

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 29 août 2003

Référence à rappeler :

Gref/IC n°1998

Lettre recommandée avec AR n°470371415

Monsieur le président,

Par courrier du 27 juin 2003, je vous ai adressé, le rapport d'observations définitives sur la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes au cours des années 1993 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 5 juin 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Jean-Marie BERNARD

Président du centre de gestion

de la fonction publique territoriale

des Hautes-Alpes

55, avenue Jean Jaurès

05000 GAP

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES HAUTES-ALPES

(Département des Hautes-Alpes)

Années 1993 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes, à partir de l'année 1993 qui a été confié à M. Bahuaud, conseiller. Par lettre en date du 30 janvier 2002, le président de la chambre en a informé MM. Jean-Marie Bernard, président en fonctions. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 22 octobre 2002 entre

M. Bernard, président en exercice et M. Davin, ancien président et le rapporteur.

Lors de sa séance du 14 novembre 2002, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1993 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bernard, président et M. Davin, ancien président.

Seul M. Bernard à répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 5 juin 2003 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante :

M. Pichon, président, MM. Giannini et Leyat, présidents de section, M. Amigues,

Mme Pannetier-Alabert, M. Matthey, M. Maccury, Mme Duvillier, conseillers, et

M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué, à M. Bernard, président, qui n'a pas répondu.

Ce rapport devra être communiqué par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

I. LA PLACE DES CENTRES DE GESTION DANS L'ORGANISATION TERRITORIALE.

La fonction publique territoriale est une structure administrative dont la croissance, en qualité et en quantité, résulte tout à la fois de l'adaptation à l'émergence de nouveaux besoins locaux comme de transferts de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales.

En agglomérant toutes les catégories d'agents (y compris les contrats emploi-solidarité et les emplois jeunes), la fonction publique territoriale atteignait ainsi au début de l'an 2000, 1.658.000 personnes. Au 1er janvier 2000, les collectivités locales de la région Provence Alpes Côte d'Azur employaient plus de 124.000 personnes, hors contrats d'aide à l'emploi, soit 8,8 % des effectifs salariés de la région, une proportion en léger recul par rapport aux années précédentes. Le nombre d'emplois dans l'ensemble reste ainsi stable, +0,2%, alors qu'il progressait de façon constante depuis plus de dix ans.

Comparée à la fonction publique de l'Etat ou à la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale présente des caractéristiques propres. Elle est ainsi très composite, incluant des agents travaillant aussi bien pour les régions, les départements ou les communes que pour des organismes privés d'administration locale (organismes d'aménagement, syndicats d'initiative, centres d'action sociale, centres de loisirs) ou encore pour d'autres organismes tels que les OPHLM, les caisses de crédit municipal, les EPIC, OPAC ou associations syndicales autorisées.

En dehors de plusieurs directions ministérielles chargées, à un titre ou à un autre, de la fonction publique territoriale, certaines institutions ont un rôle à jouer en matière de gestion des fonctionnaires territoriaux. Outre le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui remplit une fonction consultative auprès du gouvernement et une mission d'étude et de traitement statistique, ces institutions sont : le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et les centres de gestion.

Les centres départementaux de gestion, exercent leurs activités de recrutement, de gestion et de

formation des personnels territoriaux, indépendamment, mais en liaison avec le CNFPT, les quatre écoles nationales d'application des collectivités territoriales (1) l'institut national des études territoriales. Les centres de gestion se sont regroupés sous forme associative en Union Nationale des centres de gestion.

Dans le cadre de la décentralisation, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, " créa ", les " centres locaux de gestion " de la fonction publique territoriale. Selon les termes de cette loi, " les centres de gestion sont des établissements publics " locaux " à caractère administratif. Ils sont dirigés par un conseil d'administration composé de représentants élus des collectivités locales ". Le décret n°85-643 du 26 juin 1985 précisa par la suite les mesures d'application de ce texte législatif. La mise en place, " sur le terrain " des centres départementaux ne se fit qu'à partir de l'année 1986.

Les compétences de ces centres sont définies limitativement par la loi, les élus conservant dans leur commune le pouvoir de prendre les décisions essentielles affectant la carrière des agents : nomination, appréciation, avancement, le cas échéant sanctions.

Plusieurs lois se sont succédées pour faire évoluer le système depuis sa création. Le domaine de compétence de ces établissements fut élargi, les prérogatives des centres en matière de coordination furent renforcées. Les relations entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion furent clarifiées. Ainsi, les centres devenaient-ils le " guichet unique de l'emploi ", dans leur département, pour les déclarations de créations et de vacances de postes de toutes les collectivités. Leurs compétences étaient renforcées dans le domaine des concours et dans celui des services et interventions réalisés à la demande des collectivités. Les missions du CNFPT étaient quant à elles recentrées sur la formation et certaines tâches de gestion de cadres d'emploi de catégorie A.

Sans entrer dans le détail du mode d'adhésion, l'affiliation est obligatoire pour les collectivités qui emploient moins de 350 (2) fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet et pour les établissements publics administratifs communaux et intercommunaux qui ont leur siège dans le département et qui ont également moins de 350 fonctionnaires (3) Les collectivités de plus grande taille peuvent s'affilier si elles le souhaitent. L'affiliation engage la collectivité ou l'établissement public pour six ans. L'affiliation des organismes intercommunaux est également possible.

Le nombre de collectivités affiliées a une importance d'autant plus grande pour un centre que celui-ci se trouve situé dans un département faiblement peuplé. La résiliation de l'affiliation pour atteinte du seuil de 350 agents peut ainsi amener, brutalement, des difficultés financières non négligeables pour le centre de gestion concerné.

Le centre de gestion des Hautes-Alpes est présidé depuis septembre 2001 par

M. Jean-Marie Bernard, maire de St Etienne en Dévoluy. Son directeur, M. Daniel Malfatto, est en

fonction depuis de nombreuses années.

II. LES MISSIONS DES CENTRES DE GESTION.

Les textes législatifs et réglementaires initiaux n'étaient pas explicites sur les missions confiées aux centres de gestion. L'appellation de centre de " gestion " ne saurait cependant à elle seule suffire à définir avec précision la mission de ces établissements. Sous le terme de " gestion " il peut être entendu bien des activités et bien des responsabilités différentes. Ce n'est donc qu'au fil des années que le " rôle " des centres a été défini, en réponse à des besoins ponctuels.

Aujourd'hui, les centres exercent, dans chaque département, des missions, d'une part, à l'égard des collectivités et établissements affiliés (par obligation ou par choix), le contenu de ces missions étant susceptible de varier selon la catégorie de cadres d'emplois, notamment pour les concours et les suppressions d'emplois ; d'autre part à l'égard de l'ensemble des collectivités et établissements de leur ressort géographique. Sauf conventions particulières, les collectivités et les établissements publics non affiliés assurent par eux-mêmes les missions confiées aux centres de gestion.

La loi du 27 décembre 1994 a accru les domaines d'intervention des centres et les a incité à mener des actions en commun (par exemple l'organisation de certains concours).

Les nombreuses missions ainsi confiées par le législateur aux centres de gestion rendent peu lisible aujourd'hui leur rôle véritable et l'importance croissante qu'ils ont acquis au fil des années. L'extension des prestations que ces établissements peuvent fournir à leurs clients paraît se faire ainsi " à la carte ", en fonction du rôle plus ou moins grand qui leur est reconnu (ou auquel ils peuvent prétendre localement), et du niveau de ressources dont ils peuvent disposer. A première vue, il paraît malaisé de faire la part entre une extension " naturelle " des missions, par apparition de nouveaux besoins locaux à satisfaire, et l'idée selon laquelle les centres seraient tentés, pour pérenniser leur existence, de chercher à remplir auprès de leur clientèle des missions, certes utiles mais aussi plus " rémunératrices ".

2.1. L'AIDE AU RECRUTEMENT DES AGENTS TERRITORIAUX.

Avant de présenter les modalités de recrutement des agents territoriaux, il paraît nécessaire d'évoquer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.1.1. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Bien que parfois contesté comme générant des systèmes trop complexes, le sujet est aujourd'hui incontournable. En effet, toutes les collectivités, même les plus petites, ont pris conscience de la nécessité de gérer finement la ressource humaine. Les centres de gestion ont la stature voulue pour assurer dans de bonnes conditions un tel service à leurs clients, qui sont le plus souvent de

petites collectivités.

Une récente étude du CNFPT et de la CNRACL a souligné que d'ici 2012, plus de 50 % des agents territoriaux partiront à la retraite. Dans le même temps, les collectivités locales ont, non seulement de plus en plus de missions à accomplir, mais leurs missions traditionnelles continuent également à se développer ou à se modifier. Compte tenu de tous ces éléments, il est urgent d'anticiper les besoins futurs des collectivités et établissements publics locaux pour pouvoir y répondre utilement.

A l'heure actuelle, même si les grosses collectivités sont conscientes de leurs lacunes et de leurs besoins, les outils pour assurer un tel service font défaut. Passer d'une gestion purement administrative des personnels à une gestion prévisionnelle des ressources humaines n'est pas simple et requiert bien des modifications tant dans les esprits que dans les méthodes à utiliser.

En outre, cette préoccupation " prévisionnelle " est perçue comme remettant en question certains acquis sociaux. Bien qu'une évolution vers une meilleure compréhension soit perceptible ici ou là, les syndicats ont été longtemps réticents au " redéploiement " qu'implique cette gestion anticipée de la ressource. De même, le fait de ne pouvoir recruter que sur concours est remis en cause, des propositions multiples évoquent en effet la nécessité de développer le recrutement sur titre.

La mise en place de cette gestion prévisionnelle devra nécessairement passer par plusieurs étapes impératives. Tout d'abord recueillir une information pertinente et fiable sur la situation des ressources humaines et sur la structure d'emploi. Le croisement des données sur les emplois des agents avec les compétences requises et les informations statutaires permettrait déjà de cerner les besoins. Ensuite, il sera nécessaire de savoir quels seront, à une date donnée, les besoins prévisibles et les ressources disponibles. Dans un troisième temps, il faudra tenir compte des évolutions que le monde du travail connaîtra inévitablement dans les années à venir (technologiques, socioculturelles, politiques, économiques, réglementaires). Il conviendra également d'analyser les écarts entre besoins et ressources futurs tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Enfin, il conviendra de définir une politique pour annuler ou réduire les écarts prévisibles, en établissant un plan de formation, en préparant la mobilité interne, et en lançant le recrutement.

La plupart des centres n'ont pas encore véritablement abordé le sujet. Pourtant ce dispositif est désormais prévu à l'article 14 de la loi n° 84-53 (4)

du 26 janvier 1984 (modifiée) portant disposition statutaire sur la fonction publique territoriale. Aux termes de cet article en effet : " les centres (doivent réaliser) une synthèse des informations (relatives aux créations et vacances d'emplois, listes d'aptitude, tableaux d'avancement) ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins prévisionnels recensés, dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de

contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en œuvre ".

La loi n'a pas prévu le financement de cette nouvelle mission. Or les évolutions attendues en matière d'effectifs de la fonction publique territoriale obligerait les centres à se consacrer activement à celle-ci pour assurer une gestion souple des sous-effectifs.

La chambre observe que le centre des Hautes-Alpes ne pratique pas de gestion prévisionnelle, même s'il conseille ici ou là les collectivités qui font des demandes d'aide en la matière.

2.1.2 La " Bourse de l'emploi " ou le service de publicité des créations et des vacances d'emploi.

Il s'agit ici, d'une mission obligatoire effectuée au profit de toutes les catégories d'agents et de toutes les collectivités affiliées ou non. Les centres sont chargés, auprès de la totalité des collectivités de leur ressort, de publier les créations et les vacances d'emplois de catégorie C, et de catégorie A et B pour les concours qu'ils organisent. Ils doivent également produire au CNFPT la liste des créations et de vacances d'emplois pour les seules catégories A et B, pour les concours qu'ils n'organisent pas. Ces dispositions doivent permettre une gestion souple des mutations et par voie de conséquence une bonne progression des carrières.

La loi a prévu une sanction dans le cas où chaque création et chaque vacance ne seraient pas portées à la connaissance du centre. Cette carence entraîne la nullité des nominations qui interviendraient sur des emplois sans que la procédure mise en place ait été respectée. Il est cependant malaisé d'appliquer une telle mesure. Il n'a pas été constaté de cas de sanction en région Provence Alpes Côte d'Azur, même s'il est assuré que des agents ont été nommés parfois sans publicité sur leur poste. Il est souvent vérifié que les élus locaux tiennent à recruter les agents qu'ils connaissent avant de passer à un mode de recrutement qu'ils estiment parfois incertain.

Cette obligation s'étend au recrutement d'agents contractuels. Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer en 1997 sur un cas dans les Alpes Maritimes. La haute assemblée a estimé à cette occasion qu'était entaché d'excès de pouvoir le contrat de recrutement d'un agent nommé sur un emploi de chargé de mission contractuel dont la création n'avait pas été portée à la connaissance du centre de gestion.

(CE, 14 mars 1997, département des Alpes maritimes).

Conformément aux dispositions du décret n°85-643 du 26 juin 1985, les fonctionnaires territoriaux qui recherchent un emploi ont accès, sur leur demande, au répertoire des déclarations de vacances correspondant à cet emploi tenu par les centres départementaux de gestion. Outre les arrêtés des présidents publiant périodiquement la liste de ces déclarations, nombre de centres diffusent également de véritables bulletins d'offres d'emploi, et développent des serveurs

télématiques ainsi que des sites Internet.

En application de dispositions (5) de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, les centres doivent réaliser une synthèse des informations relatives aux déclarations de vacances et de créations d'emploi, et de toutes les données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements de leur ressort et aux besoins prévisionnels recensés dans le cadre de la programmation des concours, afin d'organiser une concertation annuelle prospective sur les postes à pourvoir dans un futur proche. Le résultat de cette concertation doit permettre également d'aider le CNFPT à mieux cerner les concours à mettre en place et informer les comités techniques paritaires sur la situation de l'emploi.

Dans les Hautes-Alpes, le nombre de déclarations de vacances d'emplois (sur postes existants ou à créer), est passé de 56 en 1997 à 251 en 2001. Dans le même temps le nombre de déclarations d'offres de postes (création de postes) est passé de

13 à 63.

Les centres reçoivent et déclarent également les nominations sur les emplois des collectivités. Ils doivent également aider les agents dans leur recherche d'emploi en cas de non réintégration après une période de disponibilité et assurent une concertation annuelle auprès des collectivités sur les questions d'emplois et de recrutement.

Au cours de l'année 1999, l'union nationale des centres de départementaux de gestion a mis en place le serveur "Emploi Territorial"(6) qui permet à chaque centre d'envoyer les données relatives aux déclarations de vacances et de créations d'emploi, aux listes d'aptitude, et aux calendriers des concours. C'est dans ce contexte que la majorité des centres s'est connectée au serveur national afin de fournir en temps réel aux collectivités et au public, tous les renseignements disponibles dans le domaine de l'emploi territorial dans chaque département. La " Bourse de l'emploi " apparaît ainsi comme un système pertinent sur le plan théorique. Il suppose cependant que tous les acteurs chargés de le mettre en oeuvre jouent effectivement le jeu, ce qui n'est pas toujours le cas.

Malgré de louables efforts des centres pour développer le système, des difficultés d'application subsistent encore après sa mise en place. Les collectivités acceptent mal parfois de recruter des personnes qu'elles ne connaissent pas, même si celles-ci le sont selon des critères auxquels elles ont elles même participé.

Dans les Hautes-Alpes, les vacances de postes sont publiées une fois par mois. Le centre n'a pas mesuré l'effet de cette bourse de l'emploi sur le processus de recrutement direct des collectivités locales ou établissements.

2.1.3. L'aide au recrutement.

Cette mission, facultative peut semble-t-il découler des dispositions de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 qui indiquent que " les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements ". La loi du 27 décembre 1994, en supprimant le mot " affiliés " dans le texte de l'article 25 de la loi statutaire a permis aux centres départementaux de gestion de prêter leur assistance à toutes les collectivités et établissements de leur ressort.

Le centre des Hautes-Alpes n'assure pas cette prestation.

En tout état de cause, la chambre observe que ce système d'aide au recrutement, doit s'entendre comme complémentaire de la Bourse de l'emploi, de façon à ne pas paraître à tort entrer en concurrence avec celle-ci. Il pourrait en effet être analysé dans de rares cas comme contraire au principe d'égalité de traitement applicable à tout candidat fonctionnaire désireux d'occuper un poste de sa compétence partout en France.

Il a en enfin l'avantage de fournir des ressources financières, non réglementées, aux centres. Elles sont en effet liquidées selon le bon vouloir des centres. L'inexorable accroissement des besoins financiers de ces établissements, couplé à la demande des collectivités, pourrait les conduire ainsi à développer davantage encore cette prestation.

2.1.4. L'organisation des concours et examens professionnels.

Cette mission obligatoire est prévue aux articles 23 et 26 de la loi statutaire n°84-53 et les modalités pratiques par le décret n°85-1229 du 20 novembre 1985.

Parmi la totalité des épreuves de sélection ou de qualification (7), les centres sont susceptibles d'organiser une trentaine de concours et une quinzaine d'examens professionnels. Les filières sont administrative, technique, culturelle (patrimoine et bibliothèque), sportive, médico-sociale (un contingent important), police et animation. C'est la partie concours qui est la plus développée, c'est pourquoi l'accent a été mis sur celle-ci dans le présent rapport.

Au niveau des centres de gestion il n'existe pas d'harmonisation en matière d'organisation de ces épreuves. L'union nationale des centres départementaux de gestion établit cependant des dates communes pour certains concours, mais elles ne s'imposent pas aux centres, le principe étant que quiconque a le droit de concourir partout où il le souhaite. L'obligation de fixer la même date pour chaque concours éviterait cependant une inflation des candidatures due aux " candidats itinérants ".

En région Provence Alpes Côte d'Azur, des efforts de coordination entre les six centres sont réalisés mais l'expérience a prouvé les limites de ces tentatives du fait des contingences propres

à chaque département. Des relations bilatérales arrivent cependant à être plus aisément organisées par le biais de conventionnement. Cette association ne suit pas toujours les contours de la Région puisque, par exemple, un centre de celle-ci s'est souvent associé avec un centre de Languedoc Roussillon.

Dans les Hautes-Alpes, le nombre de postes ouverts aux concours est assez variable d'une année sur l'autre, la fourchette s'établissant entre 5 à 50 postes. Cette variation n'est guère exploitable quant à la détermination de la satisfaction des collectivités pour les services rendus. D'autre part, le nombre de candidats inscrits aux concours (toutes filières confondues) varie également chaque année de quelques 70 à près de 150 candidats.

Le succès des candidatures par rapport aux postes ouverts favorise un bon niveau de recrutement, même s'il est difficile de tirer une signification particulière des chiffres, une vingtaine à une quarantaine de candidats réussissant en moyenne chaque année.

Les centres observent en général un taux d'absentéisme important lors des épreuves. Cet absentéisme est facilité par la conjonction de la valeur nationale de la liste d'aptitude, la non-concomitance des dates d'examen et la gratuité de l'inscription aux épreuves. A ce propos il faut noter que les frais engagés en vain pour des candidats absents croissent fortement.

De la même manière, le nombre toujours plus élevé de candidats entraîne des difficultés croissantes d'organisation (recherche et location de salles adaptées à de forts effectifs notamment) et de contrôle des dossiers de candidatures.

Les centres constatent l'opacité de certains textes réglementaires qui génère des divergences d'interprétations entre centres de gestion.

Ils constatent également le manque de lisibilité de certains diplômes, notamment européens, en l'absence de liste exhaustive, ou encore la difficulté de compréhension de certains candidats tant au niveau des dossiers d'inscription que des sujets des épreuves.

Une " curiosité " est à signaler, celle des " reçus-collés ". Ce sont des candidats ayant concouru avec succès mais qui n'ont pas été recrutés dans les collectivités ayant ouvert des postes. Les collectivités s'administrant " librement ", certaines d'entre elles considèrent qu'elles disposent du droit de refuser le recrutement sur les postes qu'elles ont elles mêmes ouvert. Cette position est en effet conforme aux dispositions de l'article 44 de la loi n°84-53 qui disposent que la réussite ne vaut pas recrutement. Cette pratique du rejet des reçus, même si elle est rare, et si elle ne touche qu'une catégorie de concours (celui d'adjoint de catégorie C) ne manque pas cependant d'être mal perçue par les intéressés.

Dans les Hautes-Alpes, le centre organise quelques rares concours chaque année.

En définitive, la taille du centre devient un handicap pour cette mission d'organisation de concours. A défaut de pouvoir organiser des concours entre centres de la Région - ce qui se pratique aisément ailleurs- ils estiment donc que cette mission devrait être organisée au niveau régional voire interdépartemental.

En matière de concours et examens, on peut ainsi noter un désengagement progressif des petits centres du fait du décalage existant entre le coût d'organisation de ces épreuves et les recettes perçues sur les collectivités non affiliées (8). Cette difficulté de financement conduit ces petits centres, soit à ne plus organiser d'épreuves, soit au mieux à se regrouper avec d'autres centres pour n'en réaliser que quelques-uns. Cette évolution pourrait servir d'argument supplémentaire aux tenants de l'inter départementalisation des centres de gestion.

Plus globalement, l'organisation même des concours est devenue d'une telle complexité qu'une clarification des missions paraît devenue nécessaire entre tous les organisateurs. En effet, l'évolution actuelle étant à l'accroissement significatif du nombre de candidats et du nombre de concours, il en résulte que les centres rencontrent des difficultés croissantes pour remplir une mission, certes obligatoire pour eux, mais qui pourrait compte tenu de ses évolutions tout aussi bien relever en totalité du CNFPT et de ses organismes déconcentrés.

2.1.5. Le recrutement d'agents en vue de les affecter à des missions temporaires, ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles.

Cette mission facultative est prévue à l'article 25 de la loi n° 84-53 du

26 janvier 1984. Il s'agit essentiellement de recruter des contractuels sur des contrats à durée déterminée.

Dans les Hautes-Alpes cette mission n'est pas assurée.

2.1.6. La mise à disposition de fonctionnaires auprès d'une ou plusieurs collectivités ou établissements en vue de les affecter à des missions permanentes pour accomplir un service à temps complet ou non complet.

Cette mission facultative est prévue également à l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il s'agit ici de fonctionnaires et non plus de contractuels.

Dans les Hautes-Alpes ce service n'est pas assuré.

2.2. UNE PARTICIPATION A LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX.

Bien que les centres départementaux de gestion n'aient pas vocation à former les agents territoriaux, puisque cette compétence appartient au CNFPT et à ses délégations locales, les

centres peuvent en application de la loi, assurer certaines formations, soit, par délégation du centre national, soit à la demande des collectivités, notamment dans les domaines de la prévention ou de la sécurité.

Le centre des Hautes-Alpes n'assure cependant pas ce service.

2.3. LES RELATIONS DES CENTRES DEPARTEMENTAUX AVEC LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.

La confusion des missions entre le CNFPT et les centres départementaux de gestion apparaît comme une constante dans l'esprit des responsables locaux. Il est vrai que ces organismes ont des missions de gestion et de formation d'agents territoriaux. Cette situation les oblige donc à passer des conventions pour clarifier leurs relations. Il en va ainsi du service de remplacements d'agents auprès des collectivités locales.

Si les relations entre les centres et le CNFPT sont globalement bonnes, un facteur de tension existe depuis le transfert de certains concours organisés jusque là par le CNFPT aux centres de gestion. Cette nouvelle mission a contraint certains centres à souscrire des lignes de trésorerie significatives pour faire face à leurs nouvelles charges, la loi n'ayant pas transféré directement aux centres les ressources afférentes à ces concours, mais laissé le CNFPT les redistribuer aux centres. Les CDG n'obtiennent donc le remboursement des frais engagés qu'a posteriori. Les délais de remboursement peuvent même atteindre deux ans après le passage des épreuves.

D'autre part, le CNFPT ne rembourse aux centres qu'un coût forfaitaire par candidat. Ce forfait au candidat a été calculé sur la base des coûts du CNFPT lors de la réforme législative, sans tenir compte du coût réel supporté par les centres. La réévaluation de ce forfait est de plus souvent tardive. Or cette mission a connu une forte croissance de ses coûts. Plusieurs facteurs sont à relever à ce propos. En effet, certains concours peuvent se dérouler sur plusieurs exercices, par exemple, un concours peut être lancé à la fin d'une année, les épreuves se déroulant en cours d'année suivante. Le coût du concours figure alors arbitrairement sur l'un ou l'autre des exercices considérés. De plus, si les moyens financiers mis en œuvre par les centres départementaux prennent bien en compte le nombre de candidats inscrits, les centres ne peuvent moduler les conséquences financières de l'absentéisme. Les centres engagent parfois des frais surdimensionnés par rapport au nombre de candidats présents et cette dépense est à la fois préjudiciable tant pour les centres (en trésorerie) que pour le CNFPT (en ressources). De surcroît, pour un même concours (par exemple celui d'adjoint administratif), sur la période de concours considérée, les règles d'organisation ont pu changer. Ainsi, le coût d'un concours est plus onéreux lorsqu'il se déroule sur épreuves que sur titres. Les modalités de publicité des concours ont également évolué. Par exemple, pour les catégorie C, là où en 1997, un avis de publicité paru au recueil des actes administratifs de la collectivité, c'est à dire gratuit, était possible, une insertion à titre onéreux est obligatoire depuis début 2001.

Tous ces éléments, sans oublier celui de l'évolution croissante de la masse salariale du " service concours " depuis 1997, ont donc une incidence sur le

" coût candidat " par concours. Les centres fortement sollicités par cette activité rencontrent donc parfois des difficultés de trésorerie, même s'ils arrivent au final à équilibrer globalement leur budget.

Dans les Hautes-Alpes, le centre de gestion a de bonnes relations avec l'antenne locale du CNFPT. Il n'y a pas eu de contentieux financier.

2.4. LA VIE ADMINISTRATIVE DES AGENTS TERRITORIAUX.

2.4.1. L'aide et l'assistance en matière statutaire.

Cette mission facultative découle des termes de l'article 25 de la loi n°84-53 qui dispose que " les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements ". La loi du 27 décembre 1994, en supprimant le mot " affiliés " dans le texte de l'article 25 de la loi statutaire a permis aux centres départementaux de prêter leur assistance à toutes les collectivités et établissements de leur ressort.

Dans les Hautes-Alpes : cette mission regroupe l'information et la documentation (circulaires, réponses aux questions statutaires), l'aide à la gestion des personnels (modèle d'arrêté, simulations, anticipation des décisions), l'assistance téléphonique des élus et des responsables des personnels. Trois agents dont un cadre y sont affectés, partageant cette mission avec les missions obligatoires relatives aux instances paritaires et au recrutement à hauteur de

50 % de leur activité. Cette mission est financée par la cotisation additionnelle perçue auprès de toutes les collectivités adhérentes au taux de 0,55 % de la masse salariale. Juridiquement ces actions entrent dans le cadre des possibilités offertes par la loi. Malgré le caractère facultatif de cette mission, la pression des collectivités affiliées est forte pour obtenir de plus en plus de documentation administrative. Or, tout en soulignant les efforts des centres en matière d'aide " documentaire ", la chambre observe que certains d'entre eux, ont, compte tenu de leurs moyens limités, de plus en plus de difficulté à répondre à la demande.

2.4.2. La publicité des tableaux annuels d'avancement et des listes d'aptitude(9).

Cette mission obligatoire est prévue à l'article 80 de la loi n°84-53 modifiée. Pour la remplir, les centres devraient être destinataires de tous les tableaux d'avancement arrêtés par toutes les autorités territoriales des collectivités et établissements sis dans les limites de leur département. Chaque centre, après compilation, doit alors en assurer la publicité auprès des collectivités, des établissements et de leurs personnels. L'usage de plus en plus répandu est de coupler cette

information avec la Bourse de l'emploi, par voie télématique.

Dans les Hautes-Alpes, la transmission papier au contrôle de l'égalité est bien assurée. Toutefois, cette mission est considérée comme peu utile et comme faisant doublon désormais avec la Bourse de l'emploi, le centre adressant à l'UNCDG les mêmes données via INTERNET. La transmission aux autres centres comme aux collectivités et établissements- trop lourde- n'est pas effectuée.

Plus globalement, cette mission rencontre manifestement des difficultés d'exécution dans les centres. Les collectivités, surtout celles qui ne sont pas affiliées, oublient parfois d'envoyer leurs tableaux d'avancement. Les centres n'ayant aucun moyen de pression sur les collectivités récalcitrantes, les tableaux produits in fine sont alors peu exploitables.

Par ailleurs, à la décharge des centres, ces derniers ne peuvent matériellement faire une circularisation de tous les tableaux qu'ils reçoivent à toutes les collectivités ou établissements de leur ressort. Il semble que la charge en ait été initialement mal évaluée.

2.4.3. La tenue d'une liste nominative des fonctionnaires territoriaux.

Cette mission obligatoire est prévue par le décret n°88-159 du 18 février 1988. Chaque centre tient à jour la liste nominative des fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet et à temps non complet. La liste est dressée chaque année d'après la situation constatée au 1er janvier. Une copie est adressée au préfet du département. A noter donc que cette liste ne reprend pas les agents contractuels des collectivités et établissements, ce qui pourrait être une lacune compte tenu du nombre élevé aujourd'hui de ces agents.

Dans les Hautes-Alpes, le centre n'adresse pas la liste aux services préfectoraux qui ne la réclame pas.

Cela étant, cette mission reste marginale au regard des autres missions des centres. Son accomplissement ici ou là paraît se faire à la carte sans réaction du destinataire final en cas de non production. Si cette mission peut s'avérer utile dans le cadre de la nouvelle gestion prévisionnelle des effectifs, il paraîtrait désormais nécessaire de toiletter le dispositif normatif afin de fournir aux centres les moyens de remplir complètement cette mission.

2.4.4. La constitution d'un dossier individuel par fonctionnaire.

Cette mission est obligatoire en application de l'article 40 du décret n°85-643 du 26 juin 1985. Elle ne concerne pas les dossiers du personnel des établissements publics n'ayant pas le caractère administratif. Une des vocations essentielles de ce dossier est de permettre d'effectuer le calcul de la retraite de l'agent.

Le nombre de dossiers ainsi tenus par le centre des Hautes-Alpes centre est passé de 1.839 en 1997 à 2.114 en 2001.

Les informations du dossier individuel servent notamment aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires, comme à la CNRACL. Ce dossier comporte une copie des pièces figurant dans le dossier principal de l'intéressé qui retrace sa carrière et notamment les décisions de nomination ou de titularisation, les décisions d'avancement, les décisions concernant la mise à disposition, le détachement, la position hors cadre, la disponibilité, la position vis à vis du service national, la mise en congé parental, la mise en congé de longue durée ou de longue maladie, l'acceptation de démission, la mise à la retraite ou la radiation des cadres ainsi que le licenciement pour insuffisance professionnelle. Il n'est pas prévu que le dossier comporte la notation de l'agent. Toutefois, dans la pratique, pour assurer le bon fonctionnement des commissions paritaires, les notations sont également fournies aux centres. Ces dossiers sont de plus en plus informatisés. Chaque agent peut y avoir accès. En cas de mutation de l'agent, le dossier est transmis soit au centre de gestion compétent, soit à l'autorité territoriale compétente. Il n'est pas la propriété du centre départemental mais de la collectivité d'emploi de l'agent. En conséquence, il n'est pas communicable aux syndicats, sauf accord du maire.

Dans les Hautes-Alpes il existe une liste nominative par collectivité au niveau informatique et un dossier individuel par fonctionnaire, qui reprend tous les arrêtés, ceci permet de suivre le déroulement de carrière de chaque agent.

La tenue des dossiers n'a pas été vérifiée dans chaque centre. La collaboration existant entre la CNRCL et les centres oblige cependant ces derniers à tenir à jour ces dossiers. Les quelques contrôles effectués ici ou là ont confirmé cette appréciation.

2.4.5. Le service " aide juridique " et les audits.

Cette mission facultative découle également, mais par extension, des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 qui prévoient que " les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements ". La loi du 27 décembre 1994, en supprimant le mot " affiliés " dans le texte de l'article 25 de la loi statutaire a permis au centre départemental de gestion de prêter leur assistance à toutes les collectivités et établissements de leur ressort.

D'une part les centres conseillent les collectivités et établissements, soit sur des missions complexes réalisées par les collectivités et établissements, soit sur l'organisation de missions nouvelles en prenant en compte leur environnement juridique. L'aménagement et la réduction du temps de travail a été un domaine d'intervention important durant les deux dernières années.

D'autre part, certains centres se sont lancés dans la pratique de l'audit. Cette extension sans être

irrégulière paraît toutefois se situer à la limite des possibilités actuelles de la loi et de la réglementation. En effet, le législateur a souhaité spécialiser les centres dans la seule gestion du personnel territorial, à l'exclusion de toute initiative d'administration locale. Les centres de gestion ne constituant pas un échelon intercommunal, ils ne peuvent donc créer en leur sein, contrairement aux collectivités locales, un service commun.

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a été amené à rappeler aux centres de gestion le principe de spécialité qui s'impose à eux.

Dans un arrêt du 10 mai 1996, le Conseil d'Etat a rappelé en substance au centre de gestion de Seine et Marne, qui avait créé un service commun relatif notamment à l'assistance et au conseil dans les domaines de la comptabilité, de l'administration générale et de l'urbanisme, que, nonobstant la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, les centres de gestion, s'ils sont habilités à recruter des fonctionnaires en vue de les affecter à des services communs préalablement constitués par les collectivités ou établissements concernés, ne sont pas compétents, en revanche, pour procéder eux-mêmes à la création de tels services.

Il a rappelé la même règle, le 17 février 1997, au centre de gestion des Alpes Maritimes qui avait créé un service commun relatif, notamment, à l'assistance et au conseil dans les domaines des litiges avec les tiers, des problèmes fonciers, des problèmes relevant de la réglementation sur la publicité, l'affichage, la communication des documents administratifs et l'information du public.

La Cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt du 30 janvier 1998 a de même condamné la création par le centre de gestion de l'Allier d'un service chargé d'apporter une aide technique et architecturale aux communes pour l'édification des bâtiments publics.

Dans les Hautes-Alpes, il n'y a pas de service juridique. Le centre assure parfois un rôle de conseil.

Le besoin de trouver de nouvelles ressources et celui de satisfaire la demande des collectivités confrontées à des difficultés juridiques nouvelles se conjuguent pourtant pour inciter les centres à développer les audits. Il n'appartient pas à la chambre de juger si tel ou tel centre ne va pas, pour satisfaire une demande pressante, au-delà des dispositions législatives existantes. Cependant elle appelle l'attention des présidents de ces établissements sur l'incertitude dans laquelle leur organisme se trouverait au regard de la jurisprudence administrative.

2.4.6. Le service " paie".

Il s'agit d'établir les bulletins de traitement des agents. Cette mission facultative est surtout remplie par les centres de gestion ayant une clientèle de très petites communes. Dans les Hautes-Alpes, le centre assure cette mission au profit de 50 collectivités (affiliées ou non). Elle concerne 400 agents. Elle est effectuée par un adjoint administratif qui y consacre 25 % de son temps sous

l'autorité d'un cadre. Cette mission est financée par une participation des collectivités utilisatrices, sur la base d'une tarification fixée à 4 euros par bulletin de salaire ou par état. (Ce qui devrait donc représenter au moins environ 19.000 euros l'an). Une analyse des coûts induits par cette prestation, non obligatoire, permettrait au centre de savoir s'il rentre dans ses frais et d'en tirer les nécessaires conséquences financières.

2.4.7. L'organisation des élections aux instances paritaires.

Cette mission obligatoire consiste à élaborer les listes électorales, confectionner et envoyer le matériel électoral pour les électeurs aux commissions administratives paritaires (CAP) et aux comités techniques paritaires (CTP), assurer la réception des votes, l'organisation des bureaux secondaires et principaux, le dépouillement et la proclamation des résultats. Cette opération qui a lieu tous les six ans est particulièrement lourde pour les centres.

Dans les Hautes-Alpes, les élections aux instances paritaires ont été préparées durant l'été 2001. Les enveloppes ont été imprimées et les bulletins photocopiés. L'ensemble du personnel du centre a participé pendant trois jours à la mise sous pli du matériel de vote. Les listes électorales et les modifications ont été suivies par trois agents sur informatique, à l'aide d'un logiciel spécifique. Les dépouillements se sont déroulés sur une journée, en présence de tous les personnels du centre et des représentants syndicaux.

3.4.8. Le fonctionnement des commissions.

Cette mission obligatoire est prévue par l'article 23 alinéa 1 de la loi du

26 janvier 1984. Les centres départementaux de gestion sont chargés, en principe, d'assurer le fonctionnement des organismes paritaires. Les articles 28 et 32 en fixent les conditions de mises en oeuvre. Toutefois, les collectivités et établissements volontairement affiliés peuvent se réserver au moment de leur affiliation la possibilité d'assurer eux-mêmes le fonctionnement de ces commissions et conseils. Les représentants des collectivités et établissements au sein de ces organismes paritaires sont désignés par les conseils d'administration des centres. Ces derniers sont responsables du bon fonctionnement des commissions paritaires dont ils ont la charge. Il en va de même des conseils de discipline. Le nombre croissant de dossiers présentés dans ces diverses commissions est loin d'être négligeable et permet de souligner le rôle essentiel des centres dans la gestion des carrières des agents territoriaux.

Ainsi dans les Hautes Alpes, le nombre de dossiers présentés en CAP est passé entre 1997 et 2001 de 560 à 608, pour la même période, le nombre de dossiers présentés en CTP est passé de 52 à 255 (dont 200 protocoles d'accord RTT). Dans le département, la CAP se réunit une fois pour les avancements d'échelon et de grade et une autre fois pour la promotion interne si nécessaire. Une CAP exceptionnelle peut être programmée au sujet de prolongation de stages, de refus de titularisation ou pour des dossiers ponctuels. Le CTP se réunit environ une fois par trimestre.

2.5. LA VIE SOCIALE DES AGENTS TERRITORIAUX.

2.5.1. La prise en charge obligatoire des droits syndicaux.

Conformément aux dispositions prévues à l'article 100 de la loi n°84-53 et du décret n°85-397 du 3 avril 1995 relatifs à l'exercice du droit syndical, les centres de gestion doivent tout à la fois assurer le suivi des autorisations spéciales d'absence au titre du droit syndical, de même que prendre en charge financièrement les " décharges d'activité de service " des représentants syndicaux. Les centres sont chargés de rembourser les communes. Le système est plafonné à un certain nombre d'heures selon l'importance des centres. Ils doivent également mettre à la disposition des organisations syndicales, dans leurs bâtiments, un local pour faciliter l'exercice de ce droit.

Dans les Hautes-Alpes, le centre doit financer un peu moins de 300 heures. Cela lui coûte environ 30.000 euros par an. Curieusement, le centre a voté au profit des syndicats, sans objection de la préfecture, une subvention annuelle de

9 147 euros (60.000 francs) pour compenser l'impossibilité matérielle de leur offrir un local syndical. Les syndicats n'ont pas adressé au centre de compte rendu sur l'usage qu'ils ont fait des subventions ainsi allouées.

Il est étonnant que cette charge syndicale pèse sur les centres de gestion. Les collectivités reprennent en effet d'une main une partie de ce qu'elles ont donné de l'autre. Cette charge amoindrit parfois de 20% les recettes des centres, ce qui peut paraître objectivement excessif au regard des missions toujours croissantes de ces établissements et d'autant plus inéquitable lorsque les centres sont de taille réduite.

Ce remboursement aurait été mis en place au profit des petites collectivités pour ne pas freiner chez elles le syndicalisme. Ces collectivités n'ont peut être pas toutes les moyens de prendre en charge leurs représentants syndicaux, bien que cela n'ait pas été vérifié, mais la part prise par cette obligation est aujourd'hui devenue particulièrement lourde sous l'effet de trois causes : tout d'abord les communes réclament plus qu'hier le remboursement de la totalité des heures auxquelles elles ont droit ; ensuite, les agents syndiqués, dont le grade sert de base de calcul aux remboursements, sont, plus souvent qu'auparavant, parmi les agents les mieux rémunérés de ces collectivités ; et enfin, les réformes en matière de droit syndical tendent, par les progrès sociaux qu'elles génèrent, à accroître les coûts de gestion des personnels. Par ailleurs les centres n'ont pas le pouvoir de vérifier les éventuelles erreurs de décomptes qui leur sont adressés, ce qui ne fait qu'alourdir une facture déjà substantielle.

Cette évolution fait peser une menace sur l'avenir financier de ces établissements et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas aujourd'hui de trouver une solution de remplacement.

2.5.2. L'élaboration de différents rapports destinés aux CTP et CSFPT.

Les centres assurent le fonctionnement des commissions paritaires et informent les collectivités affiliées des avis émis par ces instances. L'article 33 de la

loi n°84-53 précise le rôle de ces dernières. Dans ce cadre, chaque année, chaque centre présente au CTP placé auprès de lui différents rapports. Le rapport sur les mises à disposition, le rapport de synthèse sur la santé et l'hygiène. Tous les deux ans, il présente également un rapport sur l'état de la collectivité ou de l'établissement.

Le premier rapport informe le CTP du nombre de fonctionnaires mis à disposition auprès d'autres administrations ou auprès d'organismes d'intérêt général.

(article 63 de la loi 84-53 et article 6 du décret 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux).

Le second rapport, sur la santé et l'hygiène, est établi par le service de médecine professionnelle et préventive du centre pour les collectivités ne disposant pas d'un tel service. Celles qui en disposent communiquent leur rapport au centre. Ces rapports sont transmis ensuite au conseil supérieur de la FPT.

Le troisième rapport ou bilan social, est prévu par l'article 1er du

décret n°94-443 du 25 avril 1997. Il est établi, tous les deux ans, pour l'ensemble des collectivités ne disposant pas d'un CTP. Une partie de ce rapport est transmise au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT° Ce rapport fait le point sur les emplois tenus par catégorie d'agents, sur les positions statutaires, les mouvements de personnel, les agents handicapés, le temps de travail. Il traite également des rémunérations et des charges, des assurances chômage, des conditions d'hygiène et de sécurité (accidents du travail, etc.), des formation des agents, des relations sociales (réunions statutaires, conflits du travail), des actions sociales menées, des concours et examens organisés par les collectivités non affiliées. Une partie du rapport, non transmise au Conseil supérieur de la FPT, traite de l'ancienneté des agents, des rémunérations et indemnités, des charges de personnel, des informations relatives au temps partiel.

Le regroupement voire le traitement de ces nombreuses informations par le biais de ces rapports confirme l'importance croissante des centres de gestion dans la régulation au niveau départemental et leur qualification indirecte de "correspondant départemental" du Conseil supérieur de la FPT.

Le centre des Hautes-Alpes estime que le retour sur questionnaire en matière de bilan social est satisfait quantitativement à 40 %, la moitié de ces documents étant inexploitable. Il observe que

cette mission lui coûte également cher.

Les rapports produits par les centres aux CTP sont, en principe, d'un intérêt certain, plus peut-être encore le rapport social, pour autant que celui-ci soit bien fait, ce qui est encore trop rare. Il est vrai que les collectivités chargées de renseigner le questionnaire servant de base de données pour établir ce rapport sont parfois mal armées pour cette mission. Dans ces conditions il est peu probable que les données transmises au conseil supérieur de la FPT lui soient suffisamment utiles pour permettre d'en tirer des enseignements, quant bien même un traitement statistique serait appliqué à ces bribes d'informations.

2.5.3. La souscription de contrats d'assurances groupe.

Cette mission facultative est prévue par l'article 26 alinéa 5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et décret d'application n°86-552 du 14 mars 1986. Les centres peuvent souscrire pour le compte des collectivités et établissements du département, des contrats d'assurance les garantissant contre les risques financiers découlant des maladies, accidents du travail, invalidité, décès de leurs agents. Deux possibilités de paiement sont ouvertes : soit le centre perçoit lui même les cotisations auprès des collectivités intéressées, pour les reverser à l'assureur moyennant le paiement de frais de dossier ; soit le centre n'assure que la passation d'un contrat global, avec moindre rétribution du service et paiement direct de l'assureur par les collectivités. Les collectivités bénéficiant de cette aide des centres de gestion sont relativement nombreuses en Provence Alpes Côte d'Azur entre 80 et 150 communes ou établissements rattachés par département. Faute de comptabilité analytique dans la plupart des centres, il est peu aisé de savoir si les centres couvrent leurs frais lorsqu'ils servent d'intermédiaires entre un assureur et les collectivités assurées.

Dans les Hautes-Alpes, cette mission concerne 84 collectivités du département (sur 180), soit près de la moitié, 600 agents (sur un effectif potentiel de 1500), et représente, à elle seule un mouvement financier de 385.000 euros par an. Le centre assure, pour le compte de la société d'assurances titulaire du contrat groupe, une mission de prospection et de placement de contrat d'adhésion, ainsi que l'encaissement, le suivi et le reversement des cotisations. La gestion du risque reste de la compétence de la compagnie. Le contrat a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres. Pour cette mission, le centre est rémunéré par l'assureur sur la base d'une commission fixée à 2% du montant des cotisations soit 5.300 euros en moyenne par an. Faute de comptabilité analytique, le centre n'est pas en mesure de savoir si la rétribution de l'assureur couvre les frais engagés par le centre pour participer à cette prestation. Celle-ci paraît pourtant bien modeste par rapport au travail accompli par le centre qui est souvent obligé de faire rectifier par les communes les états que celles-ci lui adressent et qui y consacre au moins l'équivalent d'un agent à temps plein. Cette façon de procéder permet au centre de trouver la trésorerie qui lui fait parfois défaut.

Sans remettre en cause le principe de la souscription de ce type de contrat, la chambre observe que certains centres y ont vu, outre le bénéfice de la recette apportée par la gestion des dossiers

(à condition qu'elle couvre les charges engagées), le moyen de se constituer une trésorerie sans frais en prélevant auprès des collectivités assurées les cotisations dues à l'assureur. Cette pratique présente le risque de donner l'illusion aux centres de disposer de ressources plus importantes que ne le permettent les textes, endort leur vigilance quant à leur gestion financière et met en péril leur situation comptable qui peut alors aller paradoxalement jusqu'à la souscription de ligne de trésorerie pour " rattraper " l'usage fait des fonds déposés provisoirement chez eux.

Quelques centres ont tendance à se laisser imposer une participation déséquilibrée de la part des assureurs. Ne connaissant pas les charges de gestion qu'ils engagent dans le suivi des assurés ils ne peuvent négocier dans de bonnes conditions leur service d'intermédiation.

Enfin, à l'occasion de ce contrôle, il a été constaté que certaines petites communes font le choix de limiter financièrement les risques pris en charge, au point de mettre en péril leur budget dans le cas où surviendraient des accidents du travail plus importants que prévus statistiquement. Les centres pourraient attirer l'attention de ces collectivités sur les risques ainsi encourus.

2.5.4. Les services de médecine professionnelle et préventive. L'hygiène et la sécurité (10)

Cette mission tend à se développer de plus en plus à la demande des collectivités affiliées comme non affiliées. Elle reste cependant facultative pour les centres dans la mesure où les collectivités locales peuvent adhérer à d'autres systèmes déjà existants.

Dans les Hautes-Alpes, cette mission concerne la quasi-totalité des collectivités affiliées. Elle est également ouverte aux collectivités non affiliées : Conseil Général, office HLM, antenne de la région Provence Alpes Côte D'azur, secrétariats parlementaires. Des administrations et services de l'Etat y ont également adhéré : services préfectoraux, jusqu'au 1er janvier 2002, direction départementale des affaires sanitaires et sociales, services du Ministère de l'intérieur. Elle assure également le suivi médical et la médecine professionnelle du centre hospitalier de Briançon. Cette activité représente à elle seule 25% environ de l'activité du service.

Ce service est placé sous l'autorité du directeur, quatre personnes y sont affectées : deux médecins à temps non complet et deux agents administratifs également à temps non complet.

La mise en œuvre de cette mission a été opérée en deux secteurs Le secteur Nord concerne Briançon, le secteur sud Gap. L'activité de ce service intéresse

3000 agents par an et intègre le suivi médical des intéressés et le tiers-temps médical. La masse budgétaire qui lui est affectée est de 123.000 euros au titre de l'exercice 2002. Elle est financée par une redevance réglée par les collectivités utilisatrices sur la base d'un tarif fixé pour les examens systématiques

à 41 euros par agent et par an.

Ce service est encore appelé à se développer car certaines collectivités importantes, non affiliées, pourraient y adhérer. D'autant plus que la mise en œuvre du décret de juin 2000 sur l'hygiène, la sécurité et la médecine professionnelle va les conduire, à terme, à développer la mission hygiène et sécurité qui peut structurellement s'y rattacher.

La chambre observe que la plupart des centres ont développé, chacun de leur côté, leur propre système en matière d'hygiène et de sécurité, comme de médecine professionnelle et préventive. La lisibilité de l'ensemble n'est ainsi pas assurée. La disparité entre services, les coûts sans rapport les uns avec les autres, donnent une impression de grande confusion. Une clarification du système, peut-être à un niveau régional, serait de nature à ne pas donner l'impression qu'il existerait une inégalité de traitement entre les agents selon qu'ils dépendent de l'un ou de l'autre centre.

2.5.5. Le conseil organisationnel.

Cette activité de conseil, qui a une influence forte sur les conditions de travail des agents, commence à apparaître dans certains centres. Aucun texte cependant ne les organise formellement. Pourrait-elle être rattachée aux dispositions de l'article 25 qui semblent ouvrir aux centres des compétences plus étendues. Il est vrai que de nombreuses collectivités se sont tournées vers leur centre pour résoudre telle ou telle difficulté d'organisation. Cette activité a cependant surtout concerné jusqu'à présent la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.^o

Dans les Hautes-Alpes cette prestation n'est pas assurée. En matière d'aménagement de la réduction du temps de travail toutefois, le centre a diffusé une note aux collectivités locales pour leur expliquer les procédures à suivre et les protocoles à mettre en place.

La chambre observe que jusqu'à présent ce conseil reste ponctuel pour répondre ici ou là à une difficulté dans l'interprétation des textes législatifs ou réglementaires. Par ailleurs, ces travaux correspondent bien à ce qu'une collectivité plus importante peut attendre de ses services administratifs pour mieux adapter l'organisation de ceux-ci aux exigences actuelles. Il ne paraît donc pas choquant de voir les centres de gestion intervenir en la matière au profit de petites collectivités ne pouvant s'offrir les cadres qualifiés dans certains domaines particuliers. Le risque d'empiéter sur un domaine concurrentiel paraît dans ce cadre écarté.

2.5.6. La gestion d'ouvrages et de services sociaux en faveur des agents.

L'article 25 de la loi n° 84-53 prévoit que " les centres de gestion peuvent assurer la gestion d'ouvrages et de services sociaux en faveur des agents... "

L'action sociale dans la fonction publique territoriale se caractérise par un certain nombre

d'incertitudes juridiques et par de fortes disparités, aussi bien par rapport à la fonction publique de l'Etat qu'entre les collectivités ou établissements locaux.

Le rapport Escoffier établi en juin 1998 par l'inspection générale du ministère de l'intérieur invitait le législateur à renforcer le rôle des centres de gestion en la matière, pour arriver à une sorte de mutualisation des agents au niveau du département. L'article 25 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique semble répondre en partie à ces souhaits de réforme. Cet article complète l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 (sur le statut de la fonction publique) en autorisant l'Etat et les collectivités territoriales à confier la gestion de tout ou partie des prestations d'action sociale à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901, en prévoyant que les fonctionnaires peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. La combinaison de cette disposition avec le 3ème alinéa de l'article 25 est de nature à favoriser le développement de l'action sociale au bénéfice des agents territoriaux, notamment ceux de collectivités plus petites ne bénéficiant, à ce jour, pas ou peu, de prestations sociales.

Dans les Hautes-Alpes, le centre est correspondant départemental du CNAS et y adhère, mais les actions pour la plupart sont désormais regroupées au niveau régional.

Compte tenu de l'incertitude juridique et du caractère récent des nouvelles dispositions, les centres de la région ne se sont pas encore véritablement investis dans ce domaine d'action. La mise en oeuvre de ces mesures n'est pas aisée et cette mission ne semble pas considérée comme prioritaire pour les centres de gestion. Il n'est donc pas certain que les agents territoriaux bénéficient, d'une commune à l'autre, de prestations équivalentes en matière d'activités sociales.

2.6. LE DEPART DES AGENTS TERRITORIAUX.

2.6.1. La prise en charge et la gestion des fonctionnaires privés d'emploi.

Le reclassement des agents privés d'emploi, est la résultante, le plus souvent, de la restructuration des services (11) des collectivités et établissements publics.

Aux termes de la loi, un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique paritaire. Si la collectivité (ou l'établissement) ne peut offrir à l'agent occupant cet emploi un emploi correspondant à son grade, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an. La prise en charge de l'agent par le centre de gestion s'effectue à l'issue de l'année de maintien en surnombre dans les collectivités après la suppression de l'emploi qu'il occupait.

De même, à l'expiration d'un détachement de longue durée, d'une position hors cadre, d'une disponibilité d'office ou de congés statutaires de maladie ou de disponibilité pour raisons familiales, le centre de gestion, qui ne pourrait reclasser un agent, devrait le prendre en charge.

En principe, et sous réserve de certaines conditions d'application, la prise en charge cesse après trois refus d'offre d'emploi. Le fonctionnaire est alors licencié ou, si cela est possible, mis à la retraite. Cette disposition est en réalité difficile à mettre en œuvre. Rares sont les collectivités qui acceptent de faire des propositions de poste à des agents " mis à pied " auprès des centres de gestion. Quand bien même les centres de gestion auraient réussi à proposer trois emplois avant de licencier un agent, ils ne seraient pas assurés d'obtenir gain de cause devant le juge administratif. En outre, certains emplois, rares, comme ceux de l'enseignement musical, ne sont pas toujours demandés par toutes les collectivités, surtout dans les " petits " départements.

Ces dispositions suscitent également des litiges financiers importants entre les collectivités et les centres de gestion. En effet, la loi dispose que si dans un délai de deux ans à compter de la prise en charge, le centre n'a proposé aucun emploi au fonctionnaire, les sommes dues par la collectivité ou l'établissement sont réduites d'un montant égal au dixième du montant constitué par les traitements bruts versés au fonctionnaire augmentés des cotisations sociales afférentes à ces traitements. Certaines collectivités ont une lecture très favorable pour leurs finances de ces dispositions. D'autant que si une pénalité financière est bien prévue contre les communes qui souhaitent mettre trop facilement certains de leurs agents à la disposition des centres de gestion, la pénalité qu'elles encourent diminue suffisamment au fil du temps pour qu'elles puissent envisager de le faire. Les centres sont donc toujours sous la menace de devoir supporter financièrement des agents et ce jusqu'à ce que ces derniers aient atteint l'âge de la retraite. Or les centres ne seraient pas en mesure de prendre en charge des remises à disposition massives.

Dans les Hautes-Alpes, la mise à disposition de certains personnels de la ville de Briançon auprès du centre de gestion a généré un conflit financier non négligeable pour les modestes finances du centre.

La chambre observe que le reclassement des agents pris en charge, surtout lorsqu'ils sont issus de la catégorie C, donc sans qualification particulière, est illusoire, car les collectivités préfèrent assurer des recrutements locaux et voient plutôt d'une manière négative les agents pris en charge par les centres.

Par ailleurs, ces dispositions n'empêchent nullement les collectivités locales de recruter largement au sein de cadres d'emplois différents.

Le statut juridique des agents pris en charge n'est pas clairement défini et la notion de " momentanément " pris en charge se transforme dans les faits, suivant l'âge des agents, en un dégageant de cadres tout en maintenant à ceux-ci la qualité de fonctionnaire et le bénéfice du traitement.

Sans méconnaître l'intérêt de la garantie statutaire accordée ainsi aux fonctionnaires territoriaux, la chambre observe que les dispositions législatives relatives aux suppressions d'emplois

mériteraient d'être encore clarifiées afin d'éviter de faire supporter aux centres une charge financière excessive, ces derniers n'ayant pas toujours les structures et les moyens de faire face sur le long terme aux conséquences de suppressions importantes d'emplois.

2.6.2. La constatation des durées de services accomplis pour la retraite.

Aux termes de l'article 24 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les centres de gestion apportent leur concours à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), pour constater, par délégation de cette institution, les durées de services accomplis par les personnels affiliés. Un décret en Conseil d'Etat devait être pris pour fixer les modalités de cette intervention ainsi que les conditions de sa prise en charge financière par la CNRACL. Ce décret n'étant pas intervenu, les centres ont passé des conventions avec la CNRACL qui vont au-delà des dispositions légales. En effet les conventions signées visent également les immatriculations, les affiliations, les mutations, les validations de service, le rétablissement des droits auprès du régime général et de l'IRCANTEC, les cessations progressives d'activité, la liquidation des droits à pension.

Cette mission est une des vitrines historique des centres. Elle participe en bonne part du crédit que leur accordent les collectivités territoriales.

Globalement, ce transfert de charges supplémentaires de la CNRACL vers les centres n'est pas forcément compensé à sa juste valeur. En effet, la CNRACL ne rémunère pas les centres pour les agents de collectivités non affiliées et rares sont les centres ayant cherché à connaître le solde financier global de cette prestation, alors même que le nombre de dossiers traité ne cesse d'augmenter. Cela est d'autant plus préoccupant que cette croissance n'est pas encore due à l'effet du " papy boom ", mais à l'intérêt des collectivités à faire traiter tout ou partie de leurs dossiers individuels par les centres.

Dans les Hautes-Alpes, le centre a reçu 9.137 euros au titre de son intermédiation entre les collectivités et établissements et la CNRACL. Il ne sait pas si cette activité est déficitaire.

La chambre regrette que la plupart des centres ne se préoccupe pas de savoir si ce poste est financièrement équilibré et si son évolution est maîtrisable. Il est vrai que la suppression de certaines prestations par les centres pour diminuer leurs dépenses serait mal perçue. Si rien n'est fait, l'inévitable croissance de ce poste de dépense dans les années à venir risque donc de pénaliser financièrement les centres. En conséquence, la chambre invite les centres qui ne l'auraient pas fait à mettre en place les outils d'analyse qui leur font aujourd'hui défaut et qui leur permettront de faire valoir une remise à plat du système ou au moins d'obtenir si nécessaire un rééquilibrage financier du système.

III. LES MOYENS D'ACTION DES CENTRES DE GESTION.

Pour mettre en œuvre leurs multiples missions, les centres doivent bénéficier de moyens humains et matériels adaptés. D'un centre à l'autre ces moyens sont assez inégaux. Cependant, quel que soit le département, l'augmentation des missions et les sollicitations croissantes des collectivités et établissements les a parfois rendu insuffisants.

Pris par les tâches quotidiennes, très peu de centres ont mis en place une comptabilité analytique pour cerner au plus près les coûts des missions, connaître leur évolution ou encore plus simplement assurer un contrôle interne des travaux. C'est donc la pratique quotidienne qui sert de guide aux décideurs.

Dans les Hautes-Alpes, les locaux, aujourd'hui inadaptés à la mission, sont situés, à Gap, dans une villa de 220 m². Les effectifs du centre sont réduits :

11 agents en 2001. Le centre assure cependant la gestion de plus de 2.100 agents en 2001 pour 176 communes ou établissements, soit 70 % des agents de tout le département.

3.1. La représentation politique.

La représentation politique est généralement le fait des maires et parfois de quelques présidents d'établissements publics affiliés. Les sièges du conseil d'administration du centre sont attribués aux représentants des collectivités et des établissements publics dans les conditions suivantes : de 15 à 21 sièges au titre des communes affiliées selon un tableau conjuguant les effectifs de fonctionnaires relevant du centre et accessoirement la population des communes affiliées ; deux à trois sièges au titre des établissements affiliés ; deux à trois sièges au titre du département affilié ; deux ou trois sièges au titre de la région affiliée. Si le département ou la région se retire, leurs sièges sont supprimés.

Il n'a pas été constaté d'anomalie particulière dans la composition des conseils d'administration quant au nombre de réunions tenues par ces conseils au regard des dispositions réglementaires applicables.

Les fonctions de membres du conseil d'administration, comme celle de membre du bureau et de président sont gratuites, conformément aux principes attachés à l'exercice des mandats locaux. Le conseil d'administration du centre des Alpes Maritimes a du reste décidé de ne pas attribuer d'indemnité à son président et à ses vice-présidents.

Toutefois, le décret n°85-643 du 26 juin 1985, relatif aux centres de gestion prévoyait en son article 32, alinéa 2, qu'un arrêté ministériel fixerait les indemnités de fonction auxquelles pourraient prétendre, dans certains cas limitativement énumérés, les présidents et vice-présidents des centres de gestion. Cet arrêté n'a cependant été publié que 16 ans plus tard, soit le 28 septembre 2001. La plupart des conseils d'administration ont cependant décidé d'attribuer, dès leur mise en place, des indemnités à leur président voire vice-présidents. Ils se sont appuyés pour

ce faire sur une ancienne circulaire relative aux syndicats de communes. Depuis l'arrêté de septembre 2001, la liquidation de ces indemnités s'effectue sur la base d'un pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Les présidents des centres gérant moins de 5.000 agents bénéficient d'un pourcentage de 40 %, et les présidents de centres gérant plus de 30.000 agents du pourcentage maxima de 70 %. Cet arrêté a toutefois offert la possibilité aux conseils d'administrations des centres départementaux de doubler, à compter du 1er janvier 2002, l'enveloppe indemnitaire des président et vice président, ce qui représente une charge nouvelle non compensée en revanche par une recette supplémentaire. Cette charge peut équivaloir à un poste de cadre tel que celui d'un directeur adjoint. Cela étant, ces indemnités ne grèvent pas les finances des établissements, dans la mesure où ceux-ci ont des budgets exécutés en équilibre.

Les frais de déplacement et de séjour supportés par les membres du conseil d'administration à l'occasion des réunions de ce conseil, du bureau ou de tout organisme dont ils font partie ès qualité sont remboursés dans les conditions prévues par le décret n°91-573 du 19 juin 1991, c'est à dire dans les mêmes conditions que les fonctionnaires territoriaux. Il n'a pas été constaté d'erreurs à ce sujet dans les liasses comptables.

3.2. La répartition des moyens humains entre missions obligatoires et facultatives.

L'organisation des moyens humains n'est pas la résultante directe des missions obligatoires ou facultatives. Chaque centre s'est organisé un peu à sa façon, au fil du temps, sans qu'un modèle type ait pu être établi à l'origine pour les aider dans cette phase initiale essentielle. Faute de comptabilité analytique il n'a pas été possible de distinguer de façon précise la part de chacune de ces missions et surtout de connaître leur évolution respective dans le temps. Les lois, en tout état de cause, rajoutent aux missions des centres sans leur donner parfois les moyens d'y faire face, sauf à imposer de trouver des gains de productivité. Ainsi, la loi n° 2001-2 du 3 janvier a confié aux centres de gestion une mission de synthèse des données relatives à l'évolution des emplois et aux besoins individuels de l'ensemble des collectivités locales. Petit à petit, les centres de gestion les plus importants ont tendance, par nature, à évoluer lentement vers une structure de cabinet d'audit public. En effet, ils font ou ont fait, à la demande des collectivités, de l'audit sur le personnel, de l'audit organisationnel, de l'audit sur les marchés publics, sur les délégations de services publics, sur les risques juridiques. Les centres sont ainsi arrivés à un tournant de leur évolution. La pression de nombreuses collectivités est forte pour leur voir jouer un rôle plus important encore.

Dans les Hautes-Alpes, le centre ne sait pas comment procéder pour déterminer la part des missions obligatoires des missions facultatives. Le nombre réduit d'agents contraint à une répartition globale des tâches.

Plus généralement, la chambre a constaté le développement des missions tant obligatoires que facultatives et donc la nécessité de revoir ces missions dans leur ensemble pour les faire mieux "

coller " aux réalités d'aujourd'hui. Il semble même que certaines missions, facultatives à l'origine, mériteraient d'être reclassées en missions obligatoires pour que les fonctionnaires territoriaux, quel que soit leur département d'appartenance, puissent bénéficier des mêmes prestations. La chambre a relevé aussi la tentation de développer toujours plus les missions facultatives pour satisfaire certes une demande mais également répondre à des préoccupations plus rémunératrices du fait de la faiblesse du système des ressources. Cet effet devrait s'accroître si l'intercommunalité fait perdre des ressources financières aux centres.

3.3. La mise en place de la réduction du temps de travail.

Sans entrer dans le détail d'une réglementation complexe, depuis le

1er janvier 2002, les collectivités locales et les établissements publics ont l'obligation d'organiser le cycle de travail effectif sur la base de

trente cinq heures par semaine, selon une durée annuelle de 1.600 heures réparties en fonction des nécessités de service. Le cadre réglementaire en est fixé par le décret n°2000-815 du 25 août 2000. Les nouvelles modalités de la mise en place de cette réduction du temps de travail, par les contraintes organisationnelles qu'elles entraînent, doivent être soumises pour avis sous la forme d'un projet de protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail au comité technique paritaire. Dans les Hautes-Alpes, l'ARTT a été mise en place par le biais d'un protocole d'accord validé en CTP. Il a été décidé de réduire le temps de travail selon les modalités suivantes : une demi-journée non travaillée par semaine, soit le lundi, soit le mercredi. Une réorganisation des services a également été effectuée, grâce à la création d'un emploi d'agent administratif, une augmentation des horaires d'ouverture et du standard téléphonique et la création de deux pôles au sein du centre : la médecine professionnelle, l'hygiène et sécurité du travail d'une part, les services généraux d'autre part.

3.4. La gestion des agents des centres.

Il n'existe pas de statut particulier pour les emplois des centres de gestion. Ces emplois sont définis par les conseils d'administration, par référence aux statuts particuliers existants dans la fonction publique territoriale.

3.4.1. Le recrutement des agents des centres.

L'augmentation du nombre d'agents en activité dans les centres, entre la création de ces établissements et l'époque actuelle, est révélatrice du rôle toujours plus important que tiennent ces organismes au profit des collectivités et établissements publics locaux.

Dans les Hautes-Alpes, compte tenu de la taille réduite du centre, il n'y a pas à proprement parler de politique de recrutement. Les recrutements se font en fonction des besoins (et des possibilités

financières faudrait-il ajouter). Les effectifs sont passés de 3 à la création du centre à 11 aujourd'hui.

La plupart des centres, sauf difficulté particulière, ont atteint aujourd'hui le niveau d'effectifs requis par leurs missions. Le recrutement, sauf création de mission nouvelle par le législateur, est donc essentiellement de renouvellement.

Un phénomène nouveau apparaît cependant dans la gestion du personnel des centres : la difficulté de conserver les agents nouvellement recrutés. Le " turn-over " progresse globalement, les nouveaux agents recherchant de plus en plus dans d'autres collectivités des responsabilités et des rémunérations plus intéressantes. Cette incertitude quant à la permanence des effectifs pourrait générer à terme des difficultés d'organisation et de qualité de service.

3.4.2. La rémunération des agents des centres.

Dans la très grande majorité des cas, les rémunérations des agents des centres sont conformes aux dispositions qui les organisent. Quelques anomalies ou curiosités administratives ont cependant pu être constatées ici ou là, notamment en ce qui concerne les cadres. Ces anomalies tenaient soit à des vides normatifs dans les textes législatifs ou réglementaires, soit à des interprétations erronées des dispositions existantes ayant même parfois nécessité l'intervention du juge administratif. Depuis lors des régularisations sont intervenues ou sont en cours.

Il est vrai également que le réglementation est complexe, notamment en ce qui concerne la rémunération des directeurs de centre de gestion qui est organisée par les décrets modifiés n°87-1101 et 1102 du 30 décembre 1987. La référence est, à la fois départementale (compétence spatiale) et organique (spécialité juridique).

Depuis 2000, une annexe classe en sept strates les centres de gestion sur la base du nombre d'agents de la fonction publique territoriale en fonction dans le département (12), et non pas du nombre d'agents pris en charge par les centres. Ce choix est générateur d'inégalité entre directeurs de centres puisque certains seront moins rémunérés que d'autres alors même qu'ils ont à administrer un nombre plus élevé d'agents territoriaux. Le référentiel choisi a même donné lieu à interprétations différentes d'une préfecture à l'autre et donc à inégalité de traitement. En effet, une liste, établie très probablement par l'union des centres de gestion, en l'absence de circulaire de la direction générale des collectivités locales, indiquait à l'attention des centres des chiffres légèrement supérieurs dans certains départements à ceux retenus par la suite par ladite direction. Contrairement à l'union, cette dernière excluait en effet les assistantes maternelles, qui ne sont pas administrées directement par les centres et qui relèvent pour l'essentiel du droit privé. Or, pour certains centres, cette différence suffit à faire passer un centre dans une strate supérieure.

Dans le même ordre d'idée, une autre disposition relative à la classification des centres fait que la première strate de référence est celle " de 5 000 à 9.000 agents au plus ". Or, la DGCL classe 20

centres dans une strate de moins de 5.000 agents. Dans quelle catégorie convient-il donc de classer alors ces petits centres pour rémunérer leur directeur

Dans les Hautes-Alpes il n'a pas été constaté d'anomalie particulière en ce domaine.

3.4.3. L'avancement des agents des centres.

Les conditions d'avancement devraient en principe être les mêmes pour les agents de l'Etat et pour les agents de la fonction publique territoriale. Or si, pour les agents de l'Etat, des textes réglementaires prévoient bien les conditions d'avancement, avec notamment une ancienneté variable dans un échelon et un système de réduction de cette ancienneté en fonction des services rendus, aucun texte similaire n'existe pour les agents de la fonction publique territoriale. En conséquence, dans les centres de gestion (comme dans bien des collectivités locales), les avancements à l'échelon supérieur se font au minimum du temps passé dans l'échelon antérieurement détenu. Dans ces conditions, la notation des agents, qui ne permet plus d'assurer un avancement au mérite, n'a guère d'utilité. Cette façon de procéder offre en revanche l'avantage de ne pas créer d'inégalité entre agents de la fonction publique territoriale d'une collectivité à l'autre, inégalité qui pourrait naître de l'impossibilité de définir des critères objectifs de modulation d'ancienneté.

Cette pratique de l'avancement minimum, qui pourrait être considérée comme de peu d'importance, a dans le temps des conséquences fort dommageables en terme d'équité entre les carrières auxquelles peuvent prétendre les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux comme en termes financiers pour les collectivités locales qui, comparativement aux services de l'Etat, ont dès lors des agents rapidement plus coûteux. Le développement des missions des centres de gestion, par le nécessaire accroissement des effectifs qu'il génère, ne peut qu'accentuer ce phénomène.

Dans les Hautes-Alpes, l'avancement s'effectue au temps minimum passé dans l'échelon, sauf cas très exceptionnel.

La chambre observe que la généralisation de l'avancement automatique dans la fonction publique territoriale ne respecte pas les principes posés par le législateur en 1984, qui avait formellement entendu lier l'avancement à la valeur professionnelle des agents, dégagée à partir d'un système de notation. Ces principes sont rappelés par les articles 78 et suivants de la loi n°84-53 portant dispositions statutaires sur la fonction publique territoriale. Le principe de parité avec la fonction publique d'Etat est mis à mal, les fonctionnaires d'Etat ayant désormais -à qualité égale- des carrières moins favorables que celles des fonctionnaires territoriaux.

3.5. Les moyens financiers des centres de gestion

Les centres ont-ils les moyens financiers d'assurer leurs missions. Telle est la question qui se

pose et risque de se poser de façon plus cruciale encore à l'avenir, la ressource financière se faisant rare.

3.5.1. Les budgets.

Le classement des opérations inscrites au budget et dans la comptabilité tenue tant par l'ordonnateur que par l'agent comptable est effectué selon un plan de comptes normalisé inspiré du Plan comptable général. L'instruction comptable applicable pour la tenue des comptes est la M832. (JO du 20 octobre 1999). Les budgets des centres sont établis en section de fonctionnement et en section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses.

Les six centres de la région ont tous un budget exécuté en équilibre financier, parfois grâce à des reports antérieurs positifs, parfois parce qu'ils ont pu faire évoluer leurs ressources grâce aux missions facultatives.

Certains centres ont dégagé des excédents croissants, ce qui est contestable en gestion dans la mesure où ils ne devraient pas " tirer profit " de leurs activités et consacrer tout leurs moyens à l'aide à la gestion. Ces centres justifient leur choix par la nécessité de constituer progressivement un capital destiné à financer, sans emprunt, un nouveau siège social. Cela ne saurait convaincre dès lors qu'ils sont fort peu endettés et qu'ils peuvent obtenir les prêts pour financer un tel investissement.

En revanche, certains centres sont à la limite de rupture pour des raisons plus externes (remise à disposition de personnels, non remboursement de traitement de la part de collectivités), qu'internes (gestion approximative). Au surplus le mode de calcul forfaitaire de la ressource peut prêter à dérive dans un sens ou dans un autre. La mise en place de la réduction du temps de travail et surtout les conséquences financières de l'intercommunalité font peser également des menaces sur l'équilibre financier des centres.

Enfin, les collectivités affiliées pourraient être amenées à contester le principe d'une cotisation forfaitaire dès lors qu'elle générerait une croissance ininterrompue de la ressource des centres et constituerait ainsi une incitation à accroître inutilement la dépense publique.

Les conditions dans lesquelles les centres se financent pour exécuter leur mission ne paraissent plus adaptées aujourd'hui aux besoins des collectivités. Il est vrai qu'initialement il était difficile d'imaginer la place que ces établissements allaient prendre dans le paysage institutionnel local. Une refonte du système de financement paraît désormais nécessaire.

3.5.2. Présentation des charges et des recettes.

Celles ci sont organisées conformément aux dispositions du décret n° 85-643 du

26 juin 1985 relatif aux centres de gestion, modifiées par le décret n° 98-1073 du 23 novembre 1998. Les centres se caractérisent, comparativement aux collectivités territoriales de type plus classique, par l'importance de leurs charges de fonctionnement. Les centres ont en effet très peu de charges d'investissements, celles-ci se limitant à l'acquisition et à l'aménagement de leurs locaux et aux moyens administratifs nécessaires aux activités de soutien aux collectivités et établissements affiliés ou non.

3.5.2-1 Les charges.

a) Les charges de personnel.

Dans les charges de fonctionnement, les charges de personnel présentent un volume important, très inégal d'un centre à l'autre à cause des particularismes locaux (missions facultatives développées ou non) et sans doute aussi à cause de la façon de comptabiliser certaines charges. Le constat est fait cependant, que, à comptabilité constante, il y a partout une tendance à la hausse. A titre indicatif, les charges de personnel du centre des Hautes Alpes sont ainsi passées entre 1997 et 2000 de 32 % à 37 % des charges de fonctionnement.

D'un centre à l'autre, cette hausse s'explique essentiellement et souvent tout à la fois par un accroissement constant des effectifs (pas toujours compensé par de nouvelles recettes) et par le " glissement vieillesse technicité ". L'évolution des charges de personnels pourrait peser à terme sur la gestion des centres.

b) Les charges de concours et examens.

Ces charges dépendent, chaque année, du volume des concours organisés, du nombre de candidats aux épreuves et de la nature des concours (les concours techniques sont plus coûteux que les concours administratifs). Compte tenu de la complexité de la tâche, il est quasiment impossible, faute de comptabilité analytique, de connaître le coût de revient des concours et examens. Par voie de conséquence, il est malaisé de déterminer si les centres couvrent leurs frais. Quelques informations chiffrées donnent cependant une idée des masses financières en jeu sur un seul exercice.

Ainsi, dans les Hautes-Alpes le coût des concours s'est élevé à 10.532 euros en 2000, dont 410 euros pour les jurys.

Les coûts d'organisation des concours incitent le centre à n'en réaliser qu'un minimum. Ils ont en effet subi parfois des revers financiers. Ainsi, un concours organisé au profit de petites collectivités du département a eu un coût par candidat de 1 524 euros pour en définitive ne recruter personne dans le département lui-même.

Les centres qui ne disposent pas d'un système de comptabilité analytique pour connaître les coûts

de leurs concours et examens ne peuvent gérer dans de bonnes conditions financières cette mission de plus en plus coûteuse. Comment en effet faire valoir auprès des partenaires institutionnels une évolution financière défavorable de cette mission dès lors que l'on n'en connaît pas les coûts réels.

Par ailleurs, l'impossibilité actuelle de rémunérer de façon attractive les tâches liées aux concours et examens est soulignée par tous les centres. Les difficultés croissantes rencontrées dans la recherche de volontaires pour participer à ces tâches devraient augmenter dans les années à venir avec la montée en puissance des concours pour remplacer les nombreux départs à la retraite des agents de la fonction publique territoriale. Cette perspective pourrait inciter à réformer le financement des concours.

c) Les charges " mutualisées " par les collectivités et établissements.

Il s'agit ici de prendre en charge les incidences financières résultant de l'application du droit syndical (frais de fonctionnement des organisations syndicales, notamment les crédits d'heures, qui peuvent se traduire par la prise en charge de plusieurs agents à temps complet) ; ou encore, comme rapporté plus haut, la prise en charge de fonctionnaires privés d'emploi, les frais de fonctionnement des organismes paritaires, les dépenses de recrutement et d'organisation des concours incluant la prise en charge d'intervenants extérieurs ; les dépenses d'assurance concernant la couverture des risques sociaux statutaires ou encore les charges relatives à l'action sociale menée par les centres à la demande des collectivités.

L'importance croissante des transferts de toutes ces charges mutualisées pèse sur les centres de gestion et par voie de conséquence sur l'exécution de leurs missions. La Chambre relève cette évolution qui menace à terme la santé financière de ces établissements.

3.5.2-2 Les recettes.

Les ressources des centres sont constituées de cotisations obligatoires ou additionnelles (13), dont le taux est arrêté par le conseil d'administration (14). Elles peuvent également être de source conventionnelle pour les missions facultatives. Chaque centre module la répartition entre cotisation additionnelle ou ressource conventionnelle. Le choix entre l'un ou l'autre mode se faisant généralement en considération du volume de charges que le centre devra effectuer pour assurer la prestation proposée. Des charges lourdes amènent généralement les centres à proposer le conventionnement.

Les ressources sont également constituées des remboursements du fonds de compensation de la T.V.A ainsi que de la première part de la dotation globale d'équipement des départements. S'y ajoutent encore les dons et legs, les subventions accordées au centre, le produit des publications, les produits financiers, les emprunts et le transfert de ressources du CNFPT (15).

Le plafonnement des cotisations obligatoires (16) à 0,8 % de la masse salariale pour la mise en ouvre des missions obligatoires est fortement contesté par les centres. Ils estiment en général que ce système impose une dichotomie artificielle peu conforme aux activités exercées en matière par exemple de conseil pour l'application du droit statutaire. Les centres estiment en conséquence qu'ils devraient être au taux de 1% comme le CNFPT. De plus, selon eux, les collectivités non affiliées devraient contribuer à l'effort des affiliées grâce à une participation de l'ordre de 0,20 %.

La cotisation additionnelle sur les missions facultatives est un des modes de financement des centres. Elle est assise, liquidée et versée selon les mêmes modalités que la cotisation obligatoire. Le centre ou les collectivités de sa zone de compétence, peuvent préférer un mode de financement conventionnel. Tout dépend en réalité du nombre de services offerts par le centre aux collectivités. Le plus souvent, les petits centres optent pour le conventionnement. S'il existe un nombre important de collectivités ou établissements qui entendent adhérer à tout ou partie des services proposés, il est préférable cependant, pour des raisons de simplification administrative et budgétaire, de fixer une cotisation additionnelle.

La chambre observe la fragilité du mode de financement des centres car les collectivités qui ne souhaitent pas bénéficier de prestations supplémentaires peuvent décider, même si c'est après délibération, de ne pas régler de cotisation additionnelle.

Elle rappelle que dans le cas de mise à disposition de fonctionnaires en vue de les affecter à des missions permanentes pour accomplir un service à temps non complet, la loi n°89-19 du 13 janvier 1989, prévoit que les dépenses afférentes à ce service sont réparties entre les collectivités ou établissements bénéficiaires par des conventions.

En matière de recettes, outre les insuffisances relevées précédemment dans le cadre des relations entre les centres et le CNFPT, une autre difficulté réside dans le système du " coût lauréat " (17). Le remboursement des sommes dues à ce titre serait particulièrement lourd à gérer, si aucune réponse n'est faite aux demandes que les centres adressent tant aux lauréats qu'aux collectivités les ayant recruté. Le système est tel que parfois les collectivités redevables mais non cotisantes peuvent n'être jamais identifiées et que les préfectures ne sont d'aucun secours alors même qu'elles visent systématiquement les arrêtés de nomination des lauréats et notamment la liste d'aptitude dont ils sont issus.

Une solution de simplification pourrait être recherchée dans un dispositif reposant sur la mutualisation des coûts des concours à l'échelle de l'ensemble des centres de gestion et sur l'affiliation obligatoire de toutes les collectivités et établissements. Un autre centre suggère d'instituer des frais d'instruction de dossier pour mieux répartir les charges, ou encore que chaque centre soit spécialisé dans un type de concours pour éviter la course aux concours.

Enfin, la perte de ressources que peut entraîner l'atteinte du seuil de 350 agents pose une difficulté importante aux centres de gestion des départements ruraux.

Alors que les centres ont vu au fil des ans leurs compétences croître (concours de catégorie B, bilan social, HST), devenant ainsi les pivots de la fonction publique territoriale, leurs moyens financiers ne se sont pas développés au même rythme. L'intercommunalité est même perçue comme une menace car elle a parfois des conséquences néfastes sur la recette des centres en leur ôtant une partie de leurs affiliés.

Cette absence de cohérence d'ensemble est préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution qui est, soit tentée d'augmenter ses ressources par divers biais, au risque de sortir de ses compétences, soit, ce qui est regrettable, amenée lentement à limiter ses actions, au risque de ne plus remplir correctement ses missions auprès des agents territoriaux.

3.5.3. Le contrôle de gestion.

Ici il s'agit de l'activité consistant à contrôler la gestion du centre de façon linéaire et de façon dynamique par le biais d'outils tels que celui de la comptabilité analytique. A cet égard il faut regretter que la M832 ne prévoise pas un tel dispositif.

La Chambre invite le centre, pour l'aider à maîtriser la complexité croissante de ses missions, à mettre en place un service contrôle de gestion.

Le président de la chambre,

Alain PICHON

(1) ENACT Elles sont situées à Angers, Dunkerque, Montpellier et Nancy.

(2) La loi Hoeffel du 27 décembre 1994 a porté le seuil d'affiliation de 250 à 350 fonctionnaires.

(3) Ce seuil n'a aucune logique statutaire, il s'inscrit dans un schéma tendant à éviter l'affiliation des grandes collectivités. La loi n°2002-276 du

27 décembre 2002 relative à la démocratie de proximité a abaissé le seuil à 300 pour les communes membres d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique.

(4) Par la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001.

(5) Article 18-IV, alinéa 2 à 4.

(6) L'accès à ce service se fait par [www.uncentres départementaux de gestion.com](http://www.uncentres.departementaux.de.gestion.com)

(7) Les établissements organisateurs sont le CNFPT, les délégations régionale du CNFPT, les centres de gestion ou encore les collectivités non affiliées.

(8) L'article 26 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les collectivités non-affiliées ne remboursent aux centres que la part des dépenses effectuées à leur profit...

(9) Liste d'aptitude : liste établie après avis de la CAP du corps d'accueil.

(10) décret n°85-603 du 10 juin 1985 modifié par décret n°2000-542 du

16 juin 2000, relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

(11) Dans le Var la restructuration était une privatisation de services des ordures ménagères pour La Seyne (1987) et de l'eau et de l'assainissement pour Toulon (1990).

(12) Ce nombre en réalité devrait résulter de l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des services publics locaux publiés par l'INSEE. Or la dernière étude de l'INSEE en la matière arrête en 2000 des chiffres remontant à l'exercice 1997. Au surplus, l'INSEE propose à ce titre pas moins de 4 tableaux qui ne sont même pas conformes à celui retenu par la DGCL dans sa circulaire du 5 août 2000 et qui a été communiqué aux préfets pour exercer le contrôle de l'égalité.

(13) Additionnelles pour les missions facultatives demandées par les collectivités ou établissements affiliés ou non.

(14) Taux fixé au plus à 0,80 % de la masse des rémunérations versées aux agents des collectivités ou établissements rattachés.

(15) En application de l'article 62 de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994.

(16) Article 48 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988.

(17) Qui permet de facturer le coût des lauréats des concours qui ont été recrutés par des collectivités ne relevant pas du centre départemental organisateur.