Certifié conforme à l'original

BULLETIN OFFICIEL DES ARMÉES

Édition Chronologique n° 45 du 12 septembre 2014

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte 1

INSTRUCTION N° 950/DEF/SGA
relative au pilotage du titre 2.

Du *10 juillet 2014*

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES : *service des synthèses et du pilotage budgétaire ; bureau des synthèses et de la doctrine budgétaire.*

INSTRUCTION N° 950/DEF/SGA relative au pilotage du titre 2.

Du 10 juillet 2014

NOR D E F F 1 4 5 1 4 7 2 J

Pièce(s) Jointe(s) :

Deux annexes.

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 410.12.1

Référence de publication : BOC n° 45 du 12 septembre 2014, texte 1.

Préambule.

Dans le cadre des comités exécutifs des 30 mai et 12 juin 2013, le ministre a décidé de rénover la gouvernance des ressources humaines du ministère, et corrélativement les principes et modalités de gestion de la masse salariale. Ainsi, l'ensemble des crédits de titre 2 seront regroupés dans un même programme et répartis au sein de budgets opérationnels de programme par gestionnaire et non plus par employeur.

La présente instruction définit les modalités du pilotage du titre 2 dans ce nouveau cadre, dans sa double dimension de maîtrise des effectifs et de leur cohérence avec la masse salariale. À ce titre, elle précise les principes de gouvernance, les attributions ressortissant à chacun des niveaux de responsabilité concernés, les processus de concertation et de décision appliqués dans la programmation et dans la gestion du titre 2 ainsi que l'organisation et les modalités selon lesquelles ils sont mis en œuvre.

L'organisation et les processus de la fonction ressources humaines sont régis par une instruction spécifique de la direction des ressources humaines du ministère de la défense.

La présente instruction entre en vigueur à compter du 1er janvier 2015.

1. LA GOUVERNANCE DU TITRE 2.

1.1. **Organisation générale.**

L'ensemble des crédits de personnel est regroupé dans le programme 212 « soutien de la politique de défense » placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration. Au sein de ce programme, les crédits sont essentiellement répartis par gestionnaire des ressources humaines, chacun pour ce qui le concerne en charge d'un budget opérationnel de programme (BOP) regroupant les effectifs et les crédits de masse salariale des personnels dont il assure la gestion.

Des exceptions au principe d'identité entre BOP et gestionnaire des ressources humaines sont toutefois instituées pour certaines populations particulières compte tenu de la spécificité de leur métier. Dans ces derniers cas, qui concernent notamment les ingénieurs du domaine de l'armement, le personnel médical et paramédical ainsi que certains personnels du renseignement, le BOP reste fondé sur la logique de l'employeur.

De même, plusieurs populations de faible effectif sont regroupées dans un même BOP (1).

Afin de circonscrire le P212 au seul domaine du titre 2, il est dénommé P212/T2 dans l'ensemble de cette instruction. En regard de cette architecture budgétaire des BOP, la nomenclature budgétaire des actions et sous-actions du titre 2 reprend celle utilisée pour les crédits hors titre 2, permettant de retracer leur coût en matière de masse salariale. Cette nomenclature permet également d'identifier les principaux employeurs de personnels rémunérés par le ministère. Le chef d'état-major des armées (CEMA), le directeur général pour l'armement (DGA) et le secrétaire général pour l'administration (SGA) constituent les grands employeurs, auxquels sont rattachés les autres employeurs du ministère (2).

La gestion des crédits de titre 2 est assurée par les responsables budgétaires que sont le responsable de programme (RPROG) et les responsables de BOP (RBOP), dans les conditions détaillées *infra*. La nomenclature par actions et sous-actions ne constitue qu'une nomenclature de prévision et de restitution (3) de la masse salariale au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée, relative aux lois de finance (LOLF).

Dans ce cadre, la chaîne de responsabilité financière relative au titre 2 prend en compte les attributions et responsabilités des différentes autorités du ministère en cohérence avec la LOLF et le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (DGBCP) (4). La charte financière du ministère (5) fera l'objet d'une mise à jour intégrant notamment les évolutions relatives à l'exercice de l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières (DAF).

Ainsi, au-delà du cadre strict du P212/titre 2, la DAF valide la programmation des dépenses, coordonne le suivi de la masse salariale en tant que responsable de la fonction financière ministérielle (6) et établit le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), en étroite liaison avec la direction des resources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), qui assure le pilotage des effectifs ministériels et définit les déterminants ressources humaines (RH) de la masse salariale.

1.2. **Les principes budgétaires de gestion du titre 2.**

1.2.1. ***Le principe de soutenabilité budgétaire.***

La soutenabilité budgétaire a pour objet de garantir à la fois que le niveau prévisionnel des dépenses est estimé de manière fiable selon une méthode traçable et auditable, et qu'il se trouve en adéquation avec les ressources allouées.

Pour la gestion d'une année donnée, la soutenabilité budgétaire s'apprécie à partir des ressources ouvertes par la loi de finances initiale, complétées de ressources supplémentaires clairement identifiées, notamment celles issues des attributions de produits du service de santé des armées (SSA) dont le montant prévisionnel est inscrit dans le projet annuel de performance (PAP). Les ajustements par décret d'avance ou loi de finances rectificative doivent conserver un caractère exceptionnel (7).

Le contrôle interne budgétaire (CIB) a pour objet de maîtriser les risques afférents à la soutenabilité de la programmation du titre 2 et de son exécution. La maîtrise des risques découle directement de la qualité du processus de programmation et de prévision, et des modalités d'exercice du pilotage de la gestion.

À cette fin, le RPROG et les RBOP prennent toutes les dispositions utiles pour que soit mis en place, chacun à leur niveau et à celui des acteurs de la chaîne financière du titre 2, un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable robuste et auditable. La charte de gestion du P212/T2 en décrit les modalités de mise en œuvre et de suivi.

Un dispositif de contrôle interne est en particulier mis en œuvre au niveau de la DAF et de la DRH-MD afin de garantir la qualité des processus relevant de ces directions, notamment s'agissant de la qualité des évaluations des déterminants de la masse salariale.

La soutenabilité du titre 2 est tout également examinée au niveau ministériel par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans le cadre du document de répartition initial des crédits et des emplois (DRICE) et du DPGECP qui font l'objet de son visa conditionnant la mise en place effective des crédits et des

comptes-rendus périodiques de gestion [8].

Le DPGECP et la programmation des BOP constituent le point de référence initial d'appréciation de la soutenabilité budgétaire du titre 2, au niveau du programme P 212/T2 et des BOP. Les suivis de gestion visent à s'assurer de leur soutenabilité tout au long de la gestion.

1.2.1.1. Le contrôle de la soutenabilité budgétaire par le contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Ce contrôle s'exerce à travers les principaux documents de gestion définis par le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique (DGBCP).

1.2.1.1.1. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) [9] est établi au niveau ministériel par la DAF en liaison avec le RProg, la DRH-MD et les RBOP, à partir de la consolidation des données et prévisions des programmations des budgets opérationnels de programme (PBOP) dotées de titre 2. Il présente, pour l'ensemble du P212/T2 et par catégorie d'emplois, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties, distinguant les entrées nouvelles externes et les sorties définitives. Il présente également la consommation prévisionnelle du plafond d'autorisations d'emplois et les projections de dépenses de personnel. Il comprend la liste prévisionnelle des principaux actes de gestion des ressources humaines de l'année.

Il fait l'objet d'un visa du CBCM, validant le caractère soutenable de la programmation présentée ainsi que certains actes relatifs au recrutement de personnels civils et militaires, qui lui sont soumis en même temps que le DPGECP. Sauf cas d'urgence avérée [10], ce visa est un préalable aux autres visas des autorisations et actes de recrutement.

Toutefois, le recrutement du premier trimestre de l'année « N » du personnel militaire contractuel est soumis au visa du CBCM, avant le 15 décembre de l'année « N -1 », sans attendre la préparation du DPGECP. Il doit donc être cohérent avec, d'une part, les ressources allouées et, d'autre part, le plafond d'emplois prévus dans le projet de loi de finances.

1.2.1.1.2. La programmation des budgets opérationnels de programmes.

Le P212/T2 procède à une programmation [11] visant à mettre en adéquation l'activité prévisionnelle des services avec les crédits et les emplois notifiés et attendus, déclinée par BOP. Ce travail prend la forme d'une programmation des budgets opérationnels de programmes (PBOP). Il fait l'objet d'un avis du CBCM portant sur le caractère soutenable du budget présenté dont notamment la couverture des dépenses afférentes au personnel en fonction [12]. La PBOP est effectuée au niveau de chaque BOP, de manière globale, sans déclinaison par action.

Ces documents initiaux que constituent le DPGECP et les PBOP sont actualisés deux fois par an par des comptes-rendus de gestion adressés par la DAF au CBCM.

1.2.1.2. Soutenabilité des actes de gestion ressources humaines.

Au-delà de la soutenabilité de chaque PBOP et du DPGECP, contrôlée tout au long de la gestion au travers notamment des suivis de gestion, il est procédé à un examen de la soutenabilité des principaux actes de gestion du personnel [13] avant leur mise en œuvre, dès lors qu'ils auront une incidence sur la dépense de titre 2. À cet effet, un plan prévisionnel des actes de gestion concernés par cette disposition est établi par la DRH-MD (cf. *infra* point 3.1.4.) en liaison avec l'ensemble des directions et services gestionnaires de personnel et les responsables de la chaîne financière. Il est joint au DPGECP.

Le contrôle de leur soutenabilité est effectué au niveau du programme, par la DRH-MD et la DAF, au vu notamment des éléments communiqués par les RBOP, soit à l'occasion des suivis de gestion, soit dans le cadre de l'instruction particulière de ces actes. La mise en œuvre de ces actes de gestion est validée par la DRH-MD.

1.2.1.3. Soutenabilité de la prévision de dépense titre 2.

En vue de s'assurer de leur fiabilité, les prévisions des dépenses de titre 2 doivent être documentées avec précision. Elles s'appuient notamment sur le guide méthodologique (14) réalisé par la DAF en liaison avec la DRH-MD et les principaux acteurs du titre 2 du ministère.

La traçabilité des hypothèses retenues par le DPGECP et les PBOP en matière d'effectifs et de modes d'évaluation des dépenses de personnel doit en particulier permettre d'établir des comparaisons entre la prévision et l'exécution de manière à justifier des facteurs d'évolution de la masse salariale, notamment leur caractère endogène ou exogène au ministère de la défense.

1.2.2. ***Le principe d'auto-assurance.***

En cas de dépassement en gestion sur les dépenses de socle, hors impact des mesures générales non prises en compte lors de la budgétisation, le ministère doit définir et mettre en œuvre des mesures d'économies à due concurrence au sein des crédits du titre 2.

Dans ce cadre, il importe que toute prévision ou constat de dépassement soient parfaitement explicités par le RBOP qui en est l'objet. Pour autant, les mesures les plus significatives de régulation susceptibles d'être mises en œuvre en application du principe d'auto-assurance du titre 2 (T2), sont instruites et décidées au niveau du RPROG dans le cadre des instances de pilotage du programme définies *infra* point 1.3.3. (comité directeur du T2). Elles pourront, à ce titre, donner lieu à des mouvements de ressources entre BOP. Le cas échéant, un arbitrage de niveau ministériel peut être recherché.

À titre pratique, ce principe est décliné au niveau des BOP de la manière suivante : dès lors que les crédits de titre 2 par BOP sont fixés par les PBOP et le DPGECP et que ces documents ont respectivement reçu l'avis et le visa du CBCM, tout dépassement constaté ou prévisible des ressources en gestion fait l'objet d'une proposition de mesures de régulation par le RBOP concerné. Ce dernier en explicite si besoin les conséquences et les limites, afin d'apporter au comité directeur (CODIR) les éléments utiles à la prise de la décision finale.

1.3. **Les acteurs et instances de la gouvernance du titre 2.**

1.3.1. ***Les acteurs du programme 212/titre 2.***

1.3.1.1. Responsable de programme.

Le SGA exerce les attributions de RPROG du titre 2 conformément aux dispositions de l'article 70. du DGBCP. À cet effet, il s'appuie sur la DRH/MD et la DAF. Le RPROG 212/T2 établit la programmation des dépenses. Il supervise l'élaboration des PBOP et la conduite de leur gestion par les RBOP, notamment lors des suivis de gestion périodiques. Il s'assure de la soutenabilité budgétaire des travaux réalisés. Le cas échéant, et dans le cadre de l'auto-assurance du titre 2, il demande aux RBOP de procéder aux ajustements et aux mesures de régulation de leurs dépenses afin de prévenir tout risque d'insuffisance budgétaire. Les mouvements de crédits entre BOP sont de la responsabilité du RPROG.

1.3.1.2. Responsable de budget opérationnel de programme.

Les RBOP sont les directions et services gestionnaires de personnel du ministère, ainsi que certains employeurs spécifiques. La liste et le périmètre des BOP sont énumérés en annexe. Le RBOP, aux termes de l'article 74. du DGBCP, veille notamment au respect des objectifs qui lui ont été assignés en matière de pilotage du titre 2, dans le cadre des moyens budgétaires qui lui sont alloués par le RPROG. Il est chargé de l'élaboration de la PBOP initiale et du pilotage de la gestion. Il rend compte au RPROG des conditions d'exécution de la gestion et établit l'actualisation des prévisions dans le cadre des suivis de gestion. Il assure la soutenabilité budgétaire des travaux ainsi conduits et propose au RPROG, le cas échéant, les mesures de régulation nécessaires en cas de déséquilibre de la gestion budgétaire.

1.3.2. ***Autres acteurs concernés par le pilotage des effectifs et la masse salariale.***

Bien que n'intervenant pas dans la gestion des crédits du titre 2, les autres RPROG du ministère, qui peuvent également être des grands employeurs, restent concernés par les effectifs concourant à la réalisation de leurs missions et la masse salariale qu'ils représentent.

Ils sont associés aux travaux relatifs à la répartition des effectifs, conduits par la DRH-MD dans le cadre général de la gouvernance de la fonction ressources humaines. Ils ont accès aux restitutions de dépenses de titre 2 qui les concernent, notamment par l'intermédiaire de la nomenclature des actions et sous-actions du P212/T2 précisée en annexe. Dans ce cadre, les grands employeurs du ministère participent, en tant que tels et en tant que RPROG des autres programmes du ministère, au comité directeur du P212/T2.

Enfin, en même temps que sont arrêtés les effectifs par gestionnaire dans le DPGECP, la DRH-MD valide et communique la répartition des effectifs terminaux par employeurs pour l'année considérée, conformément aux processus décrits par l'instruction relative à l'organisation et au pilotage de la fonction RH au sein du ministère de la défense.

1.3.3. ***Les instances du programme 212/titre 2.***

Les attributions du SGA en tant que RPROG des crédits de personnel de l'ensemble du ministère entraînent un suivi particulier de ceux-ci, de manière disjointe de sa responsabilité sur les autres crédits du P212. Dans ce cadre, des instances de gouvernance spécifiques au titre 2 du programme 212 sont instituées.

1.3.3.1. Comité directeur élargi du titre 2.

Présidé par le SGA, le comité directeur élargi du titre 2 réunit les RBOP de crédits de personnel et associe les autres RPROG du ministère en tant qu'employeurs. Il définit la politique de gestion du programme/T2 à chacun des stades principaux de l'exercice budgétaire depuis l'actualisation de la programmation militaire (VAR) jusqu'au rapport annuel de performance (RAP). Il se fait présenter par la DAF et la DRH/MD la situation des effectifs et des crédits de titre 2. Il se réunit au moins deux fois par an afin d'examiner notamment le cadrage du DPGECP, le premier suivi de la gestion en cours et la construction du budget suivant.

1.3.3.2. Comité directeur restreint du titre 2.

Présidé également par le SGA, le comité directeur restreint du titre 2 réunit les RBOP. Il pilote la gestion au niveau du programme. Il se réunit au moins deux fois par an pour examiner notamment le DPGECP, les comptes-rendus des suivis de gestion et le compte-rendu de l'exécution budgétaire. Compte tenu de l'impact du titre 2 et des effectifs sur l'exécution de la programmation militaire et la réalisation des capacités opérationnelles, le CEMA est également représenté au CODIR restreint du T2.

1.3.4. ***Autres instances concernées par le titre 2.***

1.3.4.1. Comité des ressources humaines.

Présidé par le DRH-MD, le comité des ressources humaines (CRH) constitue l'instance ministérielle de dialogue et d'orientations RH, associant employeurs et gestionnaires autour des problématiques de mise à disposition de la ressource, dans leur dimension quantitative (effectifs) et qualitative (métiers et compétences) ainsi que dans le cadre général de la maîtrise des dépenses de personnel. Éclairé par la situation du titre 2 présentée par la DAF, ses débats permettent soit d'arrêter collégialement des décisions à son niveau, soit de définir des solutions RH intégrées ensuite par le CODIR T2 et le COFI puis soumises, le cas échéant, à l'arbitrage d'un niveau supérieur.

1.3.4.2. Comité financier.

En tant qu'instance d'animation du dialogue de gestion budgétaire au ministère de la défense, présidée par le DAF et réunissant notamment les RPROG assistés à leur diligence des RBOP concernés, le comité financier (COFI) examine notamment la situation du titre 2, dont celle des effectifs, qui est présentée par la DRH-MD. Lorsque la situation du titre 2 est susceptible d'interférer avec celle de l'ensemble des crédits du ministère, il peut être amené à arrêter des décisions à son niveau en matière budgétaire, ou à définir des propositions soumises à l'arbitrage d'un niveau supérieur.

2. L'ORGANISATION DU PILOTAGE DU TITRE 2.

2.1. **Processus de programmation et de budgétisation.**

Le processus d'actualisation de la programmation militaire et de budgétisation, dit de « VAR-PBT », est décrit dans le fascicule *ad hoc* la charte financière (15).

Il traduit la nécessaire articulation entre la mise à jour annuelle de la programmation militaire (VAR) et la construction de la programmation budgétaire triennale (PBT) et du projet de loi de finances.

Le RPROG et les RBOP sont étroitement associés à l'ensemble de ce processus afin de relier la programmation, la budgétisation et l'exécution et d'assurer ainsi une traçabilité optimale des crédits du titre 2.

2.1.1. ***Version actualisée du référentiel.***

Les travaux de projection des besoins de masse salariale sont élaborés dans le cadre de l'agrégat « Effectifs - Masse salariale ». Ils s'appuient sur un tendanciel présenté par facteur d'évolution à la maille ministérielle qui retrace, en regard de l'évolution prévisionnelle réactualisée des effectifs, l'évolution des dépenses et des besoins en ressources selon des hypothèses proposées.

Les RBOP sont associés, pour les données structurantes, aux travaux de l'ensemble de programmation « Effectifs - Masse salariale » en vue de l'élaboration des propositions de programmation pluriannuelle. Ils participent, en tant que de besoin, aux réunions de restitution de l'ensemble de programmation organisées à l'issue de chacune des deux phases des travaux. Ils contribuent ainsi directement à l'expression et à la formalisation des hypothèses de construction du besoin.

Ces travaux et les décisions qui en découlent sont formalisés dans la note de fin de VAR.

2.1.2. ***Budgétisation.***

À l'issue de la VAR et dans le cadre de la préparation du budget, le tendanciel actualisé des besoins de masse salariale est décliné par BOP. Il constitue la base des travaux de budgétisation et permet aux acteurs de disposer d'une référence d'évolution sur plusieurs années, présentée par facteur d'évolution.

La base de référence de la budgétisation N +1 de la masse salariale est la prévision de dépense par BOP de l'année en cours telle qu'établie lors du premier suivi de gestion.

Il importe en conséquence que les RBOP présentent à cette occasion une prévision actualisée et documentée du point de sortie budgétaire de l'année « N », de manière à déterminer une masse salariale au plus près des besoins.

Les RBOP sont associés à l'élaboration par le RPROG et la DAF des éléments de budgétisation avant leur validation par le ministre et leur présentation au ministère du budget, ainsi qu'aux phases ultérieures du travail de budgétisation jusqu'à sa conclusion par la conférence de répartition. Ces travaux sont présentés au CODIR T2 élargi.

2.2. **Processus de gestion.**

2.2.1. ***La programmation des budgets opérationnels de programmes (programmations des budgets opérationnels de programme - partie titre 2/effectifs) et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel ministériel.***

La PBOP constitue la référence initiale de la gestion annuelle du titre 2 pour chaque BOP concerné par des effectifs et des crédits de personnel. Elle est élaborée par les RBOP selon les directives du RPROG qui font l'objet de notes spécifiques de la DAF et de la DRH-MD.

La méthode de valorisation des dépenses de titre 2 est décrite par le guide méthodologique de prévision de la masse salariale (16), élaboré en collaboration entre les principaux acteurs concernés du ministère (cf. *infra* point 4.3.).

Chaque RBOP accompagne la transmission de sa PBOP à la DAF et à la DRH-MD d'une note de synthèse précisant les équilibres retenus pour la gestion prévisionnelle, les principales hypothèses retenues en matière d'effectifs et de masse salariale, les risques identifiés et la maîtrise des risques associée.

À l'issue de ces travaux par BOP puis des réunions d'examen des PBOP ainsi établies, la DAF établit le DPGECP, en liaison avec la DRH-MD, en vue de sa transmission au CBCM. Elaboré à partir des PBOP, le DPGECP peut conduire à des ajustements des PBOP, en liaison avec les BOP concernés et, le cas échéant, après un arbitrage du RPROG 212/T2, dans le cadre des instances du programme ou d'un niveau supérieur si nécessaire, notamment s'il apparaît un enjeu de soutenabilité justifiant des rééquilibrages de ressources ou de dépenses. Le CEMA, responsable de la programmation militaire est tenu informé de ces mesures qui peuvent avoir un impact en termes de besoin militaire et de condition du personnel militaire.

2.2.2. ***Notification des plafonds de ressources et d'effectifs.***

Après avoir obtenu du CBCM son avis sur les PBOP et son visa sur le DPGECP, le SGA notifie aux responsables de BOP les plafonds d'effectifs et de crédits de personnel qui leur sont alloués.

Ces plafonds constituent la référence de la gestion de l'année considérée, jusqu'à ce qu'ils soient, le cas échéant, modifiés en cours de gestion par une évolution des crédits ouverts ou attendus ou par une modification des cibles d'effectifs.

2.2.3. ***Suivi mensuel du titre 2.***

Chaque BOP assure un suivi mensuel de l'exécution budgétaire du titre 2 et des effectifs, identifiant les écarts par rapport à la programmation issue de la PBOP ou du dernier suivi de gestion, ainsi que leurs facteurs d'explication.

Ces travaux doivent permettre d'anticiper autant que possible les mesures de régulation susceptibles d'être proposées, en application du principe d'auto-assurance, afin d'en limiter l'impact.

Parallèlement, la DAF et la DRH-MD établissent conjointement pour le compte du RPROG une analyse synthétique de l'exécution du titre 2, comparée aux prévisions issues des PBOP et suivis de gestion.

Dans ce cadre, la DRH-MD communique à l'ensemble des BOP la situation mensuelle des effectifs permettant notamment de mesurer l'exécution prévisionnelle actualisée du schéma d'emplois. Cette situation mensuelle est établie sur la base des éléments transmis par les gestionnaires de personnels, accompagnés des analyses utiles relatives à l'actualisation des flux prévisionnels et des explications nécessaires quant aux écarts susceptibles d'apparaître.

Le cas échéant, des échanges ont lieu avec les responsables de BOP afin d'expliquer les écarts qui seraient constatés au préjudice de l'équilibre du T2 de certains BOP.

En cas d'évolution significative des conditions d'exécution du titre 2 par rapport à la programmation, nécessitant des mesures correctrices rapides, le CODIR du titre 2 peut être réuni sans attendre le prochain suivi de gestion.

2.2.4. ***Suivis de gestion.***

Au-delà des suivis mensuels, le pilotage de la gestion du titre 2 comporte deux rendez-vous majeurs que sont les suivis de gestion. En application du DGBCP, ils se tiennent au cours des mois de mai et de septembre.

Ces suivis de gestion sont l'occasion d'une part, d'analyser l'exécution des dépenses de titre 2 et les données effectifs en regard des prévisions du DPGECP et des PBOP et, d'autre part, d'actualiser les prévisions pour le reste de l'année.

2.2.4.1. Travaux des budgets opérationnels de programme.

De la même manière que pour la PBOP, les suivis de gestion doivent être conduits avec le souci de la traçabilité des hypothèses retenues et de fiabilité des méthodes utilisées. Ils visent à identifier de manière documentée les facteurs d'évolution de la masse salariale ainsi que leurs causes tant physiques que financières.

Comme indiqué *supra*, en vertu du principe d'auto-assurance, tout dépassement prévisionnel des ressources doit être assorti de propositions de mesures correctives sur le titre 2 permettant de revenir à l'équilibre dans le cadre de la gestion annuelle. Chaque responsable de BOP adresse, à l'appui des travaux techniques demandés pour le suivi de gestion, une note de synthèse présentant les grandes lignes de l'analyse de l'exécution, les principales hypothèses retenues en matière d'effectifs et de masse salariale, les risques identifiés et la maîtrise des risques associée ainsi que les propositions de mesures de régulation en cas de dépassement avéré ou prévisionnel des ressources allouées et leur portée.

2.2.4.2. Travaux de la direction des affaires financières et de la direction des resssources humaines.

À partir des données d'exécution du titre 2 et d'effectifs auxquelles ces directions ont un accès direct, ainsi que des éléments précités transmis par les BOP, la DAF et la DRH-MD procèdent, pour le compte du RPROG, à une analyse conjointe de l'exécution et de la prévision actualisée du titre 2 en distinguant d'une part, les incidences des déterminants relevant de la gestion des ressources humaines et, d'autre part, les autres facteurs d'évolution.

Les mesures de régulation éventuellement nécessaires sont également distinguées selon ces mêmes critères pour être présentées au comité directeur du titre 2.

2.2.5. ***Mesures d'ajustement en cours de gestion.***

Au cours du CODIR T2 qui suit chaque suivi de gestion, sont présentés d'une part les résultats du suivi de gestion et leur analyse synthétique et, d'autre part, les mesures de régulation éventuellement élaborées à l'issue.

Le CODIR se prononce sur ces éléments, soit en validant les mesures proposées, soit en arrêtant un dispositif alternatif, soit en définissant les options à présenter, si nécessaire, à l'arbitrage du comité de gestion (COGES) ou du comité exécutif (COMEX).

En fonction de leur incidence, tant en matière de ressources humaines que dans le domaine budgétaire, ces dispositions peuvent être présentées au CRH et au COFI, le cas échéant avant d'être transmises à arbitrage du COGES ou du COMEX.

2.2.6. ***Réunion de pilotage de fin d'année.***

En fin de gestion, les responsables de BOP présentent les conditions d'atterrissage et le point de sortie de fin de gestion, en identifiant très précisément le montant des crédits de titre 2 qui leur sera nécessaire. En cas de

dérive par rapport à la prévision, les RBOP doivent apporter des éléments d'analyse des écarts constatés et proposer des mesures correctrices d'urgence. Ces travaux donnent lieu à une réunion dite de pilotage de fin de gestion, pilotée par la DAF dans un format analogue à celui des suivis de gestion mais qui a essentiellement vocation à assurer le pilotage des crédits *stricto sensu* et non la masse salariale au sens large telle que traitée en suivis de gestion. Le bilan de fin de gestion est présenté au premier comité directeur de l'année suivante.

3. LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION DU TITRE 2.

3.1. **Les instruments ressources humaines.**

3.1.1. ***Le pilotage des effectifs civils.***

Le RBOP « personnel civil » pilote les effectifs civils de façon à respecter les plafonds d'effectifs et de crédits de personnel qui lui sont alloués. Il adapte en conséquence le volume des recrutements, en particulier celui des agents non titulaires, et des autres entrées, comme les détachements, en fonction de l'évolution des flux de sorties prévisionnels.

Le recrutement des agents civils non titulaires fait l'objet d'un pilotage resserré par la DRH-MD, sur la base des priorités affichées par les employeurs et dans le cadre d'un dialogue de gestion renforcé entre le gestionnaire central (DRH-MD/gestion du personnel civil, RBOP) et les employeurs.

Ces mesures sont instruites dans le cadre du CRH, à l'issue d'un dialogue de gestion entre RBOP et employeurs. Le cas échéant, elles sont validées en CODIR du T2.

Si les mesures de régulation ont pour effet de modifier la répartition des plafonds d'effectifs mentionnés au point 2.2.2., le SGA notifie aux RBOP leurs plafonds d'effectifs révisés, et actualise les contrats d'objectifs, en liaison avec les gestionnaires et les employeurs concernés.

3.1.2. ***Le contingentement des effectifs militaires par grade.***

Sur la base des propositions des gestionnaires et en cohérence avec la lettre plafond, la DRH-MD établit en fin d'année N pour chaque année N +1, en coordination avec la DAF, un projet d'arrêtés de contingentement annuels qui fixent les plafonds d'effectifs par grade et échelle de solde. Une fois ces arrêtés publiés, la DRH-MD établit une directive ministérielle fixant les effectifs moyens cibles, par grade et échelle de solde. Le respect de ces plafonds est pris en compte dans les flux d'effectifs présentés dans le cadre du DPGECP et des PBOP.

Un suivi *infra* annuel précis du respect de ces normes d'évolution est mis en place par les gestionnaires, pour l'ensemble des populations militaires désormais régies par ce dispositif. Il fait l'objet de restitutions trimestrielles à la DRH-MD, qui assure l'interface en la matière avec les services du CBCM.

Ce dispositif est retracé dans le plan prévisionnel des actes de gestion (cf. point 3.1.4.).

3.1.3. ***Les directives d'avancement du personnel militaire.***

Signées par le DRH-MD, ces directives d'avancement portent sur l'ensemble des tableaux d'avancement. Elles sont préparées par la DRH-MD en étroite liaison avec les gestionnaires et en cohérence avec les projets de contingentement (sur la base d'hypothèses de flux de sorties), une fois connus les arbitrages budgétaires du projet de loi de finances (PLF) de l'année suivante.

Validées par le RPROG et transmises pour information au cabinet du ministre, ces directives fixent les orientations qualitatives et quantitatives applicables à chaque exercice de promotion au grade supérieur.

*3.1.4. **Le calendrier glissant des principaux actes de gestion.***

Dans le cadre du principe de soutenabilité des actes de gestion (cf. point 1.2.1.2.), la programmation des principaux actes de gestion des ressources humaines est traduite dans un calendrier annuel permettant aux dernières tranches ou mesures de l'année de glisser si besoin sur l'année suivante.

La mise en œuvre des recrutements civils et militaires, des avancements militaires (les avancements civils s'inscrivent dans le cadre de ratios promus/promouvables) et des mesures catégorielles s'organise ainsi, sur le plan calendaire, en fonction des priorités RH et du respect de la soutenabilité budgétaire annuelle.

S'agissant des recrutements du personnel civil et militaire contractuel et conformément aux directives en vigueur, les gestionnaires ajustent finement, après avis du RPROG, les volumes de recrutements en fonction de la réalisation effective des flux de départs afin d'assurer le respect de l'équilibre du T2 défini dans les PBOP et le DPGECP. Ces ajustements interviennent selon un rythme trimestriel. Ils sont soumis à l'accord du CBCM après validation par la DRH-MD en liaison avec la DAF.

Les recrutements d'officiers et de personnel civil sur concours font l'objet d'arrêtés fixant le nombre de places offertes. Les projets d'arrêtés sont validés par le DRH-MD en liaison avec la DAF avant d'être visés par le CBCM. Ils sont assortis de plans triennaux glissants de recrutements et d'entrées en gestion, établis par la DRH-MD, sur la base des propositions des gestionnaires puis transmis pour information au cabinet du ministre.

Les promotions du personnel militaire officier et sous-officier sont soumises trimestriellement au visa du CBCM après examen de leur soutenabilité financière par la DRH-MD en liaison avec la DAF, à partir d'une analyse de la situation des effectifs et des crédits de titre 2, d'un suivi des flux exécutés et dans le respect des plafonds annuels de contingentement.

La mise en œuvre des mesures catégorielles est pilotée par la DRH-MD, en liaison avec la DAF, afin de s'assurer de leur soutenabilité financière en cours de gestion. Ces éléments sont présentés en CODIR T2.

*3.1.5. **Autres instruments de régulation de la masse salariale.***

Si la plupart des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur le titre 2 procèdent de la gestion des ressources humaines, certaines peuvent relever d'autres facteurs nécessitant également d'être soumis aux responsables de programmes hors titre 2 en ce qu'ils impactent directement leur capacité à conduire leurs missions et, à ce titre, peuvent relever de décisions du CODIR du titre 2, auquel ils participent, et du COFI qui examine l'ensemble du domaine budgétaire ministériel.

Il s'agit en effet d'examiner de la manière la plus large possible les moyens de nature à limiter les besoins en masse salariale compte tenu du niveau des ressources disponibles, le cas échéant sur tous les titres de dépenses.

Les mesures qui ont trait à l'exercice de l'activité relèvent de la responsabilité des RPROG concernés.

À titre d'illustration et de manière non exhaustive, les dispositions suivantes peuvent avoir une incidence sur les dépenses de personnel, et peuvent être mises en œuvre en cours de gestion : évolution des effectifs hors métropole (effectifs permanents ou en renfort temporaire) ; évolution de l'activité des réserves (en effectif et/ou en jours d'activités) ; évolution du volume ou des modalités d'exercice des activités opérationnelles avec une incidence sur les dépenses d'indemnités opérationnelles, etc.

4. LES OUTILS ET RÉFÉRENTIELS.

4.1. **Contrôle interne.**

Le contrôle interne des opérations conduisant à la dépense de titre 2 couvre les aspects métier (contrôle interne métier - CIM), budgétaires (contrôle interne budgétaire - CIB) et comptables (contrôle interne

comptable - CIC). Il doit être assuré de bout en bout, suivant le principe de la chaîne continue des contrôles de manière à responsabiliser l'ensemble des acteurs opérationnels.

Le plan d'action ministériel annuel du contrôle interne budgétaire fixe les actions à conduire dans le domaine des effectifs et de la masse salariale. Il est établi annuellement. La qualité du contrôle interne budgétaire est notamment prise en considération par le contrôleur budgétaire pour déterminer les seuils au-delà desquels les actes de recrutement ou de gestion de personnel sont soumis à son visa ou avis préalable (17).

Le CIC permet de disposer d'une assurance raisonnable de la qualité des comptes. Il repose sur des outils et procédures formalisés décrits dans une instruction ministérielle et fait l'objet d'un plan d'action comptable ministériel annuel.

4.2. **Programmation titre 2 sous CHORUS.**

La mise en œuvre de la programmation des dépenses de titre 2 dans CHORUS selon le même principe que pour les autres titres permet de répondre aux exigences du DGBCP et aux demandes d'informations formulées par le CBCM.

Les données relatives à la programmation et à l'exécution dans CHORUS sont accessibles à tous les acteurs concernés directement dans CHORUS et *via* l'infocentre InfoDAF alimenté par la DAF.

4.3. **Guide de programmation de la masse salariale.**

Le guide méthodologique de programmation de la masse salariale élaboré par la DAF et l'ensemble des acteurs de la masse salariale, fixe les principes et référentiels communs de reprévision de la masse salariale au sein du ministère de la défense et propose des modes de calcul pour l'ensemble des acteurs responsables financiers (18). Il est enrichi au fur et à mesure des retours d'expérience qui en seront faits.

4.4. **Outils de pilotage.**

Le pilotage du titre 2 nécessite, tout au long de l'exécution, de disposer d'une capacité d'analyse de l'évolution des déterminants de la dépense et de reprévision sur la base des tendances observées.

Dans ce cadre, il est nécessaire pour l'ensemble des acteurs du ministère de connaître précisément la réalité de la dépense à travers les restitutions CHORUS d'une part, et les sous-jacents physico-financiers à travers les restitutions de l'infocentre de ressources humaines SOURCE DECISIONNEL, d'autre part.

Au plan du pilotage budgétaire proprement dit, le ministère dispose de l'outil de pilotage opérationnel des effectifs et de la masse salariale (POEMS), en cours de déploiement en 2014. POEMS est un outil complet de budgétisation, de prévision et de suivi d'exécution. Il permet, à partir des données de paye, d'établir une programmation tant en effectif à la maille de l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) qu'en financier, en détaillant à la rubrique de paye. Cet outil met en œuvre une méthode de budgétisation selon une logique comparable à la méthode de programmation évoquée *supra* (point 4.3.).

Pour le ministre de la défense et par délégation :

Le secrétaire général pour l'administration,

Jean-Paul BODIN.

(1) Population du contrôle général des armées (CGA), des affaires pénales militaires (APM), de la gendarmerie spécialisée de l'armement nucléaire (GSAN) et des gendarmes n'appartenant pas aux autres gendarmeries spécialisées.

(2) Exception faite de certains employeurs.

(3) Respectivemant dans le cadre du projet annuel de performance (PAP) et du rapport annuel de performance (RAP).

(4) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(5) Charte financière : « Principes de gouvernance » septembre 2011.

(6) Article 69. du DGBCP.

(7) Article 87. du DGBCP.

(8) Article 68. du DGBCP.

(9) Article 68. du DGBCP.

(10) Article 92. du DGBCP.

(11) Article 70. du DGBCP.

(12) Article 94. du DGBCP.

(13) Schémas annuels de recrutements et d'effectifs civils et militaires, plans triennaux glissants de recrutement d'officiers, arrêtés places offertes aux concours d'officiers, prévisions trimestrielles de recrutement de personnel militaire contractuel, projets de tableaux d'avancement du personnel militaire, projets trimestriels de décrets et de décisions d'avancement du personnel militaire, recrutements et promotions de corps du personnel civil.

(14) Guide de programmation de la masse salariale - décembre 2012.

(15) Charte financière « actualisation de la programmation budgétaire et budgétisation » juillet 2011.

(16) Guide de programmation de la masse salariale - décembre 2012.

(17) Article 105. du DGBCP

(18) Guide de programmation de la masse salariale - décembre 2012.

ANNEXE I.

LISTE DES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMMES 212/TITRE2.

CENTRE FINANCIER.	LIBELLÉ LONG.	PÉRIMÈTRE DES CENTRES FINANCIERS 2015.
0212-0081	Personnels militaires de l'armée de terre.	
0212-0081-AT01	Personnels militaires de l'armée de terre.	
0212-0082	Personnels militaires de l'armée de l'air.	
0212-0082-AA01	Personnels militaires de l'armée de l'air.	
0212-0083	Personnels militaires de la marine.	
0212-0083-MM01	Personnels militaires de la marine.	
0212-0084	Personnels civils de la défense.	
0212-0084-RH01	Personnels civils de la défense.	
0212-0085	Personnels du service de santé des armées (SSA).	
0212-0085-SS01	Personnels du service de santé des armées.	
0212-0086	BCAG-CG.	
0212-0086-DG01	BCAG-CG.	
0212-0087	Personnels de la direction générale de l'armement (DGA).	
0212-0087-DG01	Personnels de la direction générale de l'armement.	
0212-0088	Personnels militaires du service des essences des armées (SEA).	
0212-0088-SE01	Personnels militaires du service des essences des armées.	
0212-0089	Personnels militaires du service du commissariat des armées.	
0212-0089-SC01	Personnels militaires du service du commissariat des armées (SCA).	
0212-0090	Personnels ingénieurs de l'infrastructure.	
0212-0090-SI01	Personnels ingénieurs de l'infrastructure.	
0212-0091	Autres personnels militaires.	
0212-0091-MG01	Contrôle général des armées.	
0212-0091-MG02	Affaires pénales militaire.	
0212-0091-MG03	Gendarmes non spécialisés et de la sécurité nucléaire.	
0212-0092	Accompagnement des politiques de ressources humaines (RH).	
0212-0092-AP01	Action sociale.	

		Allocation aux enfants handicapés.
0212-0092-AP02	Mission d'accompagnement des réorganisations.	Indemnités liées à la résidence et à la mobilité : indemnité de départ volontaire (IDV) fonctionnaires et mobilité. Indemnités de départ liées aux restructurations : IDV-OE (ouvriers d'État)/indemnité d'aide à la création d'entreprise (IACRE) ; dispositif d'aide au départ (DAD). Cotisations sociales liées aux IDV.
0212-0092-AP03	Pensions.	Capitaux décès (OE), attente confirmation pour prise en compte de l'intégralité du personnel civil et du personnel militaire. Accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP - OE et agents titulaires). Allocation spécifique de cessation anticipée d'activité liée à l'amiante (CAA amiante).
0212-0092-AP05	Chômage militaire.	Chômage militaire hors PAR.
0212-0092-AP06	Chômage civil.	Chômage civil hors PAR.
0212-0092-AP07	Plan d'accompagnement et restructuration (PAR) militaire.	Pécules [pécule modulable d'incitation au départ (PMID)/pécule modulable d'incitation à une seconde carrière (PMISC)]. Indemnité spéciale de préparation à la reconversion. Complément forfaitaire de l'indemnité pour charges militaires. Plan d'accompagnement et restructuration [(ICM PAR) (extension aux restructurés non chargés de famille)].
0212-0093	Opérations extérieures/missions intérieures (OPEX-MISSINT).	
0212-0093-OP01	Opérations extérieures/missions intérieures.	

ANNEXE II.

LISTE DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS DU PROGRAMME 212/TITRE 2.

DOMAINE FONCTIONNEL (PROGRAMME-ACTION-SOUS-ACTION).	LIBELLÉ LONG.	EMPLOYEUR.
0212	Soutien de la politique de défense.	
0212-50	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France.	
0212-50-01	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France/renseignement extérieur/RH/DGSE.	DGSE
0212-50-02	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France/renseignement de sécurité et de défense/RH/DPSD.	DPSD
0212-51	Prospective de défense.	
0212-51-01	Prospective de défense/RH/direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).	DGRIS
0212-51-02	Prospective de défense/prospective des systèmes de force et soutien à l'industrie/RH/DGA.	DGA
0212-52	Relations internationales.	
0212-52-01	Relations internationales/soutien aux exportations/RH/DGA.	DGA
0212-52-02	Relations internationales/diplomatie de défense/RH/DGRIS.	DGRIS
0212-53	Préparation et conduite des opérations d'armement.	
0212-53-01	Préparation et conduite des opérations d'armement/soutien/RH/DGA.	DGA
0212-53-02	Préparation et conduite des opérations d'armement/soutien-expérimentation-terre/RH/état-major de l'armée de terre (EMAT).	EMAT
0212-53-03	Préparation et conduite des opérations d'armement/soutien-expérimentation-marine/RH/état-major de la marine (EMM).	EMM
0212-53-04	Préparation et conduite des opérations d'armement/soutien-expérimentation-air/RH/état-major de l'armée de l'air (EMAA).	EMAA
0212-54	Planification des moyens et conduite des opérations.	
0212-54-01	Planification des moyens et conduite des opérations/commandement des armées/RH/EMA.	EMA
0212-54-02	Planification des moyens et conduite des opérations/organismes interarmées à vocation opérationnelle/RH/EMA.	EMA
0212-54-03	Planification des moyens et conduite des opérations/organismes interarmées à vocation prospective et maîtrise des armements/RH/EMA.	EMA
0212-54-04	Planification des moyens et conduite des opérations/enseignement interarmées/RH/EMA.	EMA
0212-54-05	Planification des moyens et conduite des opérations/participations organismes multinationaux et étrangers/RH/EMA.	EMA
0212-54-06	Planification des moyens et conduite des opérations/renseignement d'intérêt militaire/RH/DRM.	DRM
0212-54-07	Planification des moyens et conduite des opérations/systèmes d'information et de communication/RH/DIRISI.	DIRISI
0212-55	Préparation des forces terrestres.	
0212-55-01	Préparation des forces terrestres/ressources humaines des forces navales/RH/EMAT.	EMAT

0212-56	Préparation des forces navales.	
0212-56-01	Préparation des forces navales/ressources humaines des forces navales/RH/état-major de la marine (EMM).	EMM
0212-56-02	Préparation des forces navales/rémunération des ouvriers de l'État de la direction du service national (DSN)/RH/direction des chantiers navals et systèmes (DCNS).	DCNS
0212-57	Préparation des forces aériennes.	
0212-57-01	Préparation des forces aériennes/ressources humaines des forces aériennes/RH/état-major de l'armée de l'air (EMAA).	EMAA
0212-57-02	Préparation des forces aériennes/service industriel aéronautique (SIAé)/RH/SIAé.	SIAé
0212-58	Logistique et soutien interarmées.	
0212-58-01	Logistique et soutien interarmées/fonction pétrolière/RH/service des essences des armées (SEA).	SEA
0212-58-02	Logistique et soutien interarmées/soutien des forces par les bases de défense/RH/EMA/centre de pilotage et de conduite de soutien (CPCS).	CPSC
0212-58-03	Logistique et soutien interarmées/soutiens complémentaires/RH/EMA.	EMA
0212-58-04	Logistique et soutien interarmées/service interarmées des munitions/RH/EMA/service interarmées des munitions (SIMu).	SIMu
0212-58-05	Logistique et soutien interarmées/service du commissariat des armées/RH/EMA/SCA.	SCA
0212-58-06	Logistique et soutien interarmées/fonction santé/RH/SSA.	SSA
0212-59	Surcoûts liés aux opérations.	
0212-59-01	Surcoûts aux opérations extérieures/RH/EMA/centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).	CPCO
0212-59-02	Surcoûts aux opérations intérieures/RH/EMA/CPCO.	CPCO
0212-60	Politique immobilière/SID/RH/SGA.	SGA
0212-61	Politiques des ressources humaines.	SGA
0212-61-01	Politiques des ressources humaines/actions sociales et autres politiques et des ressources humaines.	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-61-02	Politiques des ressources humaines/reconversion/chômage personnel militaire (PM).	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-61-03	Politiques des ressources humaines/reconversion/chômage personnel civil (PC).	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-62	Politique culturelle et éducative/gestion et communication des archives historiques de la défense/SHD/SGA.	SGA
0212-63	Restructurations.	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-63-01	Restructurations/PC.	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-63-02	Restructurations/PM.	HORS SOCLE/DRH-MD
0212-64	Pilotage, soutien et communication.	SGA
0212-64-01	Pilotage, soutien et communication/dépenses de personnel du SGA employeur/RH/SGA.	
0212-64-02	Pilotage, soutien et communication/dépenses de personnel des cabinets et des organismes rattachés/RH.	Cabinets et organismes rattachés.
0212-64-03	Pilotage, soutien et communication/effectifs sortants remboursés.	Périmètre : - HPMEA/HT2 ;

		- PMEA/HT2 et T2 : MALDés
0212-64-04	Pilotage, soutien et communication/effectifs sortants non remboursés.	Périmètre : PMEA/T2
0212-64-05	Pilotage, soutien et communication/Présidence de la République.	Périmètre : PMEA/HT2
0212-64-06	Pilotage, soutien et communication/école des mousses et classes préparatoires des lycées de la défense.	Périmètre : PMEA/T2
0212-64-07	Pilotage, soutien et communication.	SGA
0212-64-08	Pilotage, soutien et communication.	SGA
0212-65	Journée défense et citoyenneté/DSN/RH/SGA.	SGA