l'enseignement supérieur).

La **LOLF** modifie profondément cet état de fait, puisque son article 7 ne prévoit plus qu'**un seul plafond d'emplois par ministère** en lieu et place des pyramidages par corps. Ces emplois sont ensuite détaillés, mais seulement à titre indicatif, « *par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat* ».

### **Périmètre du plafond d'emplois**

Le principe de construction du plafond d'emplois est celui de l'identification des moyens humains affectés par le ministère à la mise en œuvre des politiques publiques. Le plafond d'emplois inclut notamment les personnels saisonniers ou occasionnels et autres agents non titulaires. Ne sont comptabilisés que les agents du ministère, et que des agents dont le ministère rémunère l'activité. Plus précisément :

<b>Sont inclus dans le plafond d'emplois :</b>	<b>Sont exclus du plafond d'emplois :</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- les fonctionnaires de l'État en activité et rémunérés sur le budget du ministère, les agents non-titulaires, les personnels saisonniers ou occasionnels,</li> <li>- les détachements « entrants », les mises à disposition « sortantes » (y compris en cas de remboursement),</li> <li>- les fonctionnaires stagiaires en formation dans les écoles (notamment en IUFM),</li> <li>- les assistants d'éducation (lorsqu'ils sont recrutés par les rectorats).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les emplois des chercheurs des EPST (chacun de ceux-ci ayant ses propres statuts)<sup>1</sup>,</li> <li>- les chômeurs indemnisés par l'ex-employeur public,</li> <li>- les détachements « sortants », les mises à disposition « entrantes »,</li> <li>- les personnels en congé de longue durée (ou, pour les non titulaires, en congé de grave maladie), en congé de fin d'activité ou en congé de formation professionnelle,</li> <li>- les assistants d'éducation (lorsqu'ils sont directement recrutés par les EPLE,</li> <li>- les heures supplémentaires.</li> </ul>

En revanche, **certains points doivent encore faire l'objet d'une validation** :

- concernant les congés de longue maladie : les personnels concernés n'exercent pas d'activité effective pour le compte de leur administration et ne devraient logiquement pas figurer dans le plafond d'emplois ; toutefois, faute de savoir techniquement les individualiser dans la paye, ils resteraient inclus dans le plafond d'emplois ;

---

<sup>1</sup> Toutefois, un projet de loi modifiant la LOLF, actuellement en cours de discussion au Parlement, prévoit que les projets annuels de performance (PAP) donneront une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires de subventions pour charges de services publics, ainsi que la justification des variations par rapport à la situation existante.

- concernant les vacances (personnels recrutés à la tâche, à l'heure ou à l'acte) : le choix définitif dépendra de la capacité de comptage des emplois, au vu des expérimentations menées dans les ministères de l'intérieur, de l'équipement et de l'éducation nationale.

### **Méthode de comptage et de suivi des emplois**

Contrairement à la situation qui prévalait sous l'empire de l'ordonnance de 1959, les emplois seront désormais calculés en **équivalents temps plein (ETP) travaillés sur l'année**, en fonction de la durée de la rémunération de l'agent sur l'année et de sa quotité de temps de travail par rapport à un temps plein. Ce mode de calcul implique qu'un dépassement provisoire du plafond peut être admis, s'il est ensuite résorbé et compensé d'ici la fin de l'exercice budgétaire ; ceci suppose toutefois un suivi rigoureux de la consommation des emplois mois par mois.

Afin de permettre un suivi ministériel de ce plafond, il sera décliné à titre indicatif par programme et par BOP. Pour ce faire, le ministère dispose d'ores et déjà du Contrôle national des emplois (CNE). Celui-ci a fait l'objet d'adaptations, en lien avec la refonte des SIRH, afin de l'étendre aux effectifs du 1<sup>er</sup> degré, d'augmenter la fréquence des remontées et d'intégrer des requêtes permettant une ventilation par programmes et par actions.

Un nouvel outil interministériel, basé sur des extractions à partir des données de paye, a vocation à être développé et à se substituer aux outils informatiques propres à chaque ministère. Cet « outil de décompte des emplois » (ODE), piloté par le ministère des finances, a fait l'objet d'une expérimentation par le ministère de l'éducation nationale de janvier à octobre 2004.



Afin de garantir au Parlement une information plus précise que le seul niveau du plafond d'emplois, l'article 51 de la LOLF prévoit que les projets et les rapports annuels de performance (PAP et RAP) doivent **retracer « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat » la répartition des emplois rémunérés par l'État et justifier les variations par rapport à la situation antérieure.**

La LOLF offre donc des possibilités très ouvertes de **description des emplois, selon des catégories qui n'auront plus valeur d'autorisation, mais seulement de prévision et de compte-rendu.** Cette description devra être cohérente avec la reconfiguration de l'autorisation de dépenses en fonction des objectifs et des finalités des programmes : ces nomenclatures fonctionnelles doivent permettre d'éclairer la composition de la force de travail concourant à l'exécution des programmes, ce que l'actuelle autorisation d'emplois par corps et par grades ne permet pas toujours de faire de manière lisible pour les parlementaires.

Trois préoccupations ont structuré la définition des catégories d'emplois :

- la nomenclature retenue doit être commune à l'ensemble des programmes relevant du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- éviter que les catégories ainsi définies ne viennent percuter les corps (qui restent le cadre statutaire de gestion) et – au moins dans un premier temps – les SIRH ;
- adopter des catégories d'emplois suffisamment larges pour être lisibles et intelligibles pour le Parlement et pour profiter des marges de gestion offertes par la LOLF.

Les catégories d'emplois suivantes ont finalement été retenues :

- personnels enseignants du 1<sup>er</sup> degré,
- personnels enseignants du 2<sup>nd</sup> degré,
- enseignants stagiaires (y compris les élèves des Écoles normales supérieures et de l'École nationale des chartes),
- personnels enseignants-chercheurs et assimilés,
- personnels de suivi et d'accompagnement des élèves et des étudiants (conseillers principaux d'éducation, assistants d'éducation, maîtres d'internat et surveillants d'externat, personnels médico-sociaux, personnels d'orientation et d'information, personnels de laboratoire),
- personnels d'encadrement (corps d'inspection et inspections générales, personnels de direction, administrateurs civils, conseillers d'administration scolaire et universitaire, ingénieurs de recherche, emplois fonctionnels),
- personnels administratifs, techniques et de service, hors encadrement (corps administratifs, ITRF, TOS),
- personnels des bibliothèques et des musées.

# Recrutements, mutations et transformations d'emplois

## **Contexte et enjeux**

Dans le contexte de la LOLF, les décisions de recrutement (recrutement par concours externe/interne, par liste d'aptitude et nomination au tour extérieur, par contrat, par mutation...) soulèvent de multiples problématiques, selon le nombre et le profil des personnels concernés :

- elles peuvent avoir un **impact sur le plafond d'emplois** du ministère (nombre de recrutements, effets de la mobilité entre ministères, choix de faire appel à des personnels figurant ou non dans le plafond d'emplois) ;
- les décisions de recrutement induisent de multiples **incidences sur la masse salariale**, sous l'effet du GVT (positif et négatif), des substitutions de corps ou de statut (ex. : remplacement de professeurs certifiés par des professeurs agrégés, d'instituteurs par des professeurs des écoles...) ou de l'évolution de la structure démographique des académies. En outre, l'impact des décisions de recrutement peut être différé dans le temps (périodes de formation en écoles), alors que la LOLF fixe toujours un cadre annuel à la loi de finances ;
- la gestion en masse salariale peut amener les gestionnaires à **faire des choix de recrutement**, tant en quantité (effectifs) qu'en structure (corps, type de recrutement), **qui complexifient le pilotage national** et peuvent se heurter à des objectifs nationaux en matière de GRH.

En outre, la question des recrutements et mutations doit être resituée dans la problématique plus générale de la globalisation des emplois et de la fongibilité des crédits : aujourd'hui, les procédures de recrutements et de mutations sont assises en grande partie sur les emplois budgétaires libérés par les départs (en retraite, notamment) ; or les emplois budgétaires détaillés par corps et grade disparaissent au profit d'une enveloppe fongible d'ETP et d'un pilotage en masse salariale. Dès lors, en cas de vacances de postes, les responsables de programmes auront en théorie la latitude d'arbitrer entre de nouveaux recrutements, des transformations d'emplois ou l'affectation des crédits de rémunération inemployés à d'autres dépenses (indemnités, fonctionnement, etc.). Si cette souplesse est un instrument permettant de **fluidifier la gestion des personnels et d'optimiser l'usage des crédits** de rémunérations, elle est néanmoins susceptible de **rendre plus volatil et moins prévisible le cadrage des recrutements et des mutations** en fonction des décisions prises en cours de gestion, ce qui aboutirait à réduire la visibilité des personnels (ou des candidats) sur leurs perspectives de carrière et à rendre plus difficile le pilotage global de la GRH<sup>2</sup>.

**La portée de ces nouvelles possibilités d'arbitrage ne doit toutefois pas être exagérée** : s'agissant notamment des recrutements nationaux (qui constituent l'essentiel des recrutements du ministère de l'éducation nationale), cette latitude reste plutôt théorique ; en effet, les procédures de recrutement impliquent un certain nombre de délais incompressibles qui empêchent de transformer du jour au lendemain un emploi de telle catégorie en un emploi d'une catégorie totalement différente ; la fixation du nombre de postes ouverts à un concours de recrutement dans un corps détermine de façon contraignante le nombre de personnes qui seront recrutées dans ce corps ; et l'administration est naturellement tenue d'assurer la rémunération des personnels qu'elle a recrutés conformément à la grille indiciaire et aux règles indemnitaires applicables à son corps. En pratique – et en tous cas à court terme – il n'y aura donc pas de bouleversements à attendre.

---

<sup>2</sup> Par exemple, les recrutements par liste d'aptitude sont le plus souvent définis comme une fraction de l'ensemble des recrutements, ou des recrutements par concours. Si les volumes de recrutement par concours subissaient des fluctuations fortes en fonction des arbitrages faits par les gestionnaires, les recrutements par liste d'aptitude risqueraient d'être eux-mêmes impactés.

Avec la LOLF, il sera donc nécessaire de prendre en compte toutes ces problématiques et de prévoir un schéma d'emplois suffisamment précis pour asseoir les procédures de recrutement et ajuster les enveloppes salariales attribuées aux programmes et aux académies. La globalisation des emplois en catégories d'emplois, selon lesquelles seront notifiées les enveloppes d'ETP, ne permettra pas en tant que telle d'asseoir les procédures de gestion en matière de recrutements et de mutations, puisque ces procédures restent fondées sur les corps. La mise en œuvre de procédures de recrutement nécessitera donc inévitablement une ventilation indicative de l'enveloppe d'ETP en effectifs par corps et grades.

Il faudra également partager équitablement les coûts généraux liés au fonctionnement du système de GRH de l'éducation nationale (répartition des surnombres disciplinaires engendrés par les arbitrages sur le nombre de postes ouverts par discipline aux concours de recrutement des enseignants du 2<sup>nd</sup> degré, impact salarial différé de certains recrutements lié au passage en école d'application, etc.).

### **La nécessité d'un dialogue de gestion**

La logique de responsabilisation des gestionnaires induite par la LOLF suppose que les responsables de programme et de BOP soient associés aux processus de recrutements et de mutations. Les notifications de mise à disposition de moyens au profit des programmes et des académies, exprimées dans les conditions prévues par la LOLF (plafond d'emplois globalisé, catégories d'emplois, etc.), ne sauraient constituer une base adaptée pour fonder techniquement les opérations de recrutement et de mutations. Il paraît au contraire nécessaire qu'à partir des **besoins prévisionnels en emplois** (quantitatifs et qualitatifs) exprimés par les responsables de programmes et/ou de BOP, les DRH donnent une « **traduction** » **en corps et grades** à ce schéma, qui servirait ensuite de base aux opérations de recrutements et de mutations.

Les directions de personnels auraient ainsi un **rôle de coordination transversale et de synthèse**. Elles seraient particulièrement chargées de **veiller au respect des règles statutaires** applicables aux différents corps (répartition des recrutements entre concours externe, concours interne, promotion interne, « 70-2 » et 3<sup>ème</sup> concours) et des grandes priorités ministérielles ou interministérielles de GRH (plans d'intégration, plans de requalification, etc.). Elles piloteraient également **l'organisation matérielle des opérations de recrutement**.

Le calendrier d'un tel dialogue de gestion sera toutefois complexe et serré : il y aura nécessairement un ajustement itératif à faire entre l'expression des besoins par les responsables de programmes et de BOP et la notification à ceux-ci des moyens de rentrée. Une première remontée des besoins pourra être exprimée, très en amont de la préparation du budget, en fonction des besoins quantitatifs et qualitatifs identifiés ; mais une fois effectuée la répartition des moyens, et en fonction de leur contrainte salariale, les responsables de programmes et les recteurs adapteront leurs demandes de recrutement en conséquence.

Le dialogue de gestion à mener suppose une **prévision fine de l'utilisation du plafond d'emplois au sein des académies**, afin de pouvoir en tirer les **conséquences en matière de mobilité et de recrutements** et de s'assurer du **caractère soutenable à moyen/long terme des décisions prises**. Dans la mesure du possible, il est souhaitable de tracer des projections pluriannuelles de recrutements, ne serait-ce que pour bien calibrer les places demandées à la sortie des écoles de formation.

### **Les transformations d'emplois en cours de gestion**

La LOLF, en posant le principe d'un plafond d'emplois global, exprimé en ETP annuels moyens, ouvre la possibilité théorique de réaliser des transformations d'emplois en cours de gestion, qui étaient beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre de l'ordonnance de 1959. La problématique consiste à **assurer une certaine souplesse aux responsables de programmes sans porter atteinte aux perspectives de carrière et aux garanties statutaires des agents**.

Compte tenu des contraintes de gestion inhérentes aux procédures de recrutement et de l'impact des éventuelles transformations sur le suivi des emplois par l'administration et sur les perspectives d'avancement

des personnels, il semble néanmoins souhaitable que la réalisation de transformations d'emplois en cours d'exécution budgétaire reste une **pratique relativement exceptionnelle** : la nécessité de garantir le respect d'un minimum de démarche prévisionnelle et les délais incompressibles des procédures de recrutement rendent peu crédible la perspective de transformations d'emplois fréquentes et massives. En tout état de cause, ces décisions devront faire l'objet d'une **étroite coordination** avec les DRH et la DAF.

## Gestion des avancements de grade en régime LOLF

### Comment déterminer les contingents de promotions de grade ?

Les dispositifs actuels de cadrage des avancements de grade sont fragilisés sous l'effet d'un double phénomène :

- **la disparition des pyramidages par corps et par grade inscrits au budget** (« effectifs budgétaires »),
- par contrecoup, la fragilisation des pyramidages statutaires, qui sont eux-mêmes souvent exprimés en pourcentage des effectifs budgétaires.

Plusieurs solutions de remplacement ont été envisagées pour déterminer les contingents d'avancements :

#### La fixation de ratios en gestion

La solution la plus radicale aurait consisté à **supprimer purement et simplement les pyramidages budgétaires et statutaires** (le statut général de la fonction publique impose en effet de définir les modalités de promotion de grade, mais non des proportions relatives entre grades) et à fixer des ratios ou des pyramidages de manière seulement informelle.

Cette solution aurait l'avantage de permettre une plus grande souplesse dans la gestion des avancements de grade, en laissant une plus grande latitude pour répondre de façon ponctuelle aux problèmes identifiés dans les différents corps (situation de blocages de carrières, etc.). Elle ne peut se concevoir qu'assortie de fortes garanties en termes de dialogue social, afin d'éviter des inégalités de traitement et de garantir la transparence sur les perspectives de carrière.

#### Des pyramidages statutaires redéfinis pour ne plus faire référence aux effectifs budgétaires

Dans ce système, le contingent d'agents titulaires d'un grade d'avancement serait limité à un **pourcentage des effectifs du corps** (ETP), sans référence au budget. Lorsqu'il n'existe pas de pyramidage dans le statut d'un corps, ce pyramidage pourrait être fixé en gestion. Cette méthode soulève toutefois certaines difficultés :

- elle serait délicate à appliquer à certains corps pour lesquels les pyramidages fixés en loi de finances sont supérieurs aux plafonds statutaires, ce qui aboutirait à réduire les perspectives de promotions ;
- en outre, le volume effectif d'emplois de chaque corps n'est pas toujours égal aux effectifs inscrits en lois de finances. Dès lors, le passage d'un pyramidage *budgétaire* à un pyramidage calculé en pourcentage des effectifs *réels* des corps entraînerait une diminution des contingents annuels de promotion en cas de vacances d'emplois et les démultiplierait en cas de surnombres ;
- ce dispositif conduit – comme tout pyramidage – à des accélérations ou des ralentissements des avancements en fonction des flux de départ en retraite, indépendamment de la qualité des personnels.

#### Le ratio promus/promouvables

Il s'agirait de définir *a priori* un taux de promotion, si possible relativement stable dans le temps, permettant annuellement à un certain pourcentage des personnels remplissant les conditions statutaires de promouvabilité au grade supérieur d'être effectivement promus. Le ministère de la fonction publique avait initialement proposé que le ratio soit déterminé par application d'une formule mathématique reposant exclusivement sur les caractéristiques statutaires de progression de carrière dans le corps considéré (durée de carrière dans le grade initial et durée statutaire minimale de promouvabilité). Les lourds inconvénients présentés par cette méthode (augmentation ou diminution brutales des flux d'avancement dans certains corps, surcoûts significatifs, forte

rigidification du pilotage de la masse salariale...) ont conduit le ministère de la fonction publique à proposer une formule plus pragmatique : le ratio, conçu comme un plafond de promotions, sera désormais fixé en fonction d'un faisceau de critères (évolution du nombre de promouvables, promotions prononcées les années précédentes, pyramidage réel des effectifs, stratégies de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, impact des décisions d'avancement sur la masse salariale).

Cette méthode de calcul des contingents d'avancements présente certains aspects séduisants ; elle introduit notamment plus d'**équité dans le déroulement des carrières**, en déconnectant les avancements de grade des flux parfois irréguliers de départs en retraite, et assure aux personnels une meilleure visibilité des carrières. Toutefois, ce ratio reste susceptible de soulever certains problèmes délicats de comparaison des taux des différents corps et de justification des différences affichées.

Les discussions entre le ministère de la fonction publique et les différents ministères gestionnaires de personnels ont permis d'approfondir les avantages et les inconvénients présentés par chacune des méthodes ci-dessus, chaque ministère reconnaissant la nécessité d'afficher les « règles du jeu » suivies en matière d'avancement, afin de **donner de la visibilité** aux personnels sur les perspectives de carrière. A l'issue de ces échanges, **la méthode du ratio promus/promouvables a été retenue** par le Premier ministre comme étant la plus à même d'offrir un cadrage approprié aux opérations d'avancement dans le contexte de la LOLF : un décret transversal définissant le ratio est en cours d'élaboration ; il a été présenté au CSFPE en mai 2005 et, après examen par le Conseil d'État et adoption par le Conseil des ministres, devrait être publié au cours du second semestre 2005 ; il sera complété par des arrêtés fixant, pour chaque corps, les taux de promotion applicables à partir de 2006.

### **Quelle articulation des responsabilités entre responsables de programmes et DRH ?**

Schématiquement, les responsables de programme sont soumis à deux types de préoccupations concernant les promotions et avancements :

- au plan budgétaire : **maîtriser l'accroissement de la masse salariale** lié aux promotions et optimiser les marges de manœuvre offertes par la fongibilité des crédits ;
- au plan du management et de la GRH : maîtriser les promotions dans une logique qualitative de valorisation et de motivation des agents les plus méritants.

De leur côté, les directions de personnels ont d'autres préoccupations à faire valoir :

- **certains corps sont transversaux à plusieurs programmes**, alors que leur gestion doit respecter le **principe d'égalité de traitement des membres d'un même corps** : il importe de garantir aux personnels les mêmes perspectives de carrière, quel que soit le programme auquel ils sont rattachés ;
- parallèlement, il faut également veiller au respect d'un certain nombre de **règles statutaires ou de gestion** (proportions entre différentes voies d'accès à un grade, consultation des CAP) qui ne peuvent s'apprécier qu'au niveau du corps.

Les procédures de détermination des contingents d'avancement devront donc tenir compte de l'ensemble de ces préoccupations et intégrer une phase de dialogue entre les directions responsables de programme et les DRH, conciliant la maîtrise de la masse salariale, les garanties statutaires et la poursuite de stratégies de GRH.

Les contingents ainsi déterminés devraient ensuite être ventilés par programme et par académie. Actuellement, les contingents de promotions (ou, dans le 1<sup>er</sup> degré, les suppléments de promotions) sont répartis par les DRH entre académies au prorata du nombre de promouvables (ou d'agents au dernier échelon ou aux avant-derniers échelons). Rien n'interdit de conserver ce dispositif relativement objectif dans le cadre de la LOLF (notamment pour les corps à effectifs importants), sans préjudice de l'appréciation individuelle des mérites de chaque agent.

## **Quelle articulation avec la déconcentration de la gestion des ressources humaines ?**

Le ministère de l'éducation nationale se caractérise par une déconcentration poussée des décisions de promotions concernant ses personnels. **De quelle latitude les recteurs, responsables de BOP, peuvent-ils disposer en matière de gestion des promotions ?** L'inquiétude des académies est de devoir financer des décisions prises par l'administration centrale sans disposer des moyens budgétaires correspondants. La responsabilisation des gestionnaires de BOP pourrait susciter des demandes dans le sens d'une plus grande liberté en matière de GRH (arbitrage entre promotions, recrutements, hausses de salaire, etc.). Mais tel recteur peut-il choisir de limiter les promotions pour réaliser des économies sur la masse salariale, tandis qu'un autre recteur choisirait au contraire de développer les promotions pour valoriser les corps concernés ? Le **principe d'égalité de traitement entre les agents d'un corps** appelle une coordination nationale afin d'éviter des distorsions de carrières entre académies, tandis que la soutenabilité à moyen terme des décisions d'avancement (impact sur le GVT) doit être contrôlée.

Ces problématiques devront être approfondies, notamment à la lumière du déroulement des expérimentations menées en 2005 dans l'ensemble des académies et dans quatre établissements publics d'enseignement supérieur. En tout état de cause, **un dialogue de gestion approfondi apparaît indispensable.**

## Rémunérations et pilotage de la politique indemnitaire

Actuellement, les crédits de rémunération du ministère de l'éducation nationale (rémunérations principales et indemnités) sont répartis entre une vingtaine de chapitres (sans compter les chapitres de charges sociales et de pensions). Au contraire, la LOLF amènera l'inscription d'une seule ligne de crédits de rémunérations au sein du titre II de chaque programme et de chaque BOP, au sein de laquelle coexisteront aussi bien les rémunérations principales que les charges sociales, primes, indemnités et allocations diverses, qui seront fongibles entre elles.

### Conséquences et enjeux de la LOLF en matière de rémunération

Concernant les **rémunérations principales** (traitements), la LOLF introduira par elle-même peu de problématiques particulières. L'évolution des rémunérations principales est essentiellement le résultat de la situation statutaire des fonctionnaires dans leur corps (grade/échelon), de leur position statutaire (activité/détachement/disponibilité/congés divers...), des variations d'effectifs et de la valeur du point indiciaire de la fonction publique. Pour un responsable de programme ou de BOP, la marge de manœuvre est donc *a priori* limitée.

Concernant les **rémunérations accessoires**, la LOLF aura un impact plus important, qu'il s'agisse d'arbitrer entre des mesures indemnitaires et d'autres priorités, de trouver un équilibre entre la liberté des gestionnaires locaux et la nécessité du maintien d'un pilotage national, ou de mettre en œuvre une certaine modulation – lorsque celle-ci est réglementairement possible, c'est-à-dire essentiellement envers les personnels non enseignants.

Le principe de fongibilité asymétrique des crédits au sein des programmes et des BOP donne en effet des marges de manœuvre accrue aux gestionnaires, qui pourront procéder à des **arbitrages en matière d'utilisation des crédits**, en début d'exercice, mais aussi en cours de gestion.

Lorsque des crédits de rémunérations restent inemployés (pour cause de dégagement de gains de productivité, de réalisation d'économies en gestion, de postes vacants non pourvus, de sur-calibrage des crédits initiaux, etc.), les gestionnaires auront donc plusieurs possibilités : soit embaucher plus de personnels (dans les limites du plafond d'emplois), soit distribuer ces crédits sous forme de primes et indemnités, soit encore reverser ces crédits sur un autre titre du programme (on pense notamment aux moyens de fonctionnement du titre III).

### La question de la soutenabilité des décisions prises en matière indemnitaire

Il conviendra en premier lieu de **s'assurer de la soutenabilité à moyen/long terme des décisions indemnitaires**, c'est-à-dire de la capacité à financer ces décisions non seulement sur le budget de l'année en cours, mais aussi sur celui des années suivantes. Des primes peuvent certes être attribuées ou augmentées à titre exceptionnel, sans garantie de reconduction l'année suivante ; toutefois, l'effet de cliquet joue fréquemment. La soutenabilité d'une décision en matière de rémunération dépendra essentiellement de la forme que prendra cette décision (mesure ponctuelle ou reconductible), du nombre d'agents concernés, etc.

### Les questions de l'autonomie des responsables de BOP et des inégalités indemnitaires

On peut s'interroger sur l'articulation entre la plus grande latitude laissée aux gestionnaires de BOP et la nécessité de maintenir un pilotage national minimal afin de traduire localement, au plan indemnitaire, les grandes priorités de la politique nationale de GRH. Même s'il est souhaitable que chaque académie puisse avoir ses propres priorités en fonction de ses caractéristiques propres, il ne faut pas que l'autonomie accrue des



responsables de programmes et de BOP fasse obstacle à la réalisation des grandes priorités de GRH définies au niveau national.

La coexistence de pratiques indemnitaires disparates selon les académies peut soulever des préoccupations de « management », dans la mesure où des écarts indemnitaires trop importants pourraient constituer un frein à la mobilité entre académies ou entre programmes. Cette inquiétude ne doit cependant pas être exagérée.

Face au risque de dispersion, l'enjeu est de savoir si l'administration centrale a à la fois les moyens et la volonté, soit de gommer les disparités et de garantir une situation plus égalitaire, soit d'accepter ces disparités, tout en les encadrant dans un sens correspondant à des grands objectifs nationaux d'intérêt général (rapprochement de la structure démographique des académies, attraction de personnels motivés vers les zones les plus sensibles, etc.).

Du choix qui sera fait entre ces deux options découleront en outre des conséquences techniques non-négligeables sur le mode de calcul des dotations salariales des académies :

- ce calcul doit-il intégrer les différences de niveau de primes déjà existantes, ou faut-il au contraire calibrer la masse salariale seulement en fonction des effectifs et d'un taux moyen national (ce qui permettrait aux académies en sous-effectifs de faire en contrepartie un effort indemnitaire) ?
- parallèlement, la masse salariale doit-elle être calibrée en excluant ou en incluant les emplois non-occupés et gagés pour dégager de la marge de manœuvre ? doit-elle être calibrée sur les dotations réelles en emplois des académies, ou sur leurs dotations théoriques (ce qui permettrait aux académies en sous-effectifs par rapport à leur dotation théorique de disposer d'une enveloppe indemnitaire accrue) ?

Une limitation des écarts constatés, tout en laissant un degré de liberté aux gestionnaires de programmes et de BOP, pourrait prendre la forme d'un système de « mini-maxi », c'est-à-dire d'une fourchette plus ou moins large autour d'un taux moyen (constaté ou fixé *a priori*).

En tout état de cause, il reste souhaitable de poursuivre l'effort de revalorisation des régimes indemnitaires des personnels de l'éducation nationale par rapport aux personnels des autres ministères, dans les limites permises par les grandes priorités budgétaires du gouvernement (priorité aux mesures de soutien à l'emploi, stabilité en volume des dépenses de l'État, réduction du déficit public...).

## ■ La constitution de réserves de précaution

Afin d'éviter un dérapage des dépenses de personnels au niveau des services déconcentrés (liés à une appréciation insuffisamment fine de l'impact salarial des recrutements, des mutations, des avancements...), l'hypothèse a été envisagée de **mettre en réserve au niveau du programme une fraction des crédits de rémunérations**, pour pouvoir abonder les lignes des services connaissant des difficultés.

A titre préalable, il faut relever que la LOLF prévoit, dans son article 7 (I., 2°), une dotation spéciale, hors programmes, « 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 réserves de précaution se distingueraient de cette dotation par le fait qu'elles seraient au contraire prélevées sur les crédits du programme et auraient pour objet de pallier à certaines difficultés en gestion, et non de répondre à des décisions de politique salariale générale du gouvernement.

La constitution d'une réserve budgétaire au niveau du programme permettrait d'abonder les BOP des académies dans lesquelles la masse salariale connaîtrait les plus fortes tensions. Le souci des académies, notamment, est que les décisions prises par les gestionnaires nationaux et ayant un impact sur la masse salariale des BOP (affectations non-demandées de personnels en surnombre, décisions de transformation d'emplois, revalorisations catégorielles ou indemnitaires diverses...) soient financées, autant que possible, au niveau du programme, ce qui suppose implicitement, soit que le responsable de programme dispose de certains crédits pour faire face à de tels aléas, soit qu'il procède à des redéploiements de crédits entre BOP pour financer ces décisions.

*A contrario*, les causes potentielles de dérive budgétaire peuvent être tellement nombreuses et variées qu'elles nécessiteraient la constitution de « provisions » excessivement importantes, réduisant d'autant le niveau des crédits pouvant être délégués *ab initio* des programmes vers les BOP. La part d'aléa inhérente à la gestion des personnels (même réduite autant que possible par la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) doit donc être prise en compte dans le calibrage des crédits initiaux et dans les décisions d'engagement des crédits en cours d'exercice, les responsables de programme et de BOP étant précisément « responsabilisés » sur leur gestion, c'est-à-dire aussi sur les aléas pouvant affecter cette gestion.

Il faut surtout **veiller à ce que cette garantie ne constitue pas une « prime à la mauvaise gestion »**, les académies les moins « vertueuses » puisant les premières dans les lignes de réserve. L'expérience de globalisation des budgets des préfectures (menée depuis 2000 par le ministère de l'intérieur et très proche des principes de la LOLF), dans laquelle 0,5 % de la dotation est mise en réserve, ne milite toutefois pas en faveur de cette crainte : la gestion des préfets a été plutôt prudente que dispendieuse, et surtout l'emploi de cette réserve était clairement réservé à des situations ne résultant pas de décisions de gestion du préfet (revalorisation indemnitaire nationale, événements exceptionnels sur-sollicitant une préfecture, etc.).

## ■ Quelle articulation des rôles en matière de GRH ?

La mise en place de la LOLF modifie le contexte dans lequel s'opèrent les décisions de GRH. Il convient en effet de trouver une articulation des rôles entre les responsables de programme, les directions de support (directions de personnels, direction budgétaire) et les académies, dans le contexte propre au ministère de l'éducation nationale (importance des effectifs, part prépondérante des dépenses salariales, disparités régionales marquées...). Le présent chapitre a pour objet de synthétiser les principales problématiques en la matière – sans prétendre, à ce stade, trancher en faveur de telle ou telle hypothèse<sup>3</sup>.

La logique de la LOLF repose sur une plus grande autonomie donnée aux responsables de programmes pour optimiser leur gestion et remplir leurs objectifs de performance ; ces gestionnaires seront nécessairement intéressés par les décisions prises en matière de GRH, dans la mesure où ces décisions auront presque automatiquement un impact sur leur masse salariale et/ou sur leur plafond d'emplois. Il s'agit donc de savoir **dans quelle mesure cette autonomie doit s'étendre à la gestion des ressources humaines**, pour que les responsables de programmes et de BOP aient les moyens effectifs de maximiser leur performance et de tirer avantage des potentialités offertes par la LOLF, tout en respectant leur plafond de masse salariale.

Parallèlement, **d'autres logiques supposent qu'une coordination soit garantie** dans les opérations de gestion des personnels. A cet égard, trois considérations semblent à prendre en compte :

- même si les programmes et les BOP deviennent le cadre opérationnel de la gestion budgétaire, il reste nécessaire de maintenir **unité et cohérence au niveau ministériel** en matière de GRH, non seulement parce que le plafond d'emplois est fixé au niveau ministériel, mais aussi parce que les ministères restent le cadre de l'action et de la responsabilité politiques ;
- le souci des responsables de programme de maîtriser leur masse salariale ne doit **pas conduire à doubler des services** qui existent déjà dans les DRH : dans ces dernières ont été progressivement développées de vraies compétences métiers en matière de gestion des personnels ; ces compétences ne devraient pas être éparpillées, mais être mises à contribution dans un souci d'efficacité globale du système éducatif ;
- enfin et surtout, sur le plan juridique, il s'agit d'offrir aux personnels les garanties que leur accordent leurs statuts, dans un contexte de gestion qui, jusqu'à nouvel ordre, reste marqué par le **cadre statutaire des corps**, qui sont fréquemment transversaux aux programmes.

Il doit également être tenu compte des **enjeux spécifiques liés à la déconcentration** assez large – quoique variable selon les corps – des procédures de gestion des personnels de l'éducation nationale. Il ne serait pas souhaitable que la LOLF remette en cause une déconcentration de gestion essentielle à la bonne marche du ministère. La réponse à la question de l'articulation des rôles entre les différents intervenants ministériels doit être adaptée et ne sera d'ailleurs peut-être pas nécessairement la même selon les catégories de personnels : *a priori*, l'adaptation des procédures de GRH pourra se révéler plus facile pour les corps à gestion déconcentrée, qui seront gérés au niveau académique, donc au niveau des BOP.

---

<sup>3</sup> A titre de remarque préalable, il convient de souligner que la réflexion menée dans ce chapitre fait volontairement abstraction des réflexions en cours, qui ne sont pas encore finalisées, sur la réorganisation de l'organigramme des services centraux du ministère.

Le dialogue social est actuellement structuré autour de deux problématiques distinctes :

- la **gestion individuelle des carrières, par corps** de fonctionnaires, dans le cadre des commissions administratives paritaires (**CAP**),
- le **fonctionnement et l'organisation des services et les règles statutaires**, dans le cadre des comités techniques paritaires (**CTP**).

La LOLF ne remet pas nécessairement en cause cette dichotomie ; mais elle aura un impact sur le fonctionnement de ces instances et la teneur des discussions qui y sont menées, puisque **les responsables de programme et de BOP seront amenés, dans l'élaboration et la conduite de leurs programmes, à effectuer des choix de gestion qui peuvent intéresser le dialogue social.**

### Le champ du dialogue social

La LOLF va se traduire par des **marges de manœuvre accrues** en faveur des responsables de programmes et de BOP, **alors même que la loi de finances aura un degré de précision moins élevé qu'aujourd'hui** (plafond unique d'emplois ministériel, plafond de masse salariale dans le titre II de chaque programme). Il paraît légitime que ces nouvelles marges de manœuvre **s'accompagnent d'un dialogue social au moins aussi important que celui qui est actuellement mené au niveau national**. Il semble donc **important que les CTP soient régulièrement informés** par les responsables de programme ou de BOP **des éléments suivants** :

- nature et signification des **objectifs** à atteindre et des **indicateurs** qui y sont associés ;
- mesures de **fongibilité** ;
- contingents d'avancement de grade ;
- **politique indemnitaire** suivie : quels ont été les volumes indemnitaires distribués ? Dans quelle mesure ce volume résulte-t-il d'économies réalisées sur d'autres postes de dépenses du titre II, ou sur des vacances d'emplois ? Selon quels critères la répartition a-t-elle été faite, lorsqu'il y a des possibilités de modulation ? Quelles catégories d'agents ont été plus particulièrement ciblées dans l'attribution de ces primes ?...
- décisions de **transformations d'emplois**, dans le cadre du plafond d'emplois ministériel et des catégories d'emplois structurant la présentation des effectifs dans le projet et le rapport annuels de performance.

Par rapport à l'actuel champ de compétence des CTP, l'hypothèse a été envisagée de définir plus précisément un champ de compétences explicite sur les éléments de la nouvelle gestion budgétaire, par l'ajout de nouvelles dispositions à l'article 12 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux CTP. Toutefois **le champ de compétence des CTP apparaît défini de manière déjà suffisamment générale pour intégrer sans difficulté l'ensemble des questions liées à la LOLF**, même sans modification explicite du décret de 1982.

En tout état de cause, **la poursuite de l'information des CTP sur la mise en œuvre des expérimentations LOLF en 2005 apparaît indispensable.**

### L'organisation du dialogue social

#### L'organisation du dialogue sur la gestion des carrières en CAP

Les CAP traduisent le principe de participation des fonctionnaires à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. A ce titre, elles semblent moins touchées par les conséquences de la LOLF que les

CTP, dans la mesure où la LOLF modifie le cadre budgétaire général, mais non le cadre réglementaire des décisions individuelles de carrière : ces décisions individuelles sont seulement la résultante de calibrages globaux qui, eux, échappent en principe aux CAP.

### L'évolution du dialogue sur le fonctionnement et l'organisation des services en CTP

Plusieurs hypothèses d'adaptation du cadre des CTP au nouveau contexte budgétaire ont été envisagées :

⇒ **1<sup>ère</sup> hypothèse : création d'instances de dialogue spécifiquement dédiées à la LOLF**

Cette hypothèse découle du constat que les programmes ou les BOP – et *a fortiori* les missions – n'épouseront pas nécessairement les contours des structures administratives existantes. Dans ce cas là, il peut être envisagé de créer une instance *ad hoc* au niveau du programme, voire de la mission (les CTP académiques ayant vocation naturelle à servir de CTP de BOP). Ces CTP *ad hoc* pourraient être constitués :

- à partir des CTP existants qui désigneraient des représentants pour composer des groupes de travail permanents sous l'égide du responsable de programme ;
- à partir des différents CTP concernés, siégeant en formation commune sous la présidence du responsable de programme ;
- sous forme d'instances nouvelles, c'est-à-dire d'un CTP spécial (au sens de l'art. 4 *bis* du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux CTP), au niveau du programme.

⇒ **2<sup>ème</sup> hypothèse : extension du champ de compétences des CTP existants**

Dans cette hypothèse, les différents niveaux actuels de CTP seraient maintenus comme aujourd'hui (deux CTP ministériels et trente CTP académiques), mais leur compétence serait explicitement étendue aux questions de GRH liées à la procédure budgétaire.

Cette solution aurait donc l'avantage d'être la plus simple à mettre en œuvre. C'est d'ailleurs dans ce cadre que des points sur la LOLF ont été faits depuis un semestre au niveau du CTPM et dans les deux académies expérimentatrices. Il est également demandé aux recteurs, depuis 2003, de présenter aux CTP académiques leur politique indemnitaire ; les CPE (commissions paritaires d'établissement, dans les EPCSCP) disposent également de documents assez précis en matière indemnitaire.

⇒ **3<sup>ème</sup> hypothèse : statu quo** : les CTP restent dans leur configuration actuelle et leurs compétences telles qu'elles sont définies dans le décret de 1982 ne sont pas reformulées.

Il ressort des discussions menées entre les différentes directions intéressées du ministère que **le maintien des CTP actuels reçoit l'assentiment général** : d'une part, le périmètre des deux CTP ministériels coïncide avec celui des deux missions dans lesquelles le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est partie prenante ; d'autre part, il est impératif d'éviter des doublonnements entre institutions paritaires, source de lourdeurs et de ralentissements des procédures consultatives. La création de CTP de programme ou de service, quel qu'en soit le mode de désignation, n'est donc pas perçue comme constituant une solution appropriée.

Par ailleurs, au niveau déconcentré, il faudra veiller à articuler le dialogue social en académie avec celui qui devrait se mettre en place dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de l'État (décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements), marquée par la réorganisation des différents services déconcentrés de l'État en huit pôles régionaux autour du préfet de région, dont le rôle de coordination et de pilotage est renforcé – le recteur étant appelé à diriger le pôle « éducation et formation ». A ce titre, le ministère de l'intérieur s'est prononcé en faveur de la mise en place d'un CTP des services de l'État dans le département, pour traiter tous les sujets locaux à dimension interministérielle (tels que la formation et l'organisation des concours) – ce qui ne serait donc pas incompatible avec les compétences des CTP académiques en matière de budget et de GRH proprement dits.