

REVUES DE DÉPENSES

Pilotage de la masse salariale
des opérateurs de l'État
Tome 1 – Emplois hors plafond



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT INTERMEDIAIRE

N° 2016-M-004

**REVUE DE DEPENSES RELATIVES
AU PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE
DES AGENCES ET OPERATEURS**

Établi par

ERIC GISSLER

Inspecteur général des finances

DAVID KRIEFF
Inspecteur des finances

DAVID KNECHT
Inspecteur des finances

- JUIN 2016 -

SYNTHESE

Le ministre des finances, la ministre de la fonction publique et de la décentralisation et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'Inspection générale des finances, par lettre datée du 15 décembre 2015, une revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs. Cette mission comporte deux volets :

- ◆ l'examen des conditions de recours aux emplois hors plafond ;
- ◆ la documentation des leviers de stabilisation de la masse salariale des opérateurs.

Au regard des exigences de calendrier, le présent rapport s'attache au seul examen des emplois hors plafond. Il sera complété par un second rapport consacré à la stabilisation de la masse salariale.

Un plafond d'emplois pour les opérateurs, similaire à celui que la loi organique pour les lois de finances prévoit pour les ministères, a été introduit par un amendement sénatorial à la loi de finances pour 2008. Une circulaire de la direction du budget définit les critères qui entraînent la comptabilisation d'un emploi sous le plafond ou en dehors.

La circulaire actuellement en vigueur prévoit que trois conditions cumulatives doivent être remplies dont notamment la durée limitée de l'emploi et un financement reposant intégralement sur un contrat signé avec une personne privée ou un appel à projets public remporté par l'opérateur.

Il ressort des travaux conduits que si les emplois hors plafond sont très inférieurs en nombre aux emplois sous plafond, ils s'avèrent plus dynamiques. Leur importance s'illustre mieux par la comparaison suivante : leurs variations sont d'une ampleur comparable à l'effet recherché par les schémas d'emplois.

Cette mise en regard quantitative ne signifie naturellement pas que les opérateurs recourent à ces emplois afin de contourner les contraintes imposées par le Parlement. Cependant, considérant que les schémas d'emplois constituent le seul outil général de maîtrise de l'emploi des opérateurs, cette comparaison souligne l'importance d'assurer que l'encadrement des emplois hors plafond est à la fois pertinent et respecté.

La mission a analysé un échantillon de dossiers prélevés chez les opérateurs par l'entremise des contrôleurs budgétaires et économiques et financiers. Les universités ont été exclues de cette analyse car soumises à un cadre spécifique. Il ressort de l'étude des 2 800 dossiers contenus dans l'échantillon, représentatif des 33 606 ETPT hors plafond que comptent les opérateurs hors universités, que ces emplois sont financés à 78 % par des fonds publics, provenant majoritairement de l'État.

Quatre types de recours aux emplois hors plafond doivent être distingués. Les opérateurs de recherche et les opérateurs culturels, qui créent des emplois hors plafond financés respectivement par appel à projets de recherche et par mécénat privé, sont pour l'essentiel conformes au cadre en vigueur. En revanche, l'ajout en 2010 de l'exigence d'être dans le cadre d'un appel à projets est peu adapté à l'activité des deux autres catégories : les écoles supérieures, qui utilisent les frais d'inscription pour financer le développement de leur offre, et les autres opérateurs, qui reçoivent des missions nouvelles financées sur fonds publics (souvent ministériels) qui leur sont directement attribués, ne se conforment pas à ce cadre.

Le nombre total d'emplois hors plafond non conformes au cadre en vigueur peut être évalué à plus de 9 000 sur un total de 53 000 (33 000 hors universités, régies par un cadre spécifique), soit 17 %. Ces emplois hors plafond irréguliers représentent 4 % de l'emploi total des opérateurs.

Rapport

Si la mission ne peut se prononcer sur le bien-fondé de la création de ces 9 000 emplois, leur nombre élevé pourrait justifier l'évolution du cadre en vigueur.

La situation actuelle s'explique au moins en partie par la faible lisibilité du cadre en vigueur, qui n'affirme pas clairement les objectifs poursuivis par le plafond d'emplois.

La mission recommande donc d'explicitier l'objectif poursuivi par le plafond d'emplois :

- ◆ l'encadrement des seuls emplois financés par la SCSP des opérateurs ou les taxes qui leur sont affectées ;
- ◆ la maîtrise globale de l'emploi public, en conjonction avec le plafond d'emplois des programmes ministériels ;
- ◆ la maîtrise globale de l'emploi consacré aux objectifs des programmes votés en loi de finances, en conjonction avec le plafond d'emplois des programmes ministériels.

Le cadre applicable aux emplois hors plafond dépendra du choix effectué (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Synthèse de l'évolution à apporter au cadre des emplois hors plafond selon l'objectif poursuivi par le plafond d'emplois (hors cadre RCE)

Les emplois hors plafond peuvent être financés par	Objectif poursuivi par le plafond d'emplois		
	Encadrement des seuls emplois financés par la SCSP ou les taxes affectées	Maîtrise globale de l'emploi public	Maîtrise globale de l'emploi consacré aux objectifs des programmes votés en loi de finances
La SCSP ou les taxes affectées de l'opérateur	Non	Non	Non
Des recettes commerciales	Non, sauf dérogation spécifique à l'opérateur		
Toute convention avec une personne privée	Oui	Oui	Oui
Toute convention avec une personne publique	Oui	Non	Non
Un contrat de recherche remporté à la suite d'un appel à projets	Oui	Oui	Oui
Une convention avec une collectivité locale ayant pour objet une activité non prévues au titre des missions nationales de l'opérateur et qui ne peut être assurée par un acteur privé	Oui	Non	Oui

Source : Mission.

Aucun de ces cadres n'est adapté aux pratiques des écoles supérieures, qui devront dès lors soit se conformer aux règles applicables aux opérateurs, soit opter pour le régime de responsabilités et de compétences élargies (RCE) ouvert par la loi dite « Liberté et responsabilité des universités » (LRU) aux établissements d'enseignement supérieur.

Enfin, dans l'hypothèse où un plafond réformé ne se limiterait pas aux seuls emplois financés par la SCSP ou les taxes affectés, la mission recommande de renforcer la lisibilité des règles de comptabilisation afin de favoriser leur appropriation, aujourd'hui insuffisante. À cette fin, le plafond pourra être renommé « plafond d'emplois – toutes ressources publiques » et le hors plafond divisé en plusieurs catégories, par exemple : « hors plafond – ressources privées », « hors plafond – financement recherche », « hors plafond – contrats aidés »,

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'OBJECTIF DE LA DISTINCTION ENTRE EMPLOIS SOUS PLAFOND ET HORS PLAFOND N'EST JAMAIS PRECISE, CE QUI NUIT A SON APPROPRIATION.....	2
1.1. La définition d'emplois hors plafond a fait l'objet d'hésitations	2
1.2. La définition du plafond d'emplois hésite entre plusieurs objectifs dont la poursuite simultanée était présumée.....	5
2. LA CROISSANCE DES EMPLOIS HORS PLAFOND, VIVE SANS ETRE ALARMANTE, EST D'UN ORDRE DE GRANDEUR DIGNE D'INTERET	6
2.1. La croissance des emplois hors plafond est plus dynamique que celles des emplois sous plafond, mais son ampleur reste limitée	6
2.2. L'évolution de l'emploi hors plafond exerce sur le niveau d'emploi un effet de sens contraire probablement supérieur à celui des schémas d'emplois	8
3. LES EMPLOIS HORS PLAFOND DES OPERATEURS, PRINCIPALEMENT FINANCES SUR FONDS PUBLICS, SONT MAJORITAIREMENT NON CONFORMES A LA CIRCULAIRE DE 2010 HORMIS DANS LES DOMAINES IMPORTANTS DE LA RECHERCHE ET DE LA CULTURE.....	9
3.1. L'analyse par échantillonnage des emplois hors plafond révèle un financement majoritairement sur fonds publics et un nombre significatif de non conformités.....	9
3.2. Les emplois hors plafond des opérateurs de recherche sont très largement conformes au cadre de la circulaire de 2010.....	11
3.3. Les emplois hors plafond des opérateurs culturels, principalement des musées, sont très largement conformes au cadre de la circulaire de 2010	12
3.4. Hors activités de recherche, les emplois hors plafond des écoles supérieures ne se conforment pas au cadre en vigueur	13
3.5. Hors activités de recherche, les emplois hors plafond des « opérateurs gestionnaires » ne se conforment pas au cadre en vigueur.....	14
4. LA COMBINAISON DU REGIME RCE ET DE LA CIRCULAIRE DE 2010 EST ADAPTEE AU MONDE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA CULTURE ET DE LA RECHERCHE MAIS PAS AUX AUTRES OPERATEURS	16
4.1. Une évolution du cadre est probablement opportune mais aucune piste ne se dégage clairement à l'examen des pratiques.....	16
4.2. L'évolution du cadre des emplois hors plafond nécessite de distinguer les pratiques légitimes de celles qui ne le sont pas et d'expliciter les objectifs poursuivis par l'établissement d'un plafond d'emplois	18
4.2.1. <i>Les écoles supérieures peuvent opter pour le cadre RCE déjà existant.....</i>	<i>18</i>
4.2.2. <i>La fourniture de prestation commerciale ne saurait avoir vocation à financer des emplois hors plafond, hors cadre dérogatoire justifié par le modèle économique de l'opérateur</i>	<i>19</i>

4.2.3. <i>Les contrats de doctorat peuvent être rapprochés des contrats d'apprentissage</i>	19
4.3. La réponse à apporter aux opérateurs gestionnaires diffère selon que l'objectif poursuivi est le renforcement de la maîtrise de l'emploi public ou non.....	20
4.4. Le suivi des emplois hors plafond peut être renforcé.....	24
4.4.1. <i>Les contrôleurs exercent un suivi des emplois hors plafond limité par les arrêtés de contrôle des opérateurs</i>	24
4.4.2. <i>Le suivi des emplois hors plafond par la direction du budget pourrait être davantage propice aux analyses pluriannuelles</i>	25
4.5. Recommandations	25
CONCLUSION	28

INTRODUCTION

Le ministre des finances, la ministre de la fonction publique et de la décentralisation et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'Inspection générale des finances, par lettre datée du 15 décembre 2015, une revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs. L'examen des conditions de recours aux emplois hors plafond, objet du présent rapport, constitue le premier volet de la revue de dépense.

La mission a commencé par retracer les évolutions qu'a connues la notion de plafond d'emplois, avant de conduire une analyse quantitative des emplois hors plafond sur un périmètre stabilisé d'opérateurs sur la période 2008 – 2014.

La mission s'est appuyée dans ses travaux sur un échantillon de dossiers d'emplois hors plafond rassemblé à l'aide des contrôleurs budgétaires et des contrôleurs économiques et financiers. Cet échantillon a permis de dégager une typologie des cas de comptabilisation d'emplois hors du plafond sur la base desquels trois scénarios sont proposés.

1. L'objectif de la distinction entre emplois sous plafond et hors plafond n'est jamais précisé, ce qui nuit à son appropriation

1.1. La définition d'emplois hors plafond a fait l'objet d'hésitations

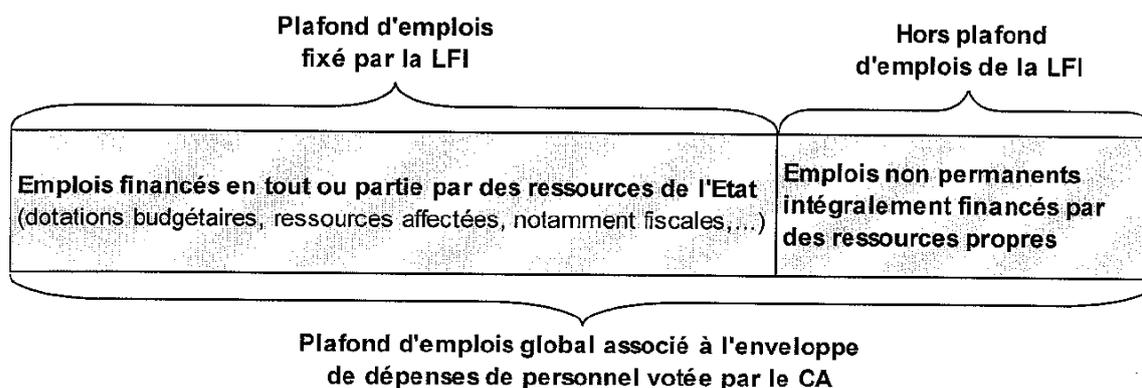
La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit à l'article 7 la définition d'un plafond annuel pour les emplois rémunérés par l'État mais ne contient pas de disposition analogue pour ceux rémunérés par les opérateurs de l'État.

Le plafond d'emplois pour les opérateurs a été introduit par la loi de finances initiale (LFI) pour 2008¹.

La circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 25 avril 2008² en précise la portée en introduisant la notion d'emplois hors plafond (cf. Graphique 1). Selon ses termes :

- ◆ « les emplois financés en tout ou partie par des ressources publiques [...] doivent sans conteste être inclus dans le plafond d'emplois » ;
- ◆ « la catégorie des emplois non permanents financés intégralement par des ressources propres, soit dans le cadre de conventions soit d'un surcroît de recettes non pérennes [...] peut logiquement être placée hors plafond. » ;
- ◆ entre les deux, « les emplois dont l'existence est rendue possible par des ressources propres dont l'identification en tant que telles est difficile à établir » sont inclus dans le plafond d'emplois, ce qui semble notamment viser les emplois s'appuyant sur un financement multiple tel que des recettes commerciales.

Graphique 1 : Distinction établie en 2008 entre emplois sous plafond et hors plafond



Source : circulaire 2MPAP-08-1024

¹ Article 64 : « à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances. »

² Circulaire 2MPAP-08-1024

Rapport

Les « emplois financés en tout ou partie par des ressources de l'État » ont très vite été compris comme les seuls emplois financés par dotation budgétaire ou par taxes affectées en loi de finances. La circulaire de 2009 relative au projet de loi de finances (PLF) 2010³ précise en effet que les contrats signés avec l'État peuvent financer des emplois hors plafond.

Ce cadre évolue encore en 2010 avec la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État du 11 juin 2010⁴, afin de « limiter plus strictement les situations dans lesquelles les emplois des opérateurs peuvent être autorisés en dehors du plafond voté en loi de finances » et de donner au plafond d'emplois « la portée la plus large ».

Le cadre toujours en vigueur de cette circulaire prévoit que seuls **sont comptabilisables hors plafond les emplois satisfaisant simultanément les trois conditions suivantes** :

- ◆ un contrat de travail limité dans le temps ;
- ◆ un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel (contrat de recherche ou de développement, convention de projets, commandes particulières, ...) entre le financeur et l'opérateur, les ressources pouvant être :
 - d'origine privée ;
 - d'origine publique (État, collectivités locales, Union européenne, établissements publics nationaux) à la condition expresse qu'elles aient été obtenues après appel d'offres ou appel à projets ;
- ◆ un acte contractuel prévoyant explicitement le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacrés à leur financement.

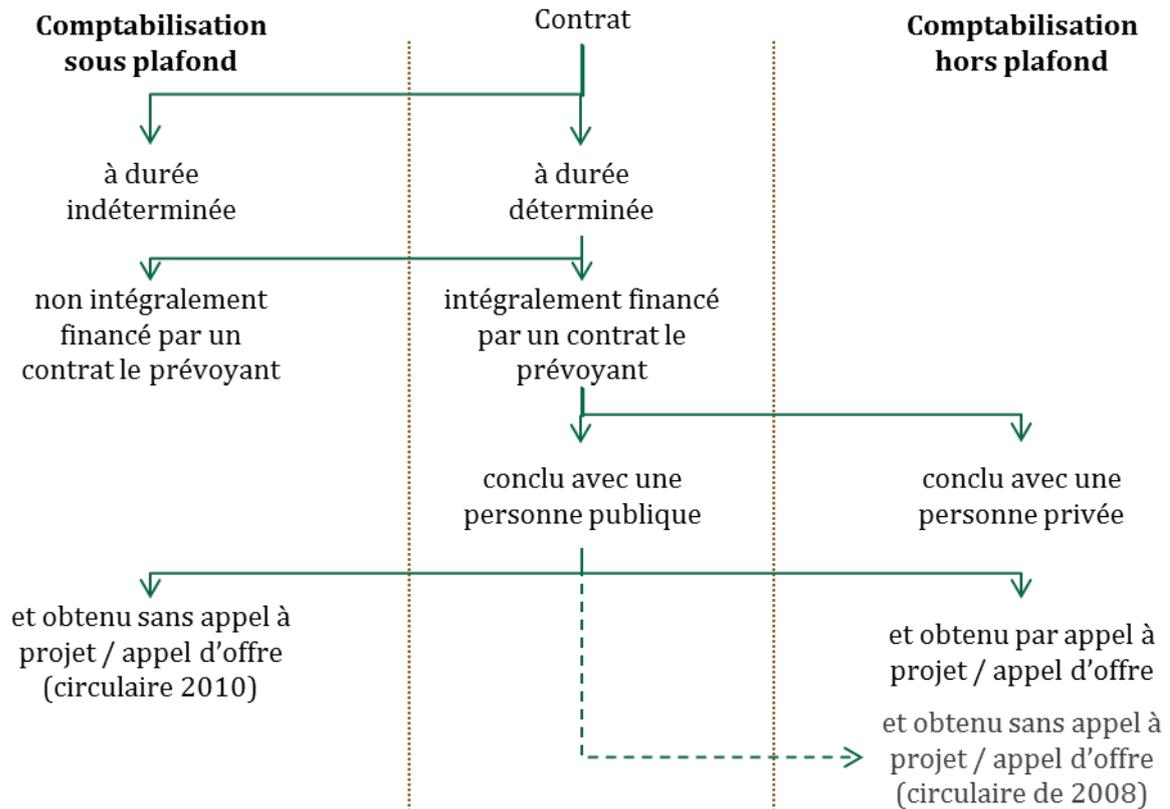
La principale différence entre la circulaire de 2008 et celle de 2010 réside ainsi dans l'impossibilité de comptabiliser hors plafond des emplois financés par des ressources publiques attribuées de gré-à-gré plutôt que par mise en concurrence (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Arbre de décision pour la comptabilisation d'un emploi sous le plafond ou en dehors (circulaires de 2008 et de 2010, hors régime RCE)

³ Circulaire 1BLF-09-3023, annexe consacrée aux opérateurs

⁴ Circulaire DF-2MPAP-10-3035

Rapport



Source : Mission.

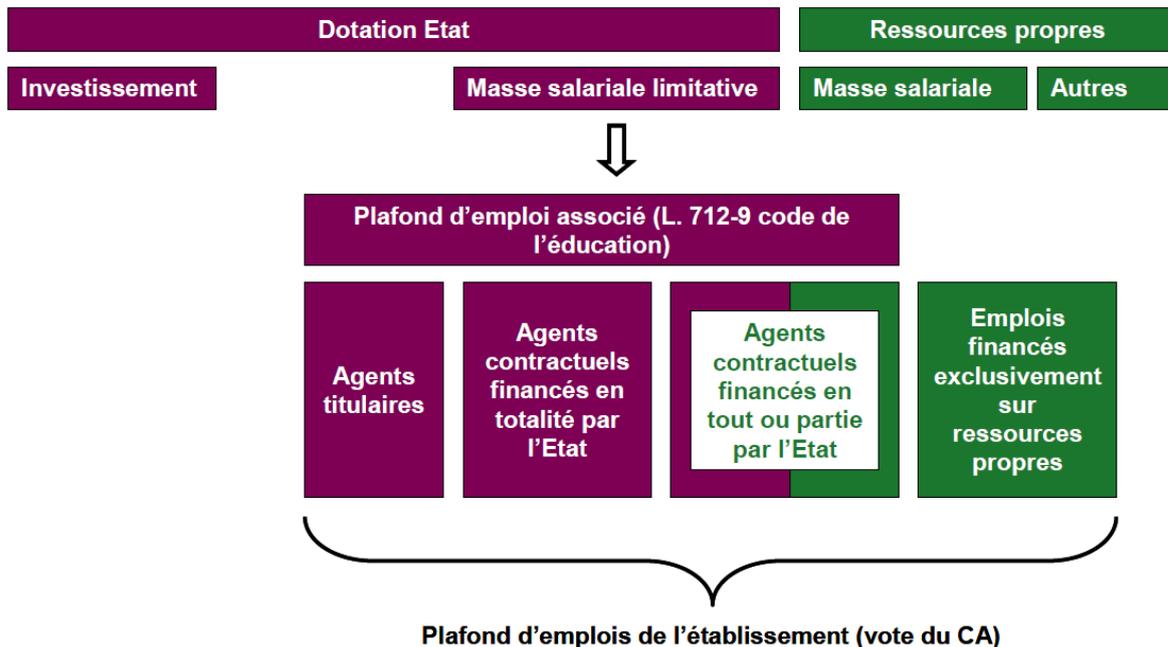
Mais dès l'origine les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) font l'objet d'un traitement spécifique dès lors qu'ils optent pour le régime de responsabilités et compétences étendues⁵ (RCE). Sous ce régime, tout emploi intégralement financé sur ressources propres est comptabilisé en dehors du plafond quelle que soit la durée du contrat et les modalités d'obtention de son financement⁶. Les universités, qui concentrent environ 38 % des emplois hors plafond, relèvent de ce régime.

⁵ Créé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et précisé dans le décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

⁶ Selon le guide de contrôle des établissements RCE à l'usage des contrôleurs budgétaires régionaux, établi par la direction du Budget et la direction générale des finances publiques en mars 2013.

Rapport

Graphique 3 : Cadre spécifique applicable aux EPSCP ayant opté pour le régime RCE



Source : Guide de contrôle des établissements RCE à l'usage des contrôleurs budgétaires régionaux

Ce cadre établi en 2008 s'articule autour de la distinction prévalant sous l'empire de la circulaire rédigée la même année. **Inscrit dans un décret, il n'a pas été affecté par la restriction apportée par la circulaire de 2010.**

1.2. La définition du plafond d'emplois hésite entre plusieurs objectifs dont la poursuite simultanée était présumée

La définition d'un cadre pour la comptabilisation d'emplois hors du plafond voté en loi de finances repose nécessairement sur une définition des emplois ayant vocation à figurer sous plafond. Or ni la loi ni les circulaires n'en fixent explicitement les objectifs. La mission en a donc recherché l'empreinte dans les circulaires encadrant le recours au hors plafond ainsi que dans les entretiens conduits avec les opérateurs et les contrôleurs budgétaires.

Il ressort de ces travaux que trois objectifs peuvent être poursuivis par le plafond d'emplois :

- ♦ objectif 1 : limiter le nombre d'emplois publics consacrés au cœur de mission de l'opérateur, pour lesquels il reçoit une subvention pour charges de service public (SCSP) ou des taxes affectées plafonnées ;
- ♦ objectif 2 : assurer la soutenabilité du financement des emplois en maîtrisant les engagements de moyen et de long terme ;
- ♦ objectif 3 : maîtriser globalement l'emploi et la dépense publics.

La circulaire de 2008 fait référence aux deuxième et troisième objectifs, mais les modalités de sa mise en œuvre se sont rapprochées du premier et du second :

- ♦ les emplois hors plafond doivent être des contrats de durée limitée (objectif 2) ;
- ♦ le plafond limite les emplois financés par dotation budgétaire votée en LFI, qui correspond essentiellement à la SCSP, ou aux taxes affectées à l'opérateur (objectif 1).

Rapport

La **circulaire de 2010 tente de réaffirmer le troisième objectif** en limitant les conditions dans lesquelles des fonds publics peuvent créer de l'emploi public au sein d'opérateurs soumis à plafond. **Elle n'explique toutefois pas les raisons pour lesquelles la mise en concurrence est une condition de création d'emplois hors plafond compatibles avec l'objectif de maîtrise de l'emploi et de la dépense publics.** Il est cependant possible que l'aléa inhérent à la mise en concurrence ait été perçu comme garant du caractère non permanent des emplois financés. Toutefois, les rares cas de CDI hors plafond observés par la mission sont en majorité le fait d'opérateurs qui les finançaient sur ressources commerciales.

Enfin, les entretiens avec les opérateurs et les contrôleurs budgétaires ont fait apparaître que les premier et second objectifs constituent leur principal point de repère. À titre d'illustration, la circulaire du 12 novembre 2015 de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche⁷ indique explicitement que :

- ◆ les emplois sous plafond comprennent :
 - tous les emplois de titulaires (objectif 2) ;
 - les agents contractuels financés au moins en partie par la SCSP (objectif 1) ;
- ◆ les emplois hors plafond concernent les emplois financés en totalité sur ressources propres.

2. La croissance des emplois hors plafond, vive sans être alarmante, est d'un ordre de grandeur digne d'intérêt

2.1. La croissance des emplois hors plafond est plus dynamique que celles des emplois sous plafond, mais son ampleur reste limitée

Selon les informations contenues dans les rapports annuels de performance (RAP), le nombre d'emplois hors plafond est en croissance de 85 % entre 2008 et 2014⁸, passant de 28 602 ETP à 52 943 ETP. La mission a appliqué plusieurs correctifs à ces données afin d'isoler un périmètre d'opérateurs constant entre 2008 et 2014 (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : retraitements effectués par la mission sur les emplois des opérateurs

Le périmètre couvert par les données présentes dans les RAP a été corrigé pour tenir compte des facteurs suivants :

- ◆ certains opérateurs ont fusionné au cours de la période considérée ;
- ◆ certains établissements ont été classés comme opérateurs au cours de la période, ou à l'inverse ont été déclassés ;
- ◆ certains opérateurs ne sont pas présentés de manière individuelle dans les RAP mais sont agrégés par catégorie, comme par exemple les universités ou les « écoles et formations d'ingénieurs » ;
- ◆ les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la période et pour chacun des opérateurs.

La mission a donc été amenée à identifier pour ces travaux différents périmètre d'opérateurs stables, constitués pour chaque période étudiée :

- ◆ d'opérateurs pour lesquels les données sont disponibles sur la période considérée, en considérant que des opérateurs amenés à fusionner n'en formaient qu'un depuis la première année ;

⁷ Circulaire 2015-0118 relative à la mise en œuvre du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel des établissements pour 2016 (établissements non RCE)

⁸ dernière année dont l'exécution était connue à la date de la mission

Rapport

- ◆ des catégories d'opérateurs stables.

En fonction de la période étudiée, les périmètres considérés sont donc susceptibles de différer. La mission s'est assurée que ces variations n'affectaient pas la validité des conclusions qui en étaient tirées.

Les catégories d'opérateurs instables sont notamment les opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, les associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires, les autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives, les écoles d'architecture, les écoles d'art en région ainsi que les écoles et formation d'ingénieur. En 2014, ces catégories totalisaient 6 059 emplois hors plafond.

Source : Mission.

Sur un périmètre ainsi stabilisé, le nombre total d'emplois hors plafond est passé de 26 012 ETP en 2008 à 46 760 ETP en 2014, soit une croissance de 80 % en six ans (cf. Tableau 2). Sur la même période et le même périmètre, le nombre d'emplois sous plafond est passé de 199 015 ETP à 344 719 ETP, soit une croissance de 73 %.

Plusieurs opérateurs ont cependant connu des évolutions affectant de manière très significative leurs emplois :

- ◆ les universités se sont vu transférer les effectifs enseignants auparavant comptabilisés sous le plafond de l'État ;
- ◆ Pôle emploi a été créé par la fusion de l'ANPE, qui était un opérateur de l'État, et des ASSEDIC, qui n'en étaient pas ;
- ◆ Voies navigables de France s'est vu transférer en 2013 environ 4 300 ETP auparavant comptabilisés au sein des effectifs des services déconcentrés de l'État.

En excluant ces opérateurs, il apparaît (cf. Tableau 2) que les **emplois sous plafond sont globalement stables** entre 2008 et 2014, tandis que **les emplois hors plafond sont en croissance de 28 %**, passant de 18 711 ETP en 2008 à 23 876 ETP en 2014.

Tableau 2 : Évolution des emplois sous plafond et hors plafond (en ETP) entre 2008 et 2014 à périmètre d'opérateurs constant

Type d'effectif	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution (en %)
Sous plafond	199 015	248 874	314 520	334 708	340 382	346 580	344 719	73
<i>dont hors Pôle emploi, VNF et universités</i>	<i>159 485</i>	<i>158 827</i>	<i>167 823</i>	<i>166 098</i>	<i>164 213</i>	<i>161 872</i>	<i>159 508</i>	<i>0</i>
Hors plafond	26 012	33 343	37 705	41 019	43 915	45 155	46 760	80
<i>dont hors Pôle emploi, VNF et universités</i>	<i>18 711</i>	<i>20 343</i>	<i>22 532</i>	<i>22 673</i>	<i>23 673</i>	<i>23 167</i>	<i>23 876</i>	<i>28</i>

Source : Direction du budget, calculs mission.

Les transferts d'effectifs aux universités étant pour l'essentiel achevés en 2012, l'évolution des emplois peut être étudiée sur un périmètre plus large entre 2012 et 2014 (cf. Tableau 3). Il en ressort un constat analogue de stabilité des emplois sous plafond et une croissance des emplois hors plafond de 7 % en deux ans, dont l'impact global reste d'une ampleur limitée (le nombre d'emplois hors plafond créés entre 2012 et 2014 représente 0,8 % des effectifs totaux).

Rapport

Tableau 3 : Évolution des emplois sous plafond et hors plafond (en ETP) entre 2012 et 2014 (périmètre stable sur la période, hors VNF)

Type d'effectif	2012	2013	2014	Évolution (en %)
Sous plafond	342 428	344 484	342 785	0
Hors plafond	43 918	45 223	46 864	7

Source : Direction du budget, calculs mission.

2.2. L'évolution de l'emploi hors plafond exerce sur le niveau d'emploi un effet de sens contraire et d'intensité au moins analogue celui des schémas d'emplois

Les schémas d'emploi négatifs⁹ prévoient une réduction des effectifs au sein des opérateurs de 1 044 ETP en 2015 et de 1 075 ETP en 2016¹⁰ par rapport aux emplois constatés en 2015. En 2013 comme en 2014, la variation des emplois hors plafond représente une augmentation de plus de 1 300 ETP (cf. Tableau 3).

En excluant de l'analyse les opérateurs de la sphère recherche et enseignement supérieur, qui sont préservés par les schémas d'emplois, le constat reste valide : les emplois hors plafond enregistrent une croissance de 526 ETP en 2013 et de 1 185 ETP en 2014.

Les schémas d'emplois constituent l'unique outil général de modération des emplois des opérateurs¹¹ et sont l'objet d'échanges interministériels nourris durant la procédure budgétaire.

Les emplois hors plafond exercent sur l'emploi total des opérateurs un effet susceptible d'annuler, voire d'inverser, celui des schémas d'emplois. Ce constat quantitatif n'entraîne évidemment pas que les emplois hors plafond ont été créés par les opérateurs dans le but explicite de contourner leurs schémas d'emplois. Il vise uniquement à mettre en évidence que le secteur non plafonné de l'emploi connaît une croissance supérieure à la baisse du secteur soumis à plafond du Parlement.

Il est donc particulièrement nécessaire de s'assurer que :

- ◆ les règles de recours aux emplois hors plafond sont cohérentes avec l'objectif poursuivi par la mise en place d'un plafond d'emplois ;
- ◆ les emplois hors plafond sont créés par les opérateurs dans le respect de ces règles ;
- ◆ les outils de suivi des emplois hors plafond se prêtent à une analyse pertinente des évolutions de l'emploi des opérateurs.

S'il apparaissait qu'une évolution du cadre de recours aux emplois hors plafond était nécessaire, celle-ci devra prendre en considération, outre les trois éléments précédents, la capacité des différentes catégories d'opérateurs de se conformer au cadre rénové.

⁹ Il s'agit de la somme des réductions d'emplois recherchées par les schémas d'emplois, ne tenant pas compte des l'effet contraire des schémas prévoyant des créations d'emplois.

¹⁰ La mission n'a pu rassembler les schémas d'emplois pour les années antérieures. Les schémas d'emplois totaux des opérateurs pour 2015 et 2016 (schémas positifs et négatifs) s'élèvent à respectivement à +70 et +149 ETP.

¹¹ Les conseils d'administration permettent d'encadrer l'évolution de l'ensemble des emplois de chaque opérateur. Toutefois, les discussions et arbitrages se tiennent opérateur par opérateur et ne se prêtent pas à un encadrement global.

3. Les emplois hors plafond des opérateurs, principalement financés sur fonds publics, sont majoritairement non conformes à la circulaire de 2010 hormis dans les domaines importants de la recherche et de la culture

3.1. L'analyse par échantillonnage des emplois hors plafond révèle un financement majoritairement sur fonds publics et un nombre significatif de non conformités

La mission a adressé, par l'intermédiaire du bureau 2B20 de la direction du budget, un questionnaire aux contrôleurs budgétaires ou le cas échéant économiques et financiers des opérateurs de l'État. Ce questionnaire a permis d'observer un échantillon représentatif (cf. Encadré 2) des emplois hors plafond des opérateurs. Les universités, qui relèvent du régime RCE, ont été exclues de l'analyse. Leurs modalités de recours aux emplois hors plafond seront étudiées dans le cadre des monographies qui seront réalisées durant la seconde phase de la mission. Les emplois hors plafond du CEA, du CNRS, de l'INRA, de l'INRIA n'ont pas été inclus dans les réponses des contrôleurs pour des raisons de nombre trop important de dossiers à récupérer. La mission a analysé la conformité des cas de recours aux emplois hors plafond par ces opérateurs de manière *ad hoc*, décrite *infra*.

Encadré 2 : Méthodologie de constitution d'un échantillon d'emplois hors plafond

Le questionnaire adressé aux contrôleurs budgétaires et aux contrôleurs économiques et financiers visait à rassembler les informations permettant de qualifier la conformité des contrats d'emplois hors plafond signés en 2015 au cadre de la circulaire du 11 juin 2010. Il demandait notamment les informations suivantes : intitulé du poste, fonctions remplies, nature et durée du contrat, employeur précédent (même opérateur ou non), origine du financement, obtention par appel à projets / appel d'offres dans le cas d'un financement public et existence d'un document contractuel mentionnant l'emploi concerné.

Des réponses ont été reçues concernant 168 opérateurs de l'État. Parmi eux, 2 811 emplois hors plafond ont été dénombrés, représentant un minimum¹² de 1 896 ETPT sur les 22 771 ETPT prévus pour 2015 (hors universités, CEA, CNRS, INRA, INRIA), soit 8,3 % du total des emplois. L'échantillon étudié est donc bien représentatif.

Parmi ces 2 811 contrats, 426 correspondent à des contrats aidés, qui ne sont pas comptabilisés sous le plafond d'emplois aux termes de la circulaire de 2010. L'analyse *infra* a donc porté sur 2 385 dossiers.

Source : Mission.

Les emplois hors plafond sont majoritairement financés sur ressources publiques, seuls 22 % des emplois s'appuient sur des fonds privés (cf. Tableau 4). **L'État constitue le premier financeur des emplois hors plafond** : 38 % au sens étroit et 56 % au sens large (en incluant les fonds de recherche publics –agence nationale de la recherche et investissements d'avenir- et les fonds des opérateurs).

Seuls 40 %¹³ des emplois hors plafond sont conformes au cadre de la circulaire de 2010 ou, le cas échéant, à l'encadrement spécifique du régime RCE. 20 % bénéficient d'un cadre dérogatoire et 40 % ne semblent pas respecter les critères de la circulaire sans bénéficier d'un régime aménagé.

¹² La durée des contrats n'ayant pas été systématiquement communiquée, le nombre d'ETPT présenté constitue un minimum.

¹³ Ces proportions ont été calculées à partir du nombre de contrats recensés plutôt que du nombre d'ETPT qu'ils représentent. Ce choix méthodologiquement contestable a été retenu par commodité, pour inclure l'ensemble des dossiers observés, y compris les 122 dossiers pour lesquels aucune durée n'était précisée. Les mêmes proportions sont obtenues à partir d'un calcul en ETPT.

Rapport

L'ordre de grandeur du nombre d'emplois hors plafond non conformes au cadre en vigueur peut ainsi être estimé à environ 9 000 ETPT.¹⁴

Tableau 4 : Conformité des emplois hors plafond observés au cadre en vigueur en fonction de l'origine du financement

Origine du financement	Conforme	Dérogatoire	A priori non conforme ¹⁵	Non conforme	Total
État	126	463	13	274	876
Privé	360	-	15	84	459
Frais de scolarité / recettes de vente ou billets	14	10	56	175	255
Opérateur de l'État	64	-	57	86	207
Financement national de la recherche publique	236	-	1	4	241
Union européenne	117	-	38	46	201
Collectivité locale	31	-	5	70	106
Total	948	473	185	739	2 345

Source : Mission.

Les emplois hors plafond gagés sur fonds privés, européens¹⁶ ou sur le financement national de la recherche sont majoritairement conformes au cadre en vigueur. À l'inverse, les emplois financés par l'État, ses opérateurs, les collectivités locales ou par recettes de scolarité, de billetterie ou commerciales ne s'inscrivent en majorité pas dans le cadre de la circulaire de 2010.

Cette situation contrastée s'explique par la typologie que permet de dessiner l'étude des dossiers échantillonnés. Quatre catégories d'opérateurs se caractérisent par des modalités propres de recours aux emplois hors plafond :

- ◆ les opérateurs de recherche ;
- ◆ les opérateurs culturels et principalement les musées ;
- ◆ les écoles supérieures ;
- ◆ les autres opérateurs, gestionnaires d'une politique publique.

L'analyse de l'échantillon des quatre catégories met en lumière des taux de conformité très différents, les deux dernières ne pouvant satisfaire le troisième critère d'être dans le cadre d'un appel d'offres ou d'un appel à projets.

¹⁴ Ce chiffre correspond à l'application aux ETPT hors plafond (des opérateurs dont l'échantillon est représentatif) de la proportion observée de 40 % d'emplois non conformes au sein de l'échantillon représentatif observé. À titre conservateur, le CNRS, l'INRA, l'INRIA et le CEA ont également été retirés de la base prise en compte dans ce calcul dans la mesure où leurs emplois hors plafond ont été examinés de manière *ad hoc* par la mission, au regard de la difficulté à obtenir un échantillon représentatif de leurs emplois hors plafond.

¹⁵ Il s'agit des emplois dont les caractéristiques communiquées, non conformes au cadre en vigueur, ont suscité des demandes de confirmation par la mission qui n'ont pas été apportées dans le délai imparti.

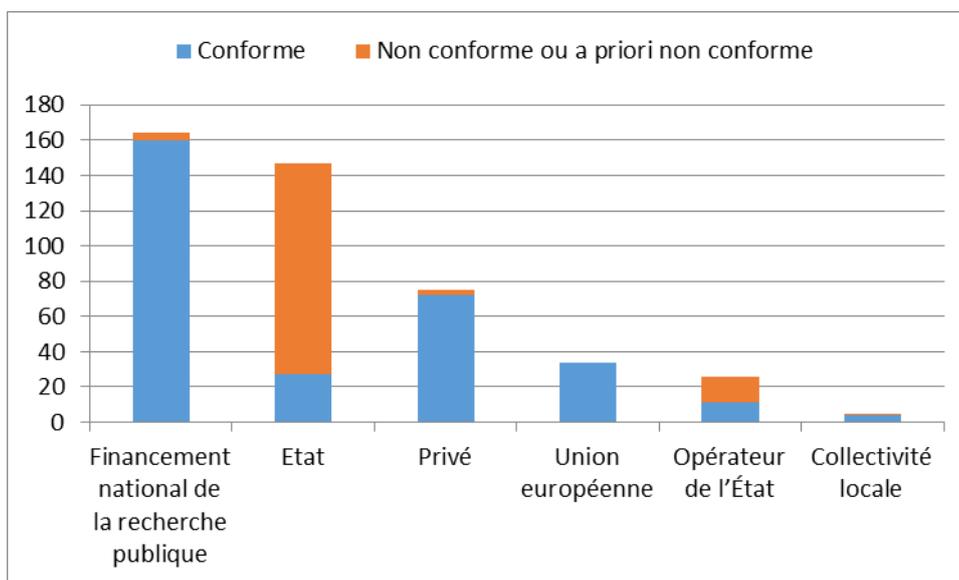
¹⁶ La conformité des emplois financés sur fonds européens s'explique probablement par les modalités d'attribution de ces fonds, qui sont généralement celles de l'appel à projets.

3.2. Les emplois hors plafond des opérateurs de recherche¹⁷ sont très largement conformes au cadre de la circulaire de 2010

L'ensemble opérateurs de recherche comptabilise en 2014 près de 68 000 ETP sous plafond et de 15 000 ETP hors plafond¹⁸. Parmi eux, le CEA, le CNRS, l'INRA et l'INRIA rassemblent près de 47 000 ETP sous plafond et de 11 000 ETP hors plafond.

Les emplois hors plafond observés chez les opérateurs de recherche sont consacrés à 92 % à des actions de recherche¹⁹. En première analyse, seuls 58 % des dossiers observés sont conformes au cadre de la circulaire de 2010 (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Conformité des emplois hors plafond observés au cadre en vigueur en fonction de l'origine du financement (en nombre de contrats observés)



Source : Mission.

Sur les 143 emplois qui ne semblent pas s'inscrire dans le cadre en vigueur, 76 % s'expliquent par le co-financement du poste par l'opérateur et 18 % par un défaut d'appel à projets (cf. Tableau 5). Les cas de co-financements concernent principalement des thèses ou post-doctorat financés en partie par un organisme extérieur.

Si l'on exclut les contrats de doctorant ou de post-doctorat, 77 % des emplois hors plafond (en nombre de contrats observés) sont conformes au cadre en vigueur.

Tableau 5 : Motif de non-conformité des emplois hors plafond selon l'origine du financement (en nombre d'emplois non conformes)

Origine du financement	Co-financement par l'opérateur	Pas d'appel à projet	Autre	Total
Privé	3	-	-	3
Bourse de thèse	103	-	-	103

¹⁷ Ces opérateurs ne sont pas au régime RCE.

¹⁸ Source : données d'exécution 2014, ensemble des opérateurs rattachés à la mission « Recherche et enseignement supérieur » hors universités, écoles supérieures, opérateurs de soutien à la recherche et réseau des œuvres universitaires et scolaires.

¹⁹ Le caractère d'action de recherche a été apprécié par la mission à partir de l'intitulé du poste occupé : thèse, post-doctorat, projet de recherche, ...

Rapport

Origine du financement	Co-financement par l'opérateur	Pas d'appel à projet	Autre	Total
Collectivité locale	1	-	-	1
Financement national de la recherche publique	2	2		4
État	-	8	9	17
Opérateur de l'État	-	15	-	15
Total général	109	31	9	143

Source : Mission.

Il apparaît ainsi que les opérateurs de recherche s'inscrivent dans une logique d'activité, où ils créent les emplois hors plafond une fois les financements privés et surtout publics obtenus. Les créations de ces emplois sont le fait de leurs unités opérationnelles, qui sont en concurrence entre elles ainsi qu'avec leurs homologues françaises et européennes.

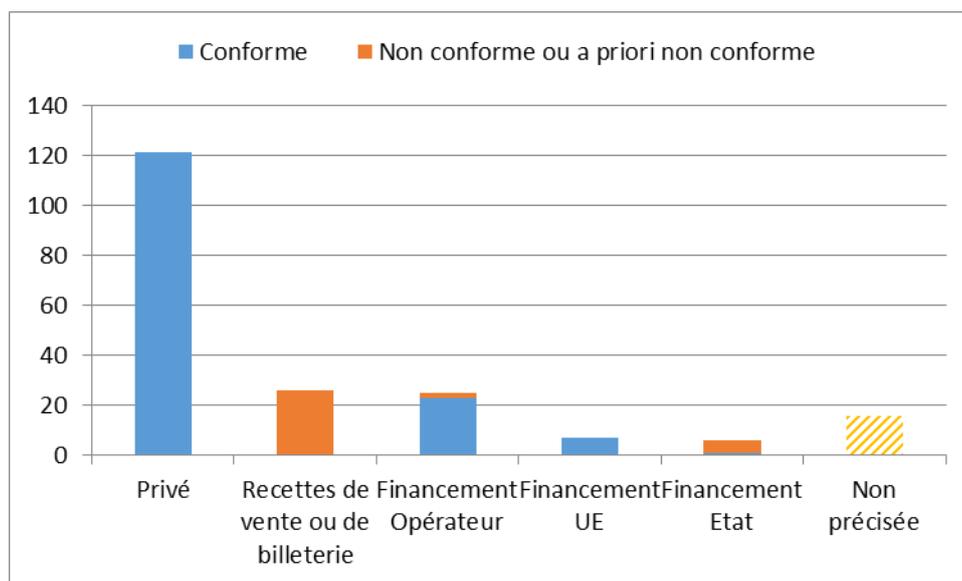
Le cadre de la circulaire de 2010 paraît ainsi particulièrement adapté à ces opérateurs (hors co-financement de doctorats et de post-doctorats).

3.3. Les emplois hors plafond des opérateurs culturels, principalement des musées, sont très largement conformes au cadre de la circulaire de 2010

L'ensemble opérateurs culturels comptabilise en 2014 près de 17 000 ETP sous plafond et de 640 ETP hors plafond.

Les emplois hors plafond observés au sein des opérateurs culturels sont conformes pour 76 % d'entre eux (en nombre de contrats). Ils reposent majoritairement sur des ressources privés (60 % des contrats observés). Les cas de non-conformité concernent principalement des emplois financés sur les ressources de billetterie ou des ventes commerciales, qui ne se constatent que chez un opérateur. Un second opérateur, la Réunion des musées nationaux, finance des emplois hors plafond sur des ressources issues de ventes commerciales mais bénéficie d'un cadre dérogatoire l'y autorisant.

Graphique 5 : Conformité des emplois hors plafond observés au cadre en vigueur en fonction de l'origine du financement (en nombre de contrats observés)



Source : Mission.

Rapport

Il apparaît ainsi que les opérateurs culturels s'inscrivent dans une logique de ressources complémentaires, où ils créent les emplois hors plafond une fois les financements privés obtenus. Ces recettes servent à financer un évènement correspondant à la politique culturelle de l'établissement.

Le cadre de la circulaire de 2010 paraît ainsi particulièrement adapté à ces opérateurs.

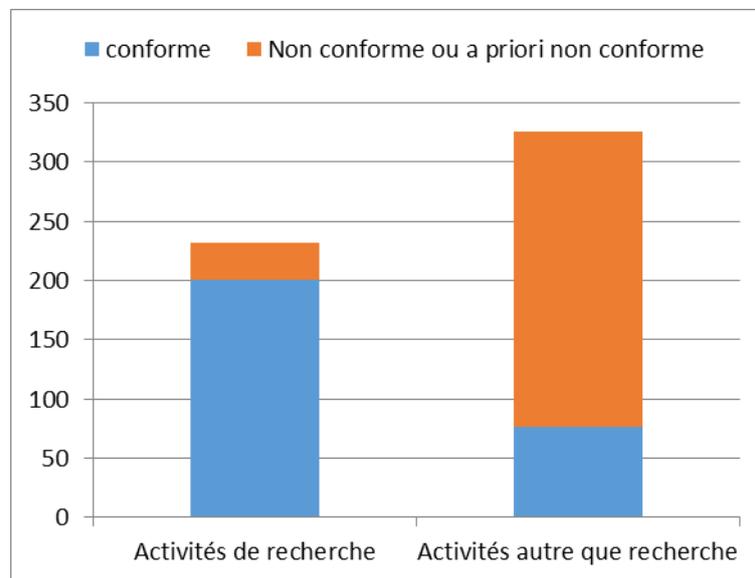
3.4. Hors activités de recherche, les emplois hors plafond des écoles supérieures ne se conforment pas au cadre en vigueur

L'ensemble écoles supérieures comptabilise en 2014 près de 19 000 ETP sous plafond et 6 000 ETP hors plafond.

Les emplois hors plafond des écoles se conforment au cadre en vigueur pour 49 % d'entre eux (en nombre de contrats observés par la mission), ce qui semble correspondre à la moyenne des opérateurs. Une distinction entre emplois hors plafond consacrés à des activités de recherche et emplois consacrés à d'autres actions (cf. Graphique 6) fait cependant apparaître une situation très contrastée :

- ◆ 87 % des emplois consacrés aux activités de recherche sont conformes au cadre en vigueur ;
- ◆ seulement 23 % des emplois consacrés à des activités autre que la recherche sont conformes au cadre en vigueur.

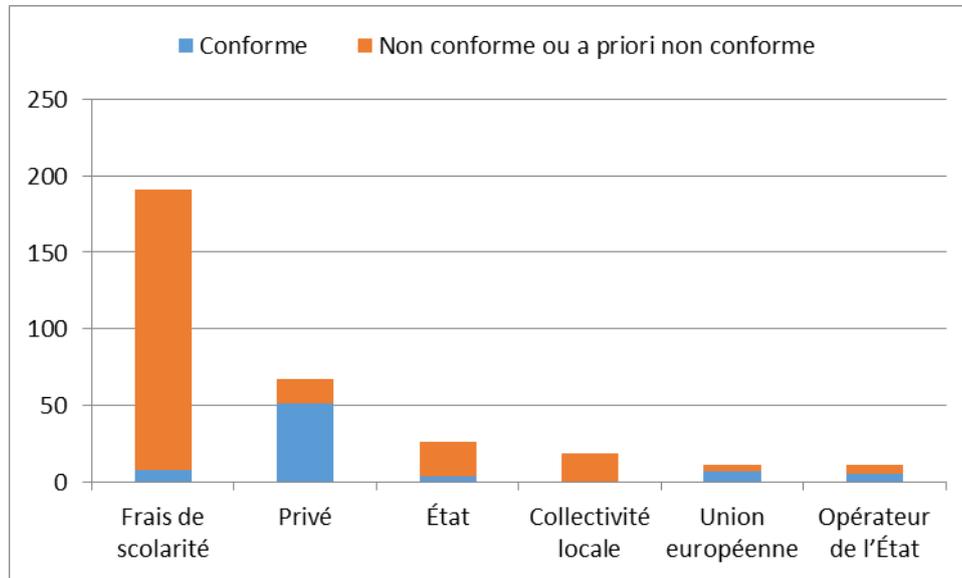
Graphique 6 : conformité des emplois hors plafond au cadre en vigueur selon qu'ils sont consacrés ou non à des activités de recherche (en nombre de contrats observés)



Source : Mission.

L'analyse des sources de financement des emplois hors plafond qui ne sont pas consacrés à la recherche (cf. Graphique 7) fait apparaître que 59 % d'entre eux (en nombre de contrats) sont financés sur des recettes assimilables à des frais de scolarité.

Graphique 7 : Conformité des emplois hors plafond observés au cadre en vigueur en fonction de l'origine du financement (en nombre de contrats observés, hors emplois consacrés aux actions de recherche)



Source : Mission.

Si l'on exclut les activités de recherche traitées *supra*, l'étude des dossiers hors plafond révèle que les écoles supérieures s'inscrivent dans une logique de développement d'offre d'enseignement, où la création d'emplois hors plafond est antérieure au développement de l'activité. Les recettes dégagées par une action sont consacrées à des emplois qui entretiennent parfois peu de lien avec elle. Les établissements concourent entre eux et avec leurs homologues étrangers pour attirer les meilleurs élèves et rehausser leur réputation.

Le cadre de la circulaire de 2010 paraît ainsi peu adapté à la logique de ces opérateurs.

3.5. Hors activités de recherche, les emplois hors plafond des « opérateurs gestionnaires » ne se conforment pas au cadre en vigueur

L'ensemble des opérateurs gestionnaires comptabilise en 2014 près de 121 000 ETP sous plafond et de 12 000 ETP hors plafond.

Les autres opérateurs de l'État, gestionnaires de missions publiques diverses et désignés dans ce rapport comme « opérateurs gestionnaires » par commodité, ont recours à des emplois hors plafond qui sont conformes au cadre de la circulaire de 2010 pour 19 % d'entre eux, dérogatoires²⁰ pour 42 % d'entre eux et non conformes au cadre en vigueur pour 39 % d'entre eux.

Les dérogations concernent à titre principal les 440 emplois hors plafond de l'agence de service de paiement (ASP)²¹, qui est surreprésentée au sein de l'échantillon en raison du nombre très important de contrats de courte durée signés au cours de l'année 2015. Pour la suite de l'analyse, les emplois s'inscrivant dans un cadre dérogatoire spécifique ne sont pas pris en compte.

²⁰ Les emplois dérogatoires sont ceux créés par des opérateurs qui font l'objet d'un arbitrage explicite leur appliquant un cadre dérogatoire (comme l'ANDRA), ou qui ont des modalités de gestion connues et manifestement acceptées de l'ensemble des parties prenantes (comme l'ASP). L'ASP concentre l'essentiel des emplois dérogatoires.

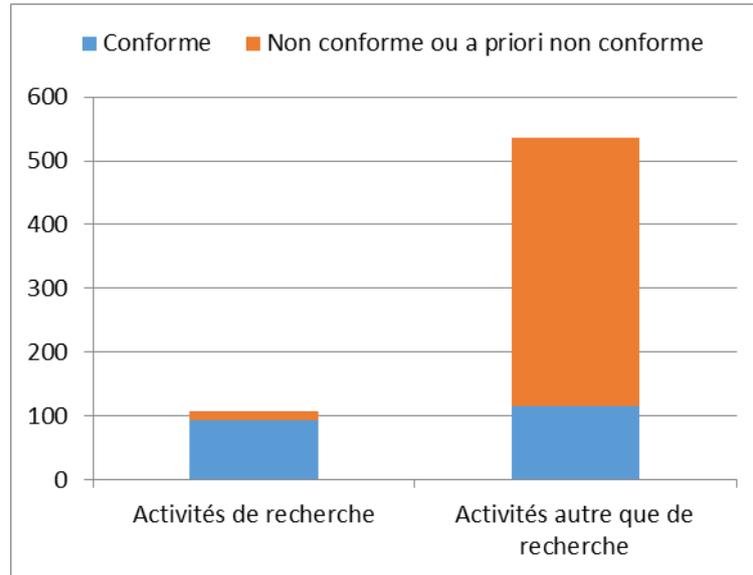
²¹ L'ensemble des contrats à durée déterminée de l'ASP sont considérés comme ne relevant pas du plafond d'emplois.

Rapport

Les opérateurs gestionnaires effectuent également des activités de recherche. La distinction entre les emplois hors plafond consacrés à des activités de recherche et ceux consacrés à d'autres activités fait également apparaître une situation contrastée (cf. Graphique 9) :

- ◆ 86 % des emplois consacrés aux activités de recherche sont conformes au cadre en vigueur ;
- ◆ seulement 21 % des emplois consacrés à des activités autre que la recherche sont conformes au cadre en vigueur.

Graphique 8 : conformité des emplois hors plafond au cadre en vigueur selon qu'ils sont consacrés ou non à des activités de recherche (en nombre de contrats observés)



Source : Mission.

L'analyse des sources de financement des emplois hors plafond qui ne sont pas consacrés à la recherche (cf. Graphique 9) fait apparaître que les sources de financements publiques sont à la fois prépondérantes et diversifiées. Au sein de chacune d'entre elles, les emplois non conformes sont largement majoritaires.

L'analyse individuelle des dossiers révèle que la cause de non-conformité réside à titre principal dans un défaut de mise en concurrence lors de l'affectation des financements. Trois cas illustrent cette situation :

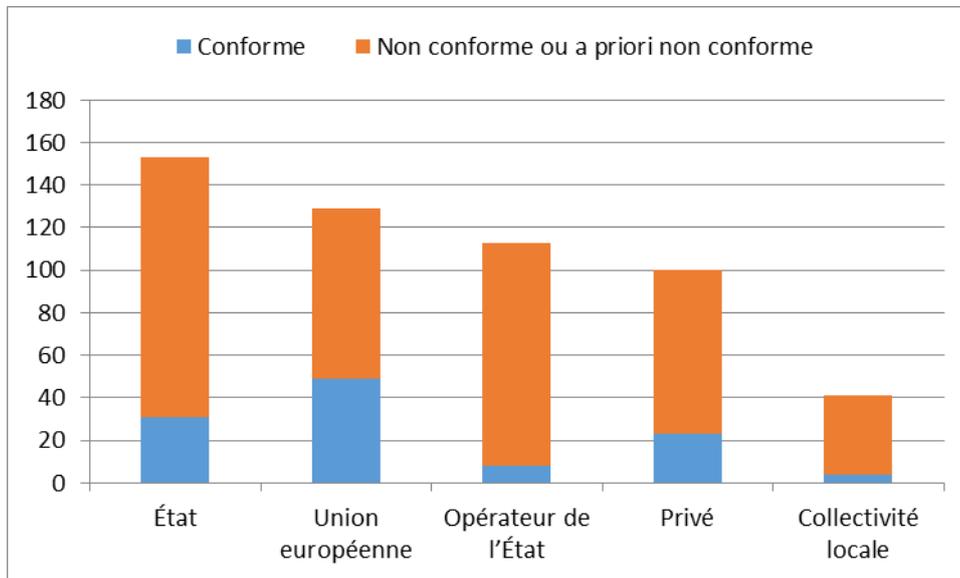
- ◆ l'ADEME assure pour le compte de certaines régions la gestion d'une partie des fonds structurels européens et reçoit en contrepartie un financement sur lesquels sont adossés les emplois hors plafond réalisant ce travail ;
- ◆ Pôle emploi déploie le dispositif de « contrat de sécurisation des professionnel » (CSP) qui lui a été confié par une convention tripartite (DGEFP-UNEDIC-Pôle emploi) dont les financements sont en partie utilisés pour financer les 947 emplois²² hors plafond gérant le dispositif ;
- ◆ le CEA, en dehors du cadre de sa mission de recherche, assure dans trois régions une mission de transfert technologique financée par convention signée avec l'État et les régions concernées. Ces financements sont en partie utilisés pour financer environ 200 emplois²³ hors plafond consacrés au dispositif.

²² L'intégralité de ces 947 emplois ne figure pas dans l'échantillon observé par la mission.

²³ L'ensemble de ces 200 emplois ne figure pas dans l'échantillon observé par la mission.

Rapport

Graphique 9 : Conformité des emplois hors plafond observés au cadre en vigueur en fonction de l'origine du financement (en nombre de contrats observés, hors emplois consacrés aux actions de recherche)



Source : Mission.

Si l'on exclut les activités de recherche traitées *supra*, l'étude des dossiers hors plafond révèle que les opérateurs gestionnaires s'inscrivent dans une logique de mission, où la création d'emplois hors plafond permet de faire face à un surcroît temporaire d'activité ou à l'acquisition d'une nouvelle mission qui lui est confiée par une personne publique. Le financement de ces emplois provient de conventions souvent signées en dehors de tout appel d'offres. Les établissements ne sont pas en concurrence.

Le cadre de la circulaire de 2010 paraît ainsi peu adapté à la logique de ces opérateurs.

4. La combinaison du régime RCE et de la circulaire de 2010 est adaptée au monde de l'enseignement supérieur, de la culture et de la recherche mais pas aux autres opérateurs

4.1. Une évolution du cadre est probablement opportune mais aucune piste ne se dégage clairement à l'examen des pratiques

Une proportion aussi importante de non-conformité dans le recours aux emplois hors plafond appelle une réflexion sur l'opportunité d'une évolution du cadre en vigueur.

Toutefois, le caractère très spécifique des modes de recours aux emplois hors plafond des différents types d'opérateurs (Tableau 6), ainsi que les risques qu'ils présentent (cf. Tableau 7), permettent difficilement d'envisager une mesure simple prenant en compte simultanément la plupart des situations. En particulier :

- ◆ les règles en vigueur sont bien adaptées aux besoins des opérateurs de recherche et culturels ;
- ◆ les écoles se caractérisent à la fois par un besoin qui ne peut trouver satisfaction que dans l'encadrement le plus lâche et par un risque qui se prête le moins à une maîtrise par des outils purement budgétaires ;

Rapport

- ◆ les opérateurs gestionnaires, dans le cadre de l’accomplissement de missions nouvelles, ont besoin d’un retour au cadre de la circulaire de 2008 ;
- ◆ les opérateurs gestionnaires, dans le cadre d’un surcroît ponctuel d’activité, ont des besoins de flexibilité qui n’ont pas toujours vocation à être financés par une source extérieure.

Tableau 6 : Règles que nécessiteraient les différents types de recours aux emplois hors plafond pour être réguliers

Type de besoin	Seraient autorisé par une règle spécifiant :	Commentaire
Recherche	Emplois hors plafond financés par fonds privés ou fonds publics après mise en concurrence. Conformité au cadre actuel	Inhérent à l’organisation de la politique de financement de la recherche publique
Culture	Emplois hors plafond financés par fonds privés (mécénat). Conformité au cadre actuel	Logique de complément de ressources.
Écoles supérieures (hors activités de recherche)	Emplois hors plafond financés par toute ressource obtenue par l’établissement et différente de la SCSP ou des taxes affectées. Pas de lien nécessaire entre la ressource et l’emploi.	Logique de développement d’une offre analogue à celle de structures privées Cadre plus permissif que la circulaire de 2008 ²⁴
Gestionnaires de politiques publiques – mission nouvelle	Emplois hors plafond financés par toute ressource privée ou publique (hors SCSP et taxe affectée) qui le prévoit. Pas de condition de mise en concurrence pour l’obtention des financements publics.	Retour au cadre de la circulaire de 2008
Gestionnaires de politiques publiques – besoin ponctuel et non reproductible (type pic d’activité)	- Utilisation du taux fictionnel de vacance sous plafond, pour dégager les emplois nécessaires. - Identification de caractéristiques propres aux emplois traduisant ces besoins, qui ne seraient alors pas comptabilisés sous plafond, à la manière des vacataires (ex. : CDD non renouvelables de moins de 6 mois)	- La première piste est plus adaptée aux grands opérateurs qu’aux petits (un plafond plus faible est moins à même de produire des effets statistiques). - la seconde piste nécessite un examen en conseil d’administration du recours à ce type de contrat afin d’éviter qu’ils ne se substituent aux emplois plus réguliers.
Fourniture de prestations commerciales	Emplois hors plafond adossés à un ensemble de recettes de faible montant	Cette hypothèse avait été explicitement écartée dès la circulaire de 2008 ²⁵
Co-financement des thèses et des post-doctorats	Les doctorants et post-doctorants sont comptabilisés hors du plafond d’emplois	Cette règle revient à considérer ces contrats comme des contrats aidés.

Source : Mission.

²⁴ Même sous son interprétation la plus souple, la circulaire de 2008 n’autorisait pas la comptabilisation hors plafond d’emplois financés par une multitude de ressources commerciales.

²⁵ L’hypothèse avait été écartée au motif que le lien entre un emploi et des ressources multiples reposait sur des outils de comptabilité analytique qui ne sont pas des outils budgétaires et qui n’offrent aucune garantie sur la pérennité des ressources sur toute la durée du contrat qu’elles doivent financer.

Rapport

Tableau 7 : Risques budgétaires et de politique publique associés aux différents motifs de recours aux emplois hors plafond

Type de besoin	Risques budgétaires	Risques extra-budgétaires
Recherche	- titularisation non souhaitée des contractuels au regard de la durée habituellement longue des contrats de recherche - obtention des financements sur une base d'allocation à l'identique plutôt que de qualité scientifique	
Culture	-	-
Écoles supérieures	une mauvaise stratégie peut entraîner à moyen terme la dégradation de la situation de l'établissement	- perte de vue de l'activité principale au profit de l'activité la plus rémunératrice (par ex. : formation initiale ou continue)
Opérateurs gestionnaires – mission nouvelle	- surconsommation des ressources de fonctionnement financées par la SCSP - point de fuite de la maîtrise des effectifs publics - dès lors qu'une organisation complexe est mise en œuvre, difficulté à réduire les effectifs une fois le financement éteint.	-
Opérateurs gestionnaires – besoin ponctuel et non reproductible (type pic d'activité)	- le niveau des effectifs associés à un surcroît ponctuel peut être figé en l'absence d'un suivi précis	-
Fourniture de prestations commerciales	- les emplois hors plafond reposant dans ce cas sur une multitude de recettes ponctuelles, la pérennité de la ressource n'est pas assurée sur toute la durée des contrats	-
Co-financement des thèses et des post-doctorats	Comme tout CDD, introduit un engagement budgétaire pluriannuel qui rigidifie à court terme la dépense publique.	-

Source : Mission.

4.2. L'évolution du cadre des emplois hors plafond nécessite de distinguer les pratiques légitimes de celles qui ne le sont pas et d'explicitier les objectifs poursuivis par l'établissement d'un plafond d'emplois

4.2.1. Les écoles supérieures peuvent opter pour le cadre RCE déjà existant

La **satisfaction des besoins des écoles n'est pas atteignable** dans le cadre budgétaire général applicable aux opérateurs de l'État. En revanche, le régime RCE, mis en place pour donner les outils de l'autonomie aux EPSCP en équilibrant compétences et responsabilités, serait compatible avec leurs pratiques en matière de hors plafond. Il est donc légitime d'inviter les écoles supérieures à opter soit pour le cadre RCE soit pour le cadre général des opérateurs, et d'ajuster en conséquence leurs modalités de recours aux emplois hors plafond.

4.2.2. La fourniture de prestation commerciale ne saurait avoir vocation à financer des emplois hors plafond, hors cadre dérogatoire justifié par le modèle économique de l'opérateur

Les créations d'emplois hors plafond assis sur des **recettes commerciales multiples** étaient écartées par la circulaire de 2008 au motif qu'il était impossible d'assurer que ces recettes dureraient aussi longtemps que le contrat signé avec la personne employée. Le risque budgétaire reste limité à la rémunération de la personne jusqu'au terme de son contrat mais ne peut être maîtrisé. À l'inverse, si ces ressources sont présumées suffisamment prévisibles pour assurer le financement d'un volume d'emploi stable sur plusieurs exercices, rien ne s'oppose à ce que ce volume stable soit intégré au plafond d'emplois durant la préparation du PLF. Ces emplois ont donc vocation à figurer sous plafond, ou à relever par exception des marges de gestion infra-annuelles (cf. *infra*).

Certains opérateurs se financent majoritairement sur ressources commerciales, à l'instar du Laboratoire national d'essai et de métrologie (LNE), de l'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA) ou de la Réunion des musées nationaux (RMN). Leur modèle économique présente des spécificités telles qu'il nécessite d'adapter le niveau des emplois à celui des recettes commerciales. Il convient donc, soit de les exclure de la liste des opérateurs, soit de leur appliquer un cadre dérogatoire analogue à celui qui permet à la RMN de comptabiliser hors plafond des emplois financés par des ressources commerciales.

4.2.3. Les contrats de doctorat peuvent être rapprochés des contrats d'apprentissage

Les **contrats de thèse ou de post-doctorat cofinancés par les opérateurs** ne présentent pas de risque budgétaire particulier pour l'opérateur ou pour l'État. De plus, ils ne concourent pas directement à l'activité de l'opérateur et n'ont donc pas d'utilité directe, hormis parfois pour les opérateurs de recherche. Il n'existe donc pas d'incitation particulière à développer ce type d'emploi. Toutefois, un contrat de thèse ou de post-doctorat cofinancé, comme tout CDD, représente un engagement pluriannuel de l'opérateur, qui a vocation à figurer sous le plafond d'emploi²⁶.

La situation actuelle est variée :

- ◆ le CNRS comptabilise les thèses qu'il finance au moins en partie sous son plafond d'emplois ;
- ◆ les contrats de thèse cofinancés par l'ONERA et le CNES sont comptabilisés sous plafond à proportion de la part financée par l'opérateur et le complément est comptabilisé hors plafond ;
- ◆ le CEA comptabilise environ 1 200 contrats de thèse hors du plafond d'emplois.

L'imputation hors plafond peut se justifier par le caractère très particulier du contrat doctoral, qui poursuit également un objectif de formation. Il peut également se justifier par le souci de préserver inchangé le nombre de doctorants formés par les opérateurs en cas de mesure générale de réductions de l'emploi.

²⁶ Selon le guide d'imputation des emplois de la direction du budget.

4.3. La réponse à apporter aux opérateurs gestionnaires diffère selon que l'objectif poursuivi est le renforcement de la maîtrise de l'emploi public ou non

La **situation des opérateurs gestionnaires est complexe**. Ils sont conduits à créer des emplois hors plafond soit pour faire face à des surcroûts temporaires d'activité, soit pour accomplir des missions nouvelles, ponctuelles ou au long cours, qui leur sont généralement confiées par des personnes publiques.

Le premier cas ne devrait plus poser de problèmes grâce au passage du calcul par ETP au calcul par ETPT. Le second soulève en revanche avec acuité la question de l'objectif du plafond d'emplois :

- ◆ s'il vise le seul encadrement des emplois financés par la SCSP ou les taxes affectées, les emplois concourant aux missions nouvelles faisant l'objet de financements spécifiques n'ont pas vocation à entrer sous le plafond, même si ces financements sont accordés par l'État ;
- ◆ s'il vise la maîtrise globale de l'emploi public, notamment de l'emploi financé par des crédits votés en loi de finances, des financements publics ne sauraient créer des emplois échappant au plafond ;
- ◆ s'il vise la maîtrise la maîtrise globale de l'emploi public consacré aux objectifs fixés en loi de finance (c'est à dire concourant à la réalisation du service public national), des financements de l'État ou de l'Union européenne ne sauraient créer des emplois échappant au plafond.

4.3.1. Si le plafond d'emplois ne vise pas la maîtrise globale de l'emploi public, il convient de comptabiliser hors du plafond les emplois financés sur fonds publics obtenus de gré-à-gré, sans appel à projets ou appel d'offres

Si le plafond d'emplois ne vise pas la maîtrise globale de l'emploi et de l'emploi public, il poursuit d'une part la maîtrise des engagements de long terme de l'État et d'autre part celle des emplois dont le financement repose sur les dotations accordées à l'opérateur par les lois de finances, c'est-à-dire la SCSP et les taxes affectées.

Ce choix peut s'interpréter comme un retour à la situation qui prévalait jusqu'à l'adoption de la circulaire de 2010 (cf. 1.2). Il correspond aux pratiques de certains opérateurs, le point de repère des acteurs concernés restant encore la conception d'un plafond d'emplois circonscrit aux emplois financés par la SCSP ou par une taxe affectée et à l'ensemble des emplois à durée non limitée de l'opérateur.

Selon cette approche, l'État est placé vis-à-vis de ses opérateurs dans la position d'un client vis-à-vis de ses fournisseurs : il peut définir un plafond pour des emplois qu'il finance (via la SCSP) ou dont il supporte le risque (emplois à durée indéterminée). Les contrats à durée déterminée (CDD) n'auraient donc pas motif à être encadrés par la LFI dès lors que l'intégralité de leur financement est assurée indépendamment des fonds accordés à l'opérateur par cette même LFI.

L'objectif de maîtrise globale de l'emploi et de la dépense publique n'est toutefois pas atteint dans ce cadre :

- ◆ un opérateur peut créer des emplois hors plafond s'il reçoit un financement d'une structure également soumise à plafond d'emplois, par exemple un ministère. Les crédits votés en loi de finances financent dans cet exemple des emplois qui ne seront pas comptabilisés sous le plafond voté par la même loi de finances.
- ◆ un opérateur peut rémunérer un autre opérateur pour une mission spécifique. Le second opérateur pourra alors créer des emplois hors plafond, bien que le financement puisse être rattaché *in fine* à la SCSP du premier opérateur.

Rapport

Il faut toutefois souligner que la loi « Liberté et responsabilité étendue » (LRU) introduit une dose incontournable de perméabilité dans le plafond d'emplois comme outil de maîtrise de l'emploi, dans la mesure où tout opérateur d'enseignement supérieur ayant opté pour ce régime a la possibilité de créer de l'emploi hors plafond dans des conditions souples.

Il importe donc d'assurer en complément un mécanisme de maîtrise spécifique aux emplois hors plafond. Bien que la mission n'ait pu expertiser les différentes pistes envisageables, il apparaît que le dispositif le plus naturel repose sur les contrôleurs budgétaires et les contrôleurs économiques et financiers. Il leur appartiendra dans cette éventualité de s'assurer que les emplois créés sont nécessaires et proportionnés.

Cette option donne de la souplesse à la puissance publique pour entreprendre de nouvelles missions, en contrepartie d'un suivi plus lâche de l'emploi public et d'un avantage donné aux agences sur les autres modalités d'intervention (services déconcentrés, commande publique) :

- ◆ cette option présente les avantages suivants :
 - elle est simple à mettre en œuvre : il suffit de permettre la création d'emplois hors plafond financés par des fonds publics quelle qu'aient été les modalités de leur attribution ;
 - elle correspond à la tendance observée chez les opérateurs, les ministères et certains contrôleurs ;
 - elle contribue à la souplesse de l'action publique, en permettant de créer aisément les emplois nécessaires à la réalisation de missions nouvelles décidées par les pouvoirs publics, sans devoir passer par le calendrier ou le formalisme de la loi de finances ;
- ◆ elle emporte également les conséquences suivantes :
 - l'emploi hors plafond sera alors encadré par un dispositif plus lâche que l'emploi sous plafond, dont les évolutions sont d'une ampleur pourtant similaire :
 - il fera l'objet de plusieurs échanges ponctuels avec des contrôleurs plutôt que d'une discussion globale devant le Parlement préparée par l'ensemble des parties prenantes ;
 - les conséquences en termes d'emploi public des missions nouvelles ne sont pas présentées au Parlement en même temps que le vote de leur financement ;
 - cet encadrement plus lâche ne correspond pas à la demande du Parlement de pouvoir encadrer de manière consolidée l'ensemble des emplois publics financés par les programmes budgétaires²⁷.
 - les contrôleurs devront développer une doctrine et des outils pour apprécier la proportionnalité des emplois créés par les opérateurs ;
 - le recours aux opérateurs pour réaliser des missions nouvelles aura un avantage à la fois sur les services déconcentrés (qui ne peuvent créer d'emplois, même en présence de financements spécifiques) et sur le recours au secteur privé (où le code des marchés publics implique des délais de plusieurs mois). Cette situation est susceptible d'entraîner des conséquences sur l'organisation l'action publique (rôle des préfets, commande publique, ...) qui dépassent le seul cadre de la comptabilisation des emplois.

²⁷ Voir notamment <http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2011/articles/53/531.html>

Rapport

Enfin, la mise en œuvre de cette option nécessitera un ajustement du plafond d'emplois pour en retirer les ETPT actuellement financés par des ressources publiques qui deviendront éligibles à une comptabilisation hors plafond. Cette option aurait pour résultat de rendre réguliers près de 6 000 ETPT hors plafond actuellement non conformes à la circulaire de 2010. Le contrôle en proportionnalité des contrôleurs portera sur ces 6 000 ETPT.

4.3.2. Si la maîtrise globale de l'emploi public est un objectif poursuivi par le plafond d'emplois, il convient de restreindre les comptabilisations hors plafond aux ressources privés ou aux contrats de recherche

Si la maîtrise globale des emplois et de la dépense publics est un objectif du plafond d'emplois :

- ◆ tout emploi financé par des fonds publics a vocation à être comptabilisé sous le plafond d'emplois ;
- ◆ les seules possibilités de création d'emplois hors plafond deviennent :
 - les emplois nécessaires à l'accomplissement d'actions prévues par un contrat financé par des fonds privés ;
 - les contrats aidés, dont les volumes ont été préalablement encadrés par le calibrage des crédits qui leur sont affectés par l'État ;
 - les emplois financés par les appels à projets de recherche (publics) remportés par l'opérateur. Cette disposition spécifique est inhérente au choix d'organisation de la politique de recherche. Les emplois hors plafond permettent ici la répartition des effectifs de la recherche entre les établissements plutôt qu'une augmentation du volume global de ces effectifs.

Cette option conduisant à une certaine rigidification des emplois des opérateurs, il peut être opportun d'autoriser la comptabilisation hors plafond des contrats non renouvelables de très courte durée afin d'apporter de la souplesse pour des actions non récurrentes et d'ampleur limitée, quel que soit leur financement (SCSP incluse). Ces emplois pourraient être mobilisés dans l'attente d'une autorisation de relèvement du plafond d'emplois par le Parlement, et examinés annuellement en conseil d'administration pour s'assurer qu'il n'en est pas fait usage pour accomplir des tâches régulières ou prévisibles.

Si cette option était retenue, la mission recommande en outre de présenter avec la plus grande lisibilité possible les objectifs et la logique du plafond d'emplois. À défaut il est probable que les pratiques retrouvent l'orientation qui avait entraîné il y a six ans l'adoption de la circulaire de 2010 et qui a de nouveau été constatée par la mission sur l'exercice 2015. Cette lisibilité accrue pourra être obtenue en affirmant l'objectif du plafond d'emplois et les conditions de recours aux emplois hors plafond :

- ◆ en renommant le plafond « plafond d'emplois toutes ressources publiques » ;
- ◆ en créant quatre compartiments distincts au sein des emplois hors plafond :
 - « hors plafond, financement privé » ;
 - « hors plafond, financement recherche » ;
 - « hors plafond, contrats aidés » ;
 - « hors plafond, marginal » pour les contrats non renouvelables de très courte durée.

Cette option renforce la maîtrise de l'emploi et de la dépense publics au travers d'une définition cohérente du plafond, en contrepartie d'une création d'emplois moins souple pour assurer de nouvelles missions décidées par la puissance publique :

- ◆ cette option présente les avantages suivants :

Rapport

- elle assure la maîtrise des emplois financés sur fonds publics, quelles qu'aient été les modalités par lesquelles cet argent public est parvenu jusqu'à l'opérateur ;
- le cadre est clair et l'intitulé des catégories de comptabilisation des emplois limite les risques de mauvaise comptabilisation ;
- elle ne comporte pas d'incitation pour la puissance publique à agir par l'entremise des opérateurs plutôt que des services déconcentrés ou de la commande publique pour des raisons étrangères à la performance de ces différents canaux ;
- ◆ elle entraîne les conséquences suivantes :
 - la rigidification des créations d'emplois obligera la puissance publique, lorsqu'elle souhaite confier une mission nouvelle à un opérateur, à attendre un arbitrage en loi de finances ou à renoncer à certaines activités pour dégager des effectifs à redéployer. Elle suppose également un profond changement de pratique et d'avoir un échange très pointilleux en conférence budgétaire ;
 - les collectivités locales peuvent avoir besoin de l'expertise d'un opérateur, or il n'est pas évident que le cadre de la loi de finances soit le plus adapté à l'examen de besoins d'échelle infranationale.

Environ 8 500 emplois hors plafond actuels seraient non conformes au cadre dans cette option, soit un chiffre très proche de celui des emplois hors plafond actuellement non conformes à la circulaire de 2010.

La mission recommande enfin, si ce cadre était retenu, de laisser intacts les contrats hors plafond existant et de n'appliquer les nouvelles dispositions qu'aux nouveaux contrats ou à l'occasion du renouvellement des contrats en cours. Cette modalité de transition permettra d'éviter un rebasage général et de grande ampleur des plafonds d'emplois, qui seront plutôt discutés durant la procédure budgétaire en fonction des besoins. Pour cela, une cinquième catégorie d'emplois hors plafond pourra être créée, intitulée « hors plafond historique, extinction » qui aura vocation à s'éteindre au bout de trois ans.

4.3.3. Dans le dernier cas de figure, la création d'emplois hors plafond pourrait être limitée aux financements privés ou aux financements des collectivités locales dans le respect des principes de la commande publique

L'examen des dossiers d'emplois comptabilisés hors plafond a permis d'identifier des cas de recours à ces emplois pour réaliser des prestations ou remplir des missions spécifiques pour le compte de collectivités locales. Les collectivités signent alors une convention avec l'opérateur pour bénéficier d'une compétence qu'il n'est pas possible de trouver ailleurs afin de répondre à un besoin qui n'entre pas dans le cadre de ses missions de service public national.

C'est par exemple le cas de CEA Tech, dans lequel trois régions ont passé convention avec le CEA pour qu'il effectue des actions de transfert technologique en direction du tissu industriel local. En l'espèce, aucun autre acteur que le CEA n'aurait pu satisfaire ce besoin²⁸. Or, le cadre de la loi de finances n'est pas le plus adapté pour débattre des moyens consacrés à une mission répondant à une demande locale et qui ne rentre pas dans le cadre des missions nationales de l'opérateur, discutées en procédures budgétaires. Il est donc probable que l'option présentée précédemment (cf. § 4.3.2) empêche la satisfaction de besoins *a priori* légitimes.

²⁸ Il s'agissait de mettre à disposition des entreprises locales les technologies développées au CEA.

Rapport

- ◆ Il est dès lors possible, par rapport à l'option précédente, de restreindre l'objectif du plafond d'emplois à la maîtrise globale des emplois publics concourant à la réalisation du service public national. Les cas de recours aux emplois hors plafond seraient alors les mêmes que ceux présentés dans l'option précédente (cf. 4.3.2), auxquels s'ajoute les emplois reposant sur des financements accordés par des collectivités locales pour assurer des activités non prévues au titre des missions nationales de l'opérateur et qui ne peuvent être réalisées par un acteur privé.

La vérification du caractère non prévu au titre des missions nationales et de l'impossibilité de recourir à un acteur privé pour les accomplir reposerait sur les contrôleurs budgétaires et les bureaux sectoriels de la direction du budget. Cette vérification porterait sur un volume d'emploi estimé à environ 700 ETPT²⁹.

Cette option renforce la maîtrise de l'emploi public tout en préservant la possibilité pour les collectivités de tirer parti des compétences spécifiques des opérateurs, en contrepartie toutefois d'une création d'emplois moins souple pour assurer de nouvelles missions décidées à l'échelon national ou européen. Elle présente le même profil d'avantages et de conséquences que l'option précédente, en permettant à la différence de cette dernière de satisfaire les besoins des collectivités qui ne pourraient être pris en compte à l'échelon national de la loi de finances.

4.4. Le suivi des emplois hors plafond peut être renforcé

4.4.1. Les contrôleurs exercent un suivi des emplois hors plafond limité par les arrêtés de contrôle des opérateurs

Les contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers contrôlent les recrutements selon des modalités très variables d'un opérateur à l'autre, qui seront étudiées en détail dans les monographies établies lors de la seconde phase de la mission. Durant l'enquête conduite sur les emplois hors plafond, la plupart des contrôleurs ont indiqué à la mission devoir se retourner vers les opérateurs pour obtenir les informations demandées, qui n'étaient pas en leur possession.

Les contrôleurs économiques et financiers sont chargés³⁰ « d'exercer un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent (...) » pour « analyser les risques et évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État. » Cette définition n'implique pas un contrôle systématique sur les recrutements. Pour suivre l'application de la loi de finances et des emplois, le contrôle économique et financier dispose généralement du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) qui permet d'assurer le respect en masse des consommations d'emploi mais pas de vérifier la régularité de leur comptabilisation sous le plafond ou en dehors.

Les contrôleurs budgétaires ne semblent donc pas être en mesure, en l'état actuel, d'assurer un suivi de la régularité des emplois hors plafond.

En outre, certains des contrôleurs avec lesquels la mission a été en contact partageaient les interrogations des opérateurs sur la légitimité du plafond d'emplois dès lors que l'opérateur disposait de ressources complémentaires à la SCSP.

²⁹ Volume estimé au regard du stock actuel d'emploi financés par les collectivités locales, hors appels à projet de recherche

³⁰ Cf. conformément au décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État

Rapport

La clarification des objectifs du plafond d'emplois et la motivation de ses règles de fonctionnement concourront à la mobilisation des contrôleurs.

Si les objectifs assignés au plafond d'emplois incluent la maîtrise globale de l'emploi public ou de l'emploi concourant à la réalisation du service public national, la mise en place des catégories pré-qualifiées recommandées par la mission au sein des emplois hors plafond guidera et facilitera le contrôle de ces emplois. Il ne peut reposer, en l'absence de systèmes de contrôle interne chez les opérateurs, que sur l'analyse d'un échantillon de dossiers du type de celui auquel a procédé la mission. Un contrôle a priori de ces emplois constituerait naturellement une garantie plus robuste ; néanmoins la mission ne peut se prononcer sur l'opportunité ou la faisabilité de cette mesure, qui dépend notamment de la charge de travail des services de contrôle.

4.4.2. Le suivi des emplois hors plafond par la direction du budget pourrait être davantage propice aux analyses pluriannuelles

Les informations suivies par la direction du Budget semblent peu adaptées au suivi et au contrôle effectif de l'évolution des emplois hors plafond.

D'une part, certains opérateurs sont regroupés par catégories qui connaissent des ajustements de périmètres nombreux et se montrent donc peu favorables à un suivi attentif des emplois. C'est notamment le cas des catégories d'écoles supérieures, où les emplois hors plafond sont pourtant nombreux et fréquemment non conformes au cadre en vigueur. La circonstance que plusieurs écoles ayant opté pour le régime RCE figurent dans ces mêmes catégories ne favorise pas le suivi.

D'autre part, il n'existe pas de restitution pluriannuelle consolidée des effectifs hors plafond des opérateurs ni de restitution aisément disponible des schémas d'emplois appliqués aux opérateurs. L'enjeu du sujet reste donc difficilement perceptible, alors même que toutes les informations nécessaires sont disponibles.

4.5. Recommandations

S'il apparaît opportun de faire évoluer l'encadrement du recours aux emplois hors plafond, la définition à adopter dépend de l'objectif assigné à au plafond d'emplois, qui n'a jamais été explicité.

Proposition n° 1 : Expliciter l'objectif poursuivi par le plafond d'emplois : soit l'encadrement des seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées, soit la maîtrise globale de l'emploi public, soit la maîtrise globale de l'emploi consacré aux objectifs des programmes votés en loi de finances.

Proposition n° 2 : Si le plafond se limite aux seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées, il convient de modifier la circulaire de 2010 pour supprimer l'exigence d'un appel d'offres ou appel à projets pour les financements publics sur lesquels reposent les emplois hors plafond.

Proposition n° 3 : Si le plafond se limite aux seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées, le contrôle du caractère nécessaire et proportionné des créations d'emplois hors plafond pourrait être assuré par les contrôleurs, qu'il conviendra d'accompagner dans cette tâche nouvelle.

Proposition n° 4 : Si l'objectif du plafond d'emplois est la maîtrise globale de l'emploi public, il convient de modifier la circulaire de 2010 pour supprimer la possibilité de comptabiliser hors plafond des emplois reposant sur des financements publics, hormis appels à projet de recherche.

Rapport

Proposition n° 5 : Si l'objectif du plafond d'emplois est la maîtrise globale de l'emploi consacré aux objectifs des programmes votés en loi de finances, il convient de modifier la circulaire de 2010 pour supprimer la possibilité de comptabiliser hors plafond des emplois reposant sur des financements publics, hormis d'une part les appels à projet de recherche et d'autre part les conventions avec une collectivité locale ayant pour objet une activité non prévues au titre des missions nationales de l'opérateur et qui ne peuvent être réalisées par un acteur privé.

Proposition n° 6 : Si le plafond ne se limite pas aux seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées, il pourra être opportun de prévoir que les contrats à durée déterminée (CDD) non renouvelables d'une durée inférieure à six mois et qui sont consacrés à des actions imprévues non récurrentes puissent être comptabilisés comme hors plafond quel que soit leur mode de financement. Un bilan du volume et de la destination de ces emplois sera présenté chaque année en conseil d'administration, afin d'apprécier la légitimité du recours à ces emplois très dérogatoires.

Proposition n° 7 : Si le plafond ne se limite pas aux seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées il est recommandé, pour favoriser la compréhension et l'appropriation du cadre par les opérateurs, les ministères et les contrôleurs, de renommer le plafond d'emplois en « plafond d'emplois toutes ressources publiques ». Il est également recommandé de créer plusieurs catégories d'emplois hors plafond : « hors plafond, financement privé », « hors plafond, financement recherche », « hors plafond, financement local de missions annexes » (le cas échéant), « hors plafond, contrat aidés » et « hors plafond, marginal ». Cette dernière catégorie pourra correspondre à des contrats de moins de six mois non renouvelables et consacrés à des actions imprévues et non récurrentes.

Proposition n° 8 : Si le plafond ne se limite pas aux seuls emplois financés par la SCSP et les taxes affectées, la mission recommande une entrée en vigueur progressive du nouveau cadre des emplois hors plafond en ne l'appliquant qu'aux emplois dont le contrat est nouvellement signé ou renouvelé. Les emplois hors plafond actuels pourront être placés dans une catégorie « hors plafond, transitoire » qui ne sera plus réalimenté et qui a vocation à s'éteindre, au plus tard trois ans après l'adoption du nouveau cadre.

Tableau 8 : Synthèse de l'évolution à apporter au cadre des emplois hors plafond selon l'objectif poursuivi par le plafond d'emplois (hors cadre RCE)

Les emplois hors plafond peuvent être financés par	Objectif poursuivi par le plafond d'emplois		
	Encadrement des seuls emplois financés par la SCSP ou les taxes affectées	Maîtrise globale de l'emploi public	Maîtrise globale de l'emploi consacré aux objectifs des programmes votés en loi de finances
La SCSP ou les taxes affectées de l'opérateur	Non	Non	Non
Des recettes commerciales	Non, sauf dérogation spécifique à l'opérateur		
Toute convention avec une personne privée	Oui	Oui	Oui
Toute convention avec une personne publique	Oui	Non	Non
Un contrat de recherche remporté à la suite d'un appel à projets	Oui	Oui	Oui
Une convention avec une collectivité locale ayant pour objet une activité non prévues au titre des missions nationales de l'opérateur et qui ne peut être assurée par un acteur privé	Oui	Non	Oui

Source : Mission.

Rapport

Aux côtés des évolutions des règles de comptabilisation des emplois, la mission a observé durant ses travaux plusieurs situations qui appellent des évolutions spécifiques à certains opérateurs.

Proposition n° 9 : l'ANDRA et le laboratoire national d'essai et de métrologie (LNE), qui tirent l'essentiel de leurs ressources de recettes commerciales, pourraient soit être retirés de la liste des opérateurs soit voire leur plafond d'emplois augmenté pour refléter le niveau réel de leurs effectifs.

Plus de 60 % des effectifs de l'ANDRA et du LNE sont comptabilisés hors du plafond d'emplois alors même qu'il s'agit de CDI. Cette situation, très anormale pour un opérateur, s'explique par le fait que l'ANDRA et le LNE n'en présentent pas les caractéristiques. En particulier, ils tirent tous deux plus de 60 % de leurs financements de ressources commerciales.

Proposition n° 10 : L'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) comptabilise hors du plafond d'emplois près de 4 500 ETPT qui auraient vocation à le réintégrer.

Les personnels sous contrat locaux rémunérés par l'AEFE sont comptabilisés hors du plafond d'emplois, alors qu'ils sont financés par la SCSP de l'opérateur et les frais de scolarité acquittés par les familles à l'étranger. En outre, ces emplois sont stables et nécessaires à la réalisation du cœur de mission de l'agence. Ces emplois sont encadrés par les tutelles de l'établissement par un « plafond du hors plafond », qui les apparente très directement à des emplois sous plafond.

Un rebasage clarifierait la situation et rendrait à l'agence la liberté de gestion qui s'attache normalement aux emplois hors plafond.

Proposition n° 11 : Le plafond d'emplois de l'ASP, maintenant exprimé en ETPT, pourrait être ajusté pour réintégrer ses 330 ETPT hors plafond.

En raison du caractère très saisonnier de ses activités, l'ASP bénéficie d'un cadre dérogatoire qui prévoit de comptabiliser chaque CDD hors du plafond d'emplois. Le plafond d'emplois étant désormais exprimé en ETPT, unité qui permet de s'accommoder de fortes variations infra-annuelles, il apparaît possible de réintégrer l'ASP dans le cadre général de la comptabilisation des emplois.

CONCLUSION

La croissance des emplois hors plafond, vive sans se révéler alarmante, est d'un ordre de grandeur digne d'intérêt. La proportion importante d'emplois non conformes au cadre en vigueur appelle une évolution de ce cadre, dans une direction qui dépend de l'objectif assigné au plafond d'emplois. L'incertitude qui entoure cet objectif, qui n'a jamais été explicité, fait obstacle à la compréhension et au respect du cadre de comptabilisation des emplois sous le plafond ou en dehors.

À ce titre, la mission considère que la première des priorités réside dans la clarification, par tous les moyens possibles, de la finalité du plafond d'emplois et corrélativement, de la notion de ressources propres.

À Paris, le 2 juin 2016

L'inspecteur général des finances



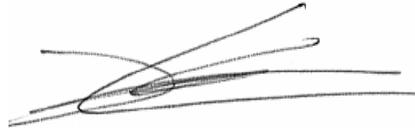
ERIC GISSLER

L'inspecteur des finances



DAVID KRIEFF

L'inspecteur des finances



DAVID KNECHT

PIECE JOINTE

**Liste des emplois hors plafond non
conformes constatés**

1. Opérateurs de recherche

1.1. Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
284	50	28

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

22 emplois comptabilisés hors du plafond d'emplois sont financés sur fonds publics (d'origine ministérielle) qui n'ont pas été obtenus par appel à projets / appel d'offres.

6 emplois comptabilisés hors du plafond d'emploi sont cofinancés par l'opérateur.

1.2. Centre national d'études spatiales (CNES)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
239	59	59

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

62 post-doctorants et 97 doctorants comptabilisés en hors plafond sont co-financés par le CNES. Le CNES comptabilise en hors plafond uniquement la part financée par son partenaire.

1.3. Institut de recherche pour le développement (IRD)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
160	48	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un emploi hors plafond est financé sur des fonds publics qui n'ont pas été obtenus par appel à projets.

1.4. Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
61	46	46

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Parmi les 50 doctorants et post-doctorants comptabilisés en hors plafond, la plupart sont cofinancés par l'ONERA (proportion non qualifiable, selon le contrôleur seule la part non financée par l'ONERA apparaît en hors plafond ; par ailleurs les cas où le partenaire public ou privé finance 100 % du poste sont rares).

1.5. Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
57	21	3 (47)

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Deux emplois hors plafond de doctorants et un emploi hors plafond de post-doctorant sont financés par des fonds publics obtenus sans appel d'offres / appel à projets.

En outre, l'IRSN bénéficie de deux dérogations :

- ♦ lors de la RIM du 24 mars 2009, l'opérateur a été autorisé à créer 15 emplois hors plafond à durée indéterminée pour le développement international, cette dérogation étant motivée d'une part par le financement privé de ces emplois (demande de pays étrangers) et d'autre part par l'impossibilité de recruter des personnes aux compétences nécessaires en CDD ;
- ♦ lors de la RIM du 23 juin 2011, l'opérateur a été autorisé à créer 44 emplois hors plafond de doctorants et de post-doctorants, afin de libérer des emplois sous plafond de manière urgente dans le contexte de l'incident de Fukushima. Ces emplois dérogatoires, selon les termes du compte-rendu de la RIM, avaient « vocation à être pérennisés et les modalités de cette pérennisation seront étudiées au cours des discussions du prochain projet de loi de finances ».

Les 44 emplois hors plafond faisant l'objet d'une dérogation qui a expiré peuvent être considérés soit comme dérogatoire, soit comme non conformes.

1.6. GIP Genopole

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
6	9	9

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Neuf emplois hors plafond sont financés sur le budget du GIP, donc *a priori* sur les ressources que lui accordent sans appel à projets les établissements publics qui y sont partie.

1.7. Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
2	3	2

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Deux emplois hors plafond, financés par des ressources propres obtenues par appel d'offres, sont cofinancés par l'opérateur.

1.8. Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

Pièce jointe

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
1	3	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un emploi hors plafond (en contrat d'activité, CDA) est financé sur le budget de l'établissement.

2. Écoles

2.1. Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
4 485	13	13

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

40 emplois hors plafond ont été recrutés en 2015. Un échantillon de treize dossiers a été constitué, pour lesquels les informations suivantes ont été fournies, qui tous concernent des enseignants résidents, rémunérés sur les droits de scolarité, ce qui ne correspond pas tout à fait à la définition du hors plafond sans être non plus complètement hors du cadre ;

Par ailleurs, selon les entretiens conduits par la mission auprès de l'opérateur, l'essentiel des emplois hors plafond de l'opérateur (4 069 ETPT sur les 4 452 ETPT hors plafond prévus en 2016) concernent des emplois de droit local, dont une part significative ne peuvent, selon l'opérateur, être considérés comme des contrats à durée déterminée.

2.2. École des mines Saint Etienne (EMSE)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	42	37

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

37 emplois sous plafond sont financés par des ressources propres constituées *a priori* par des frais de scolarité ou, pour 5 d'entre eux, par des ressources accordées par la ville de Saint Etienne sans appel à projets.

2.3. École nationale d'administration (ENA)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	10	3

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Deux emplois hors plafond correspondent à une convention interministérielle pour « cycle interministériel de management de l'État, conclue le 22 avril 2015 », dont il n'est pas précisé qu'elle a été obtenue à la suite d'un appel d'offres.

Pièce jointe

Huit emplois hors plafond sont financés sur conventions de prestation ou accords de subvention dans le cadre des relations internationales de l'ENA, dont il n'est pas précisé qu'ils ont été remportés dans le cadre d'un appel d'offres / appel à projets.

2.4. École nationale d'aviation civile (ENAC)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	101	55

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

55 emplois de nature administrative comptabilisés comme hors plafond sont financés par les droits de scolarité.

2.5. École nationale d'architecture de Nancy

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	29	29

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

29 emplois hors plafond financés par des personnes publiques (ville, région, ministère, DREAL) qui n'ont apparemment pas fait l'objet d'un appel à projets.

2.6. École nationale supérieure de l'électronique et de ses applications (ENSEA) de Cergy

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	4	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Une personne en CDD, payée à 30 % sur ressources propres, est comptabilisée à 70 % sous plafond et à 30 % hors plafond.

Trois emplois ne semblent pas pouvoir être l'objet d'une convention de financement telle que visée dans la circulaire de 2010 (secrétaire du service de la formation continue, adjoint administratif au service comptable et chargé de communication) sont financés sur ressources propres (non précisées).

2.7. École Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble (ENSAG)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	14	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un contrat doctoral financé par fonds public qui n'a pas été obtenu à l'issu d'un appel à projets est comptabilisé en hors plafond.

2.8. École Nationale Supérieure d'Architecture de Saint-Etienne (ENSASE)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	1	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un ETP financé par des fonds publics (État et conseil général) qui ne sont pas obtenus par appel à projets est comptabilisé hors plafond.

2.9. École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux (ENSAP Bordeaux)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	56	50

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

30 emplois hors plafond d'enseignants sont financés par les droits d'inscription.

22 emplois hors plafond, majoritairement de recherche, sont financés sur fonds publics *a priori* obtenus sans appel d'offres / appel à projets.

2.10. École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI) de Limoges

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	3	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un emploi hors plafond d'ingénieur de recherche a été financé sur fonds publics sans appel à projets ni appel d'offres.

Un emploi hors plafond d'ingénieur de recherche a été financé sur le reliquat d'un projet terminé financé par une entreprise privée.

2.11. École nationale supérieure de chimie de Lille

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	29	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quatre emplois hors plafond sont financés sur les fonds propres de l'établissement. L'un d'entre eux est en CDI.

2.12. École nationale supérieure d'ingénieurs (ENSI) Caen

Pièce jointe

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	52	15

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quinze emplois hors plafond à caractère administratifs sont financés sur la SCSP.

2.13. École nationale supérieure maritime (ENSM)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	8	8

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Huit ETPT hors plafond ont été dénombrés, qui correspondent à 134 enseignants de l'établissement assurant des cours de formation initiale. Leur financement repose *a priori* sur les droits de scolarité.

2.14. École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) ParisTech

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	17	5

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un gardien de gymnase, deux gestionnaires de logement et un gestionnaire de master spécialisé financés par les frais respectivement de location du gymnase, de loyers et d'inscription aux master. Parmi eux, deux fonctionnaires détachés.

Un chargé des partenariats et de l'insertion professionnelle financé par la taxe d'apprentissage, dont le statut de ressources propres ne semble pas établi et qui n'est pas attribuée pour financer ce type d'activité.

2.15. Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	20	10

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Dix emplois hors plafond, majoritairement de nature administrative, sont *a priori* financés par des frais de scolarité.

2.16. Institut d'études politique (IEP) de Grenoble

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	27	24

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Pièce jointe

24 emplois comptabilisés sont *a priori* financés par les frais de scolarité.

2.17. Institut d'études politique (IEP) de Lille

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	23	23

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

23 emplois (pour 14,61 ETPT) financés sur les droits d'inscriptions, indiqué par l'organisme comme « ne relevant pas de la circulaire de la DB ».

2.18. Institut d'études politique (IEP) de Toulouse

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	4	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quatre emplois hors plafond, de nature administrative, sont financés par des frais de scolarité.

2.19. GIP atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	3	3

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Trois emplois hors plafond, dont deux emplois de nature administrative, sont financés pour partie par un partenaire privé (OPCA Uniformation) et pour partie par les recettes que le GIP tire des formations qu'il dispense.

2.20. Mines d'Albi

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	20	19

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

19 emplois hors plafond, dont 15 de nature administrative, sont financés *a priori* par les frais d'inscription à l'école (selon le contrôleur, l'école n'a pas souhaité donner suite aux questions de la mission).

2.21. Mines d'Ales

Pièce jointe

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	3	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un doctorant a été recruté en hors plafond, financé par des fonds publics obtenus sans appel d'offres / appel à projets.

2.22. Mines de Douai

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	13	3

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Trois contrats de doctorants ont été cofinancés à 50 % par l'opérateur (pratique inscrite dans la convention avec la Région).

3. Opérateurs gestionnaires d'une politique publique

3.1. Pôle emploi

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
2 114	88	75

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Au sein de l'échantillon observé de 88 emplois hors plafond, 76 ne se conformaient pas à la directive car financés sur fonds publics obtenus hors appel d'offres / appel à projets, soit dans le cadre de la gestion du CSP (convention DGEFP - UNEDIC - Pôle emploi), soit dans le cadre de conventions avec les Conseils départementaux. Ces postes correspondent en réalité à de nouvelles missions.

Au total, les emplois financés par la convention CSP s'élèvent 948 ETPT en 2015 et ceux financés par les conventions avec les conseils départementaux à 91 ETPT la même année.

3.2. Laboratoire national d'essai et de métrologie (LNE)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
477	44	44

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

44 CDI sont comptabilisés hors du plafond d'emplois, tous financés par des ressources commerciales.

3.3. Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA)

Pièce jointe

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
436	29	21

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Les emplois hors plafond financés par la contribution spéciale au fonds conception de l'ANDRA ne sont pas comptabilisés sous plafond, par dérogation établie dans le PLFR 2013. Ces emplois sont au nombre de sept dans l'échantillon rassemblé. Tous sont de durée indéterminée.

21 emplois hors plafond (de nature majoritairement administrative) sont financés par les ressources commerciales. Les ressources commerciales proviennent principalement des contrats passés avec les producteurs de déchets radioactifs pour l'usage des centres de stockage gérés par l'agence ; ces contrats, passés dans des situations de monopole bilatéral, ne correspondent pas aux critères de la circulaire. 18 de ces emplois sont de durée indéterminée.

3.4. Agence de service de paiement (ASP)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
265	195	0

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

440 emplois sous plafond, dont l'ASP ne peut indiquer la source de financement. Une règle dérogatoire est appliquée à l'ASP : tous les emplois à durée déterminée sont comptabilisés comme hors plafond, tous les emplois à durée indéterminée sont comptabilisés comme sous plafond.

3.5. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
199	11	10

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Six emplois hors plafond sont financés sur le FEDER sans appel d'offres ou appel à projets. Il s'agit manifestement d'emplois dédiés à la gestion du FEDER pour le compte des collectivités locales.

Quatre emplois d'allocataires de recherches sont financés sur « Ligne budgétaire du programme thèse ADEME ».

Selon le contrôleur, ces emplois sont un échantillon représentatif des 179 emplois hors plafond de l'ADEME.

3.6. Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE)

Emplois hors plafond totaux en 2013	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
133	50	50

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Pièce jointe

50 emplois hors plafond sont financés par les subventions versées par les établissements parties à ce groupement, donc hors de tout appel d'offres / appel à projets.

3.7. Institut Paul-Émile Victor (IPEV)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
117	28	25

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

25 emplois comptabilisés hors plafond sont financés par la SCSP de l'opérateur.

3.8. Centre national de la propriété forestière (CNPFF)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
110	26	21

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

23 emplois hors plafond (dédiés à des fonctions générales) ont été financés sur ressources publiques (ministère ou collectivités) obtenues sans appel d'offres / appel à projets.

3.9. Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
55	7	5

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Trois emplois hors plafond de post-doctorat sont financés sur fonds publics (institut Carnot) obtenus sans appel d'offres / appel à projets. L'un de ces emplois est cofinancé par le BRGM.

Deux emplois hors plafond de doctorat sont cofinancés par le BRGM.

3.10. Réseau national de télécommunications pour la technologie l'enseignement et la recherche (Renater)

Emplois hors plafond totaux en 2013	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
33	49	49

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

49 emplois hors plafond sont financés par les subventions versées par les établissements parties à ce groupement, donc hors de tout appel d'offres / appel à projets. Au sein de ces emplois, 38 sont en CDI.

3.11. Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
29	30	0

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Seize emplois hors plafond pour traiter des AMM de dossiers phyto, dérogation prévue dans le PLF 2015.

3.12. Atout France

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
27	6	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quatre emplois hors plafond, financés sur convention avec des comités de tourisme régionaux obtenus sans appel d'offres. Ces contrats sont des contrats de droit local, parmi lesquels un CDI.

3.13. Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
26	8	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quatre emplois hors plafond financés sur fonds publics (2 sur convention avec la Polynésie, un sur convention Extraplac, un sur convention DREAL Languedoc-Roussillon) sans appel à projets.

Le SHOM dispose d'une compétence unique, aussi un appel d'offres n'aurait pas grand sens, selon le CBR. Les DREAL feraient souvent appel au SHOM dans ce cadre.

3.14. Institut de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (INJEP)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
21	23	23

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

23 emplois hors plafond sur lesquels la mission porte un avis réservé à ce stade. Ces emplois sont tous liés à Erasmus+ :

- ♦ huit personnes ont vu leur contrat être transformé en CDI, la mission relève de l'INJEP depuis longtemps

Pièce jointe

- ◆ sur quinze CDD, huit ont été recrutés avant l'année 2013, ce qui semble là aussi exclure une mission de court terme
- ◆ il semble s'agir de la gestion de l'agence Erasmus+ (volet jeunesse et sport) : a-t-elle été confiée à l'INJEP par appel à candidature ? Cela ne semble pas avéré
- ◆ s'il s'agit de projets Erasmus+, la Commission indique que les fonds n'ont pas vocation à couvrir les frais de gestion
- ◆ l'INJEP a été transformé en SCN au 1/1/2016, les emplois et la mission Erasmus+ ont été transférés au GIP ASC (agence du service civil).

La situation est identique pour les dix emplois du GIP Agence Erasmus+, qui ne constitue toutefois pas un opérateur.

3.15. Agence des aires marines protégées (AAMP)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
15	6	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Une personne se trouve en CDI au regard de son ancienneté, sur un poste financé par la CCI de Polynésie.

3.16. Agence de biomédecine

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
14	5	5

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Cinq emplois hors plafond (dont deux inclus dans l'échantillon observé) sont financés par la gestion du registre Eurocord, qui recueille des informations sur les patients de toute l'Europe greffés avec des unités de sang placentaire. L'utilisation de ce registre est facturé aux banques de sang placentaire des pays européens, les recettes dégagées permettant de financer entièrement les cinq emplois consacrés à sa gestion. Eurocord est géré par l'Agence de biomédecine depuis le 1^{er} juillet 2010.

L'Agence de biomédecine gère également un autre registre (le registre RFGM) qui génère une marge commerciale. 22 ETPT sont consacrés à sa gestion, parmi lesquels 19 sont comptabilisés sous plafond d'emploi et 3 hors du plafond. Les 3 ETPT hors plafond sont financés par la marge commerciale générée par la gestion du registre.

3.17. Agence française de l'adoption (AFA)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
11	11	11

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Pièce jointe

22 emplois hors plafond ont été dénombrés représentant 11 ETPT, tous de correspondants locaux à l'étranger. Ces emplois sont financés sur la SCSP.

Le fait que le besoin d'activité dépende de facteurs non maîtrisés par l'opérateur (en l'espèce, l'évolution des politiques des pays tiers en matière d'adoption), argument avancé dans la réponse transmise par le contrôleur, ne constitue pas une spécificité prévue par le cadre du hors plafond.

3.18. Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
8	13	13

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Neuf contrats à durée déterminée sont comptabilisés hors du plafond d'emploi.

Quatre emplois hors plafond sont financés par fonds publics qui n'ont pas été obtenus par appel à projet. Il s'agit d'emplois administratifs, dont un emploi de niveau direction.

3.19. Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
4	5	4

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Quatre emplois hors plafond financés par la CNAVTS, sur la base d'un appel à projets conduit en 2011. La convention a été renouvelée sans nouvel appel à projets.

3.20. Institut national des invalides (INI)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
1	1	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un post-doctorant est comptabilisé hors du plafond d'emplois alors qu'il est financé par des fonds publics obtenus sans appel d'offres / appel à projets.

3.21. Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
1	1	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Pièce jointe

Un emploi hors plafond pour rassembler des données pour le rapport annuel de l'OEDT (observatoire européen des drogues et toxicomanies), dont l'OFDT est le correspondant national.

L'OFDT a été créé spécifiquement pour remplir le rôle de correspondant national de l'OEDT dans le cadre de REITOX (les deux ont été établis en 1993).

3.22. Agence bibliographique de l'enseignement supérieur (ABES)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	13	2

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Deux emplois hors plafond, d'une durée de 10 mois à un an, sont financés sur des ressources propres constituées de la revente aux établissements universitaires des supports informatiques (licences, logiciels, ...) que l'agence a acquis dans le cadre du groupement de commande constitué. Ces emplois sont dédiés à la gestion du groupement de commande.

3.23. Centre INFFO

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	1	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un recrutement hors plafond recruté en CDI pour développer les ressources propres, donc non conforme au cadre de la circulaire.

3.24. Centre informatique nationale de l'enseignement supérieur (CINES)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	5	5

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Cinq emplois hors plafond au CINES obtenus sans appel d'offres / à projets et financés par des fonds européens. Le CINES est ici sous-traitant d'un porteur de projet ayant remporté un appel à projet européen sans y avoir participé lui-même.

3.25. Institut agronomique vétérinaire et forestier de France (IAVF)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	2	2

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Pièce jointe

Deux emplois hors plafond reposent sur un financement accordé par un autre opérateur (l'INRA) sans appel à projets / appel d'offres.

3.26. Parc national des Écrins

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
nd	1	1

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Un emploi hors plafond pour « chargé de mission Natura 2000 ». Or le parc naturel gère 5 espaces classés Natura 2000, il est donc probable que le hors plafond assure la gestion du dispositif, qui n'est *a priori* pas obtenue sur la base d'un appel à projets, contrairement aux actions elles-mêmes.

4. Opérateurs culturels

4.1. Réunion des musées nationaux (RMN) – Grand Palais

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
155	13	0

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Dix emplois hors plafond de vendeurs, magasiniers et chefs de produits sont financés sur la base de la vente de produits (*à confirmer*, « *chiffre d'affaires additionnel* »). Ces emplois sont conformes au titre d'une dérogation accordée à l'opérateur qui prévoit que les emplois financés sur ressources commerciale sont comptabilisés hors du plafond d'emploi.

4.2. Bibliothèque nationale de France (BNF)

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
21	25	8

Source : RAP, réponse au questionnaire de la mission.

Cinq emplois sont financés par une convention avec l'université Paris Sorbonne, qui n'a pas fait l'objet d'un appel à projets. Trois autres emplois sont financés par des entités publiques sans appel à projets selon l'opérateur (fondation des sciences et du patrimoine, GIP « Mission du centenaire de la Première guerre mondiale » et pôle de compétitivité Cap Digital / région Ile-de-France).

4.3. L'établissement du domaine national de Chambord

Emplois hors plafond totaux en 2014	Emplois dans l'échantillon	Nombre de non conformités
16	12	12

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/