

Le schéma des effectifs et des recrutements ministériel (SERM)

1. Le plafond d'emplois

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a institué, parallèlement aux contraintes sur la masse salariale, un "plafond d'autorisations des emplois rémunérés par l'Etat" (PAE) spécialisé par ministère. Comme tous les autres ministères, le MEEDDM dispose donc chaque année d'un nombre maximal d'emplois autorisés fixé en Loi de finances initiale (LFI).

Le ministère présente la particularité d'avoir l'essentiel de ses effectifs regroupé sur un unique programme budgétaire. En 2010, le programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer" (CPPEEDDM) regroupe ainsi la quasi-totalité des emplois du MEEDDM. La pertinence de cette disposition, expérimentée pour les lois de finances 2006 et 2007, a été confirmée par le rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de 2008.

Le PAE ministériel se confond donc quasiment avec le plafond d'emplois du programme 217, qui est lui-même réparti entre plusieurs actions dites "miroirs", correspondant aux programmes de politiques publiques du ministère. Ce dispositif de gestion unifiée, qui privilégie une gestion souple, notamment au niveau déconcentrée, et optimisée du PAE ministériel et de la masse salariale, préserve l'individualisation *a priori* des moyens alloués à chaque programme ("actions-miroirs") et de leur suivi *a posteriori* (suivi des activités du ministère via SALSA). Le PAE est donc décliné dans les PAP, à titre indicatif, au niveau de l'action.

Pour le MEEDDM, le plafond d'autorisation d'emplois (PAE), exprimé en nombre d'équivalents temps pleins travaillé (ETPT), est fixé au PLF 2010 à 66 224 ETPT.

Ce plafond d'emplois 2010 résulte des évolutions suivantes :

Plafond des autorisations d'emplois en 2009	67 241
Corrections techniques du plafond d'emplois	0
Effet année pleine du schéma d'emplois 2009	-738
Socle de construction du plafond d'emplois de l'année 2010	66 503
Solde des créations (+) et suppressions (-) d'ETPT en 2010	-608
Plafond d'autorisation d'emplois 2010 à structure constante 2009	65 895
Impact de la décentralisation (en ETPT)	-2 588
Impact du redécoupage ministériel de juin 2009	2 941
Impact des transferts entre ministères (en ETPT)	-25
Impact des autres mesures avec d'autres personnes morales (en ETPT)	1
Plafond d'autorisation d'emplois 2010 à structure courante	66 224

Le PAE 2010 est décliné par catégories d'emplois et par programmes de politique publique de la façon suivante :

Mission	Programme	Action	ETPT	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES			66 224	100,0%	13 925	23 684	28 615
	217 – CPPEEDDM - conduite et pilotage des politiques de l'énergie de l'écologie, du développement durable et de la mer.		65 863	99,5%	13 636	23 658	28 569
		Action 5 : Politique des ressources humaines et formation					
		Action 7 : CPPEEDDM	11 480	17,3%	3 314	3 426	4 740
		Action 8 : Infrastructures et services de transports	20 782	31,4%	2 743	5 954	12 085
		Action 9 : Sécurité et circulation routières	2 334	3,5%	309	1 666	359
		Action 11 : Sécurité et Affaires maritimes	3 228	4,9%	926	1 053	1 249
		Action 13 : Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	15 218	23,0%	2 562	6 639	6 017
		Action 14 : Recherche et action scientifique et technique	2 478	3,7%	686	1 098	694
		Action 15 : Développement et amélioration de l'offre de logement	3 101	4,7%	935	1 224	942
		Action 16 : Prévention des risques	3 073	4,6%	1 322	1 119	632
		Action 22 : Transferts décentralisation	2 629	4,0%	408	899	1 322
		Action 23 : Énergie et après-mines	818	1,2%	305	290	223
		Action 24 : Transports aériens	703	1,1%	113	286	304
		Action 25 : CNDP	7	0,0%	6	1	0
		Action 26 : ACNUSA	12	0,0%	7	3	2
	181 - Protection de l'environnement et prévention des risques		361	0,5%	289	26	46
		Action 02 : Autorité de sûreté nucléaire	361	0,5%	289	26	46
Total MEEDDM			66 224	100,0%	13 925	23 684	28 615

Le respect du PAE mesuré en ETPT est une contrainte qui s'impose aux gestionnaires, qui doivent piloter les ETPT tout au long de l'année et rendre compte de leur consommation au Parlement dans le cadre des Rapports annuels de performance (RAP).

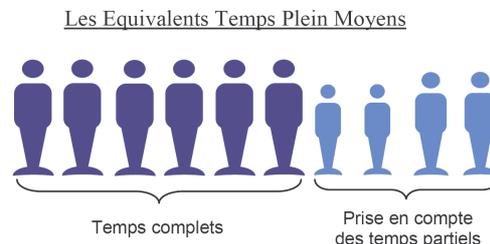
Dans cette perspective, le PAE est également décliné en catégorie d'emplois dans les PAP et RAP (A,B,C). Le respect du PAE en ETPT s'impose donc au ministère pour le programme 217 et à chaque responsable de budgets opérationnels de programme (BOP).

L'unité de mesure définie par la LOLF est donc l'ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé). Toutefois, d'autres notions sont mobilisées par le MEEDDM, y compris dans le processus budgétaire conduisant à l'élaboration du Projet de loi de finances (PLF). Le diagramme ci-dessous explique comment l'on passe des "Effectifs" aux "ETPE" puis aux "ETPT".

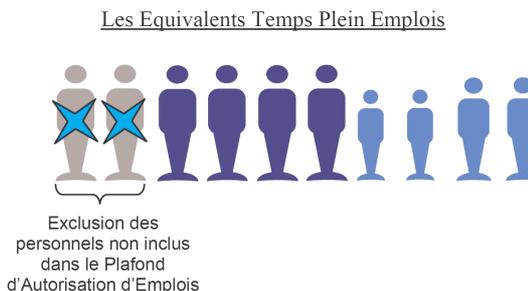
Quand on calcule des effectifs à une date donnée, chaque personne physique qui occupe un poste compte pour « 1 » (et, par définition, ceux qui n'occupent pas de poste, comme les retraités, valent « 0 »).



Si l'on prend en compte les variations possibles de temps de travail des personnes, celles qui travaillent à temps complet comptent pour 1 et celles qui travaillent à temps partiel comptent pour moins que 1 (le chiffre varie en fonction de leur temps de travail effectif). Cette nouvelle valorisation des personnes (inférieure ou égale à l'effectif) est appelée l'**Equivalent Temps Plein Moyen (ETPM)**.



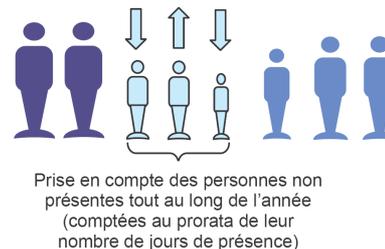
A partir du décompte en ETPM, on peut rajouter la prise en compte du périmètre du plafond d'autorisations d'emplois (PAE). Selon cette perspective, toutes les personnes ne participant pas au PAE¹ (exemple : les agents en Disponibilité, les « Hors Cadre », les agents en Congé Parental, en CLD...) compteront pour 0, alors qu'ils ont un ETPM non nul. Le nouveau résultat obtenu pour chaque personne est l'**Equivalent Temps Plein Emploi (ETPE)** ; il est inférieur (ou égal) à l'ETPM.



¹ Note : le détail des personnels ne participant pas au PAE est décrit dans les parties 2.4 à 2.6 ci-après

Enfin, on peut encore ajouter la prise en compte de la durée de la période de travail sur l'année civile. En effet, toutes les personnes d'un service ne sont pas forcément présentes du 1^{er} janvier au 31 décembre. Ainsi, en fonction de leur date réelle d'arrivée ou de départ dans le périmètre du plafond de l'entité, la valorisation en ETPE des agents sera proratisée pour ne comptabiliser que les périodes où ils en faisaient partie **sur l'année**. Le nouveau résultat obtenu pour chaque personne est son **Equivalent Temps Plein Travaillé**.

Les Equivalents Temps Plein Travaillés sur une période



La prise en compte de la durée de la période travaillée se fait en jours calendaires : chaque jour entre l'arrivée et le départ vaut donc 1/365^{ème}.

Pour respecter le plafond d'autorisation d'emplois du ministère en ETPT et le décliner en objectifs par entité ou service, les notions d'ETPE et d'ETPT sont utilisées conjointement. Chaque année, les responsables de BOP et d'unités opérationnelles (UO) se voient attribuer un plafond d'emplois décomptés en ETPT (l'ensemble de ces plafonds étant compatible avec le PAE ministériel) ; ils doivent alors piloter leur consommation d'ETPT (constatation du réalisé depuis le 1er janvier et projection de la consommation probable jusqu'au 31 décembre).

Pour éviter une situation de fin d'année qui déboucherait sur une sur-consommation en année n+2, il est nécessaire de spécifier un "point d'arrivée" en fin d'exercice budgétaire. Ce point d'arrivée est désigné sous le nom d'ETP cible au 31 décembre de l'année n, qui correspond à l'ETPE autorisé au 31 décembre.

Le ministère a donc fait le choix de piloter les emplois du ministère par l'ETP cible qui permet notamment de faciliter la gestion en faisant un lien immédiat avec le dimensionnement des postes d'un service selon son organigramme.

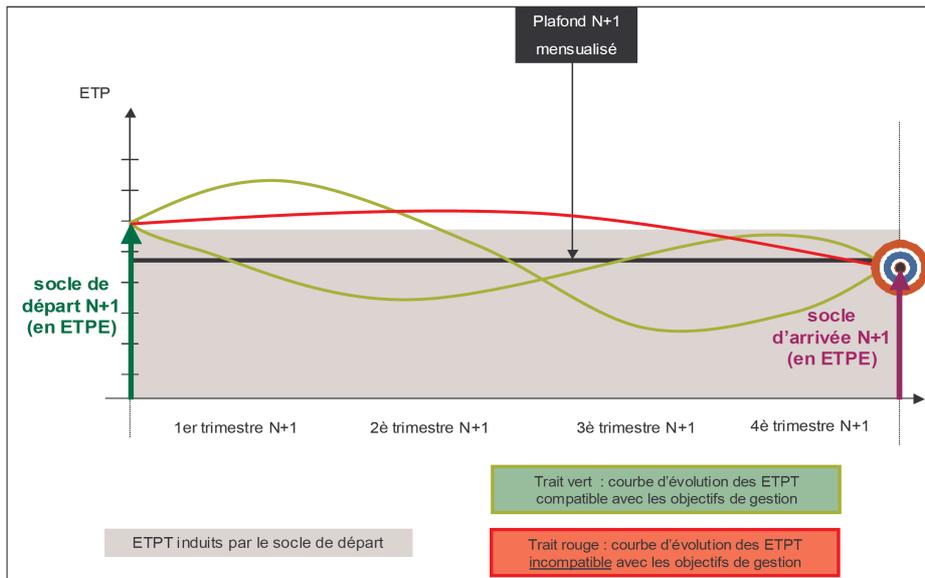
C'est pourquoi les dialogues de gestion, qui ont lieu à l'automne entre responsable de programmes et responsables de BOP, échangent sur les ETP cibles au 31 décembre et non sur les ETPT. La PBI s'accompagne de fait d'une Répartition des ETP cibles au 31 décembre n (RETP) qui permet de notifier un plafond d'emplois en ETPT et un plafond d'emplois en ETPE. Dans cette perspective, l'enveloppe d'ETP cible est déclinée en macrogrades.

Si ce sont de fait les PAE en ETPT qui figurent dans les PAP (actions du programme 217), ce sont bien des enveloppes d'ETP cibles qui sont notifiées par le Secrétaire général pour conduire les dialogues de gestion.

Notons que dans le cadre de la RETP 2009¹, les modalités de dialogue de gestion ont évolué afin de mieux prendre en compte les populations d'agents oeuvrant pour le ministère mais rémunérées par d'autres, et ce faisant regroupés dans des BOP ou UO spécifiques (agents à statut MAAP, MEIE, etc.). La RETP aboutit désormais à la notification d'enveloppes d'ETP cibles au 31 décembre à chaque zone de gouvernance d'ETP (en 2009, on compte 26 ZG régionales et 3 ZG centrales), qui regroupent l'ensemble des ETP participant aux missions du ministère, tandis que la PBI se traduit par la notification d'un PAE en ETPT à chaque BOP (en 2009, on compte 26 BOP régionaux et 6 BOP centraux).

Les trajectoires de consommation des ETPT restent multiples avec la contrainte d'un "point de sortie", mais elle sont désormais bornées par l'ETPE cible au 31 décembre, ainsi que l'illustre le schéma suivant.

1 Circulaire ministérielle relative aux dialogues de gestion du 19 septembre 2008



Par ailleurs, tandis que l’enveloppe de masse salariale pour l’année n+1 découle directement de l’exécution de l’année n (c’est la prévision d’exécution n des crédits de masse salariale qui constitue le socle de calcul de l’enveloppe attribuée en n+1), le plafond d’emplois ministériel en ETPT de l’année n+1 n’est jamais lié à l’exécution des emplois en n.

Pour mémoire, les travaux menés avec la direction du budget en 2005 ont permis de fixer pour le ministère un ETPE socle au 1er janvier 2006, que la direction du budget désigne alors sous le nom de Socle d’ETPT 2006 (94 160 ETP/ETPT). Il s’agit en fait d’un socle en ETPT avant évolution d’emplois, qui serait égal au PAE ministériel en ETPT dans l’hypothèse où les emplois du ministère resteraient stables, et que par ailleurs les dates moyennes d’entrée et de sorties coïncideraient exactement. A partir de ce Socle d’ETPT 2006 (DB), ont été déterminés le PAE ministériel en ETPT 2006 (93 215 ETPT) et l’ETP cible ministériel 2006 (92 427 ETP), en y appliquant le schéma d’emplois (-1 733 ETP/ -945 ETPT en EAC).

Force est de constater que depuis 2006, un décalage s'est produit ; le RAP relève à cet égard une sous consommation d'ETPT évalué à 2854 ETPT (hors OPA) sur le périmètre des effectifs des services de l'État.

Cet écart s’explique en partie par un retard pris dans l’intégration des agents de la collectivité de Mayotte dans les services de l’Etat (106 ETPT). La loi du 11 juillet 2001 portant loi statutaire de Mayotte et la loi pour l’outre-mer du 21 juillet 2003 prévoient l’intégration dans la fonction publique de l’État des agents de la collectivité départementale de Mayotte qui sont mis à disposition de la direction de l’Équipement. Le plan d’intégration a débuté en 2005 et s’est traduit par un apport en ETPT et crédits de titre 2 à partir de la LFI 2005. L’intégration a pris du retard pour des raisons réglementaires en 2008 et 2009. En dépit d’une intégration de 112 agents en décembre 2009 sur les corps transitoires, le PAE destiné à cet effet en 2009 a été sous-consommé à hauteur de 106 ETPT. L’ensemble des agents devant intégrer les services de l’Etat devraient l’être d’ici le 31 décembre 2010.

L'autre partie importante de l'écart s'explique par la sur exécution des schémas d'emplois en 2007 et en 2008.

Le recalage technique du PAE est un des sujets de la préparation du prochain budget triennal.

2. Du schéma d'emplois au SERM

Par schéma d'emplois, on entend le solde des créations et suppressions d'ETP, soit le solde attendu entre les flux d'entrée et de sortie,

Le schéma d'emplois est arrêté pour le ministère à l'issue de la phase de budgétisation (cycle de conférences budgétaires de février à mai), il est consacré dans la lettre plafond du Premier ministre. C'est un point important figurant dans le PAP et dans le rendu compte en RAP.

Le Schéma des effectifs et des recrutements ministériel (SERM) n'est que la traduction opérationnelle du schéma d'emplois.

Il est à noter que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel s'assure du respect du PAE mais également du schéma d'emplois en visant, d'une part, la RETP et, d'autre part, le SERM. Les contrôleurs financiers locaux, par le visa des DPG et des recrutements réalisés en cours d'exercice exercent un contrôle de même nature au niveau local. Notons par ailleurs que les capacités de recrutement du ministère ou d'un service s'apprécient au regard de l'ETP cible².

Les différentes étapes du processus d'élaboration du SERM sont les suivantes :

- **1ère étape : élaboration d'un « macro SERM »**

Reprenant le schéma d'emploi précisé dans le budget, un « macro-SERM » est établi en début d'année, décomposant en macro-grades de niveau 3 les principaux types de flux entrants et sortants.

Ces flux sont détaillés de la façon suivante :

Flux sortants :

Départs à la retraite

Autres départs définitifs : tous les départs définitifs autres que retraites : retour dans leur ministère d'origine des détachements et PNA entrants, fins de contrats des non titulaires, démission, radiation, décès

Mobilité interministérielle sortante : détachements et PNA sortantes des personnels MEEDDM

Autres départs provisoires : départs non définitifs autres que les mobilités interministérielles. sortantes : congés longue durée, congés parentaux, disponibilités, changements de quotité de travail

Flux entrants

Mobilité interministérielle sortante : détachements et PNA entrants

Autres entrées : réintégration après disponibilité, congé longue durée, congé parental, changement de quotité de travail

Recrutements externes : concours extérieurs (y compris les recrutements E3), sur titres, par contrat, emplois réservés, TH

- **2ème étape : déclinaison par corps**

Les enveloppes prévues dans le macro SERM sont réparties entre les corps. Le suivi est ensuite effectué à partir des données du SIRH.

- **3ème étape : visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel**

Le CBCM vérifie si les informations sont sincères et que le SERM respecte bien le schéma d'emplois.

² Circulaire ministérielle du 04 août 2006 et les circulaires "mobilité" successives

- **4ème étape : suivi d'exécution avec le CBCM en juin et en octobre**

Compte tenu des évolutions de prévision concernant les « sorties » (ex : départs à la retraite) mais aussi les « entrées » (ex : sous consommation d'un type de recrutement) , une rencontre avec le CBCM est formalisée cette année en juin et en octobre pour procéder à d'éventuels ajustements. Le pilotage de l'exécution du SERM donne lieu à un contrôle au moment de l'ouverture des concours et dans le cadre des cycles de mobilités. Cette année, à la demande du CBCM, le suivi des agents en PNA a été renforcé.

3. Bilan du SERM 2009

La gestion 2009 a été marquée par la volonté de réaliser un schéma des emplois visant à compenser la sur-exécution du schéma d'emplois 2008. En accord avec la direction du budget, le schéma d'emplois inclus dans le PAP 2009 a donc été ajusté en mars 2009 pour tenir compte de la réalisation anticipée en 2008 des suppressions d'emplois fixées pour 2009.

Ainsi, le solde entrées/sorties inclus dans le PAP 2009 (-1 380 ETP en intégrant les +20 ETP liés à l'intégration des agents de la collectivité de Mayotte au schéma d'emplois *stricto sensu* fixé à -1 400 ETP) a été ramené à -393 ETP (hors OPA CC) dans le Schéma des effectifs et des recrutements ministériel initial (SERM).

Après retraitement au périmètre 2010 (réintégration des flux DAOL) le solde des entrées et des sorties a été de -344 ETP, soit une exécution inférieure de 49 ETP au schéma d'emplois ajusté en gestion (-393 ETP).

Les entrées au titre des recrutements externes (concours externes, recrutement sur titre, recrutement de travailleurs handicapés, etc.) ont été réalisées à hauteur de 1 628 ETP.

Les flux d'entrées au titre de la mobilité interministérielle correspondent à 651 ETP ; l'importance de ces flux montre que contrairement à l'exercice 2008 où le contexte de réorganisation du ministère avait rendu peu attractif le ministère aux autres agents de la fonction publique, les détachements entrants ont considérablement cru, de même que l'accueil en PNA d'agents d'autres ministères.

En ce qui concerne les départs à la retraite, le ministère a connu une réalisation en deçà des prévisions. Ainsi, sur le périmètre ministériel de budgétisation (hors DAOL, hors effectifs transférés aux collectivités territoriales), les départs à la retraite constatés en 2009 s'élèvent à 1730 ETP, contre 2238 ETP prévus en PAP 2009.

Cette situation, partagée avec d'autres ministères, et dont les causes sont de nature socio-économique, a été compensée par un nombre plus important que prévu de départs provisoires (détachement, accueil en PNA dans un autre ministère, etc.) évalués à 1575 ETP. La réforme des modalités de mobilité interministérielle et en particulier la possibilité de rejoindre une autre administration en position normale d'activité (PNA) expliquent le nombre important de détachements sortants ou d'accueils en PNA d'agents du MEEDDM par d'autres administrations.

Les autres départs définitifs sont évalués à 520 ETP.

Flux de sortie (hors OPA CC)				
Retraites	Autres départs définitifs	Autres départs non définitifs	Mobilité interministérielle	Somme flux sortants
1730	520	833	742	3825
Flux d'entrée (hors OPA CC)				
Recrutements externes	Autres entrées		Mobilité interministérielle	Somme flux entrants
1628	1202		651	3481
Solde				344

4. Le SERM prévisionnel 2010

Le SERM 2010 est conforme au schéma d'emplois et fixe un objectif de solde à - 1 374 (-1 294 hors OPA CC). Les données retenues pour les flux de sortie sont les suivantes :

Retraites	Autres départs définitifs	Mobilité interministérielle	Autres départs non définitifs	Somme flux sortants
2 390 (2 230*)	450 (430*)	700 (700*)	820 (780*)	4 360 (4 140*)

* : hors OPA CC

Pour ce qui concerne les flux entrants, la priorité a été donnée aux recrutements d'agents de catégorie A qui doivent permettre de remplir les nouvelles missions du ministère en particulier liées au Grenelle de l'environnement. Par ailleurs, des recrutements importants ont été prévus pour la constitution des plates-formes Chorus et gestion administrative de la paye.

Les données retenues pour les flux entrants sont donc les suivantes :

Mobilité interministérielle	Autres entrées	Recrutements externes	Somme flux entrants
508 (508*)	960 (930*)	1 389 (1 329*)	2 986 (2 846*)

* : hors OPA CC. Le total comprend également des reports 2009 sur 2010 et de 2010 sur 2011.