



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DES HAUTES-ALPES (Département des Hautes-Alpes)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 6 février 2019

TABLE DES MATIÈRES

1. PRECEDENT CONTROLE	5
2. PRESENTATION DU CENTRE DE GESTION	5
2.1 Le cadre juridique d'intervention du centre de gestion	5
2.2 Le périmètre de compétences du centre de gestion	6
3. FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF	7
3.1 Le conseil d'administration.....	7
3.1.1 La composition du conseil d'administration.....	7
3.1.2 Un fort absentéisme	7
3.2 L'organisation du centre	8
4. L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	10
4.1 La présentation des documents budgétaires.....	10
4.2 L'adoption par le conseil d'administration d'un taux global de cotisation sans distinguer le taux obligatoire du taux additionnel.....	11
4.2.1 Des prévisions de dépenses et recettes surestimées	13
4.2.2 L'absence de comptabilité analytique.....	14
4.2.3 L'absence de comptabilité des dépenses engagées	16
4.2.4 L'absence de rattachement des charges et des produits.....	16
5. LA SITUATION FINANCIERE	18
5.1 Les performances financières annuelles	18
5.1.1 Les produits de gestion	18
5.1.2 Les charges de gestion	20
5.1.3 L'autofinancement.....	21
5.1.4 Les investissements	21
5.2 La situation patrimoniale – ou bilancielle.....	21
5.2.1 L'encours de la dette.....	21
5.2.2 Un fonds de roulement excédentaire et une trésorerie confortable.....	21
6. LES MISSIONS	23
6.1 Le cadre général.....	23
6.2 Les modalités d'exercice de ses missions obligatoires par le centre de gestion.....	23
6.2.1 L'information sur l'emploi public territorial	23
6.2.2 La gestion des carrières	24
6.2.3 L'organisation des concours	25
6.2.4 La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi	29
6.2.5 Les missions prévues par la loi	32
6.2.6 Les principales missions facultatives exercées par le centre de gestion.....	33
6.2.7 Des missions larges qui s'éloignent des compétences du centre de gestion.....	35
7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU CENTRE	36
7.1 Les effectifs.....	36
7.2 Le temps de travail.....	36
7.3 Le régime indemnitaire	37
7.4 L'indemnisation irrégulière de jours de compte épargne-temps (CET)	37
7.5 Le versement irrégulier d'indemnités au titre d'activités accessoires	39
7.6 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires	41

SYNTHÈSE

Le centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes exerce ses missions pour 218 communes et établissements affiliés dans le département.

La gestion du centre est perfectible en effet l'établissement apparaît désorganisé et sans pilotage, en l'absence de directeur(trice) désigné(e) et de règles de fonctionnement clairement définies.

L'information budgétaire et la fiabilité des comptes sont également défailtantes. Ainsi la sincérité des prévisions budgétaires est mise en cause par la surestimation systématique des prévisions de dépenses et de recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement. En l'absence de comptabilité analytique, l'établissement méconnaît le coût de revient des missions tant obligatoires que facultatives qu'il réalise au profit des collectivités du département. Les taux de cotisations sont donc adoptés par le conseil d'administration sans visibilité sur les coûts réels de chacune des missions du centre. Par ailleurs, l'établissement ne dispose pas de comptabilité des dépenses engagées et ne procède pas au rattachement des charges et des produits, contrairement aux règles comptables applicables aux centres de gestion.

L'analyse du bilan montre que le centre de gestion dispose d'un fonds de roulement excédentaire et d'une trésorerie confortable. L'établissement a fait le choix de maintenir ses réserves à un niveau important plutôt que de diminuer ou tout au moins stabiliser le taux de la cotisation additionnelle prélevée auprès des collectivités affiliées, qui est très supérieur à la moyenne.

Les missions facultatives du centre sont importantes. Au-delà de l'activité de mise à disposition de personnel de remplacement le centre de gestion propose des services pour lesquels il ne dispose pas des compétences requises et qui relèvent du secteur concurrentiel.

La gestion des ressources humaines reste perfectible. Il conviendrait en effet de mettre à jour les règles relatives au temps de travail et du régime des congés des agents en les intégrant dans un document unique. Le centre de gestion doit également mettre fin au versement irrégulier de certaines primes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Organiser le centre de gestion en nommant un(e) directeur(trice) chargé(e) du pilotage opérationnel de l'établissement et définir ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Recommandation n° 2 : Ajuster les effectifs budgétaires aux effectifs réels.

Recommandation n° 3 : Adopter chaque année une délibération distinguant le taux de cotisation obligatoire et le taux de cotisation additionnelle.

Recommandation n° 4 : Veiller à présenter un budget en équilibre avec des dépenses et des recettes évaluées de manière sincère.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une comptabilité des dépenses engagées.

Recommandation n° 7 : Se conformer à l'instruction M832 en matière de rattachement des charges et des produits.

Recommandation n° 8 : Prendre une délibération définissant l'organisation du temps de travail ainsi que les règles applicables en matière de congés et absences des agents du centre de gestion.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes à partir de l'année 2011. Par lettre en date du 22 septembre 2018, le président de la chambre a informé M. Jean-Marie Bernard, ordonnateur en fonctions, de l'ouverture du contrôle.

La chambre a, le 10 avril 2018, arrêté les observations provisoires.

Celles-ci ont été communiquées dans leur intégralité au président du centre de gestion le 28 mai 2018. Des extraits ont également été adressés aux tiers mis en cause.

L'ordonnateur après avoir sollicité un report de délai qui lui a été accordé a répondu à la chambre par un courrier du 17 septembre 2018, il a sollicité une audition.

Seuls le président du centre de gestion du Loire et Cher et le maire de Gap ont répondu aux extraits transmis.

Après avoir examiné les réponses parvenues à la chambre, auditionné M. Jean Marie Bernard président du centre de gestion accompagné de son conseil, entendu le rapporteur, la chambre a, dans sa séance du 6 février 2019, arrêté ses observations définitives et recommandations reproduites ci-après.

1. PRECEDENT CONTROLE

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont fait l'objet d'un chapitre dans le rapport public annuel que la Cour des comptes a produit en février 2015. Cette synthèse, issue des contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes des huit centres de gestion de l'ancienne région Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, a mis en évidence la dispersion des missions exercées par ces établissements publics locaux et l'inadaptation des modalités de leur financement. Elle a également montré que le cadre départemental de leur intervention était trop étroit.

La Cour a recommandé à l'Etat de préciser la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 afin de mieux définir les missions facultatives que les centres de gestion peuvent exercer et aux centres de gestion d'ajuster les recettes à leurs besoins réels de financement, notamment en modulant les taux de cotisation.

2. PRESENTATION DU CENTRE DE GESTION

2.1 Le cadre juridique d'intervention du centre de gestion

L'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration comprenant de quinze à trente membres* ».

Sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet.

Dans ce cadre, le centre de gestion des Hautes-Alpes assure des missions obligatoires au service des collectivités locales et des agents territoriaux du département. Parmi ses principales missions obligatoires de par la loi, il a notamment compétence pour la gestion de la carrière et le suivi des dossiers des fonctionnaires territoriaux, le fonctionnement des commissions administratives paritaires, l'organisation des concours, l'aide au recrutement et l'accompagnement à la mobilité des agents ainsi que la tenue des comités médicaux.

Il propose également aux collectivités locales des services d'expertise notamment dans le domaine de la prévention des risques professionnels et de la médecine du travail. Par ailleurs, il met à disposition du personnel qualifié pour des renforts ou remplacements auprès des collectivités de département.

La loi prévoit désormais que : « *Les centres de gestion peuvent (également) assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements* »¹.

L'établissement est géré par un conseil d'administration représentant l'ensemble des communes et établissements publics affiliés. Son président est M. Jean-Marie Bernard, président du département des Hautes-Alpes et, par ailleurs, président de la communauté de communes du Buëch-Dévoluy.

2.2 Le périmètre de compétences du centre de gestion

Le périmètre du centre de gestion est constitué de toutes les structures territoriales du département à l'exception de la ville de Gap, du CCAS de Gap et du département des Hautes-Alpes. Dès lors qu'ils emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet, ces collectivités et établissements sont tous obligatoirement affiliés au centre de gestion.

Nombre de structures affiliées

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Affiliations obligatoires	243	234	219	215	226	228	218

Source : centre de gestion 05

Le nombre d'affiliations a diminué sur la période. Il est en effet passé de 243 en 2011 à 218 en 2017, en raison notamment de la fusion de communes, de la disparition de syndicats intercommunaux et du regroupement de communautés de communes, ayant résulté de la nouvelle organisation territoriale du département. L'ordonnateur a confirmé en réponse aux observations que : « *l'évolution de ce périmètre territorial et institutionnel s'impos[ait] au centre de gestion* ».

¹ Au terme de l'article 80 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 les missions facultatives dévolues au centre de gestion sont désormais définies comme suit : « *Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements* ».

3. FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

3.1 Le conseil d'administration

3.1.1 La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration du centre de gestion est composé de 24 membres. Il comprend un collège des représentants des communes (16 membres), un collège des établissements publics de coopération intercommunale (deux membres) et un collège spécifique de six membres. Lors de sa séance du 17 juillet 2014, le conseil d'administration a élu quatre vice-présidents : MM. Bonnaffoux, Cannat, Arnaud et Meunier. Les quatre vice-présidents sont membres du bureau.

Conformément à l'article 27 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion², le conseil d'administration dispose d'un règlement intérieur. Par délibération du 17 juillet 2014, il a délégué au président ses pouvoirs pour gérer l'ensemble des affaires du centre de gestion. Par arrêté du 6 octobre 2014, le président de l'établissement a délégué une partie de ses fonctions au deuxième vice-président.

3.1.2 Un fort absentéisme

Le règlement intérieur du centre de gestion prévoit, en son article 9, que « *le conseil d'administration ne peut siéger que si la moitié de ses membres sont présents ou représentés lors de l'ouverture de la réunion. Lorsque ce quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée dans le délai de huit jours aux membres du conseil d'administration qui siège alors valablement, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés* ».

Le taux de présents au conseil d'administration n'a cessé de diminuer depuis 2014 pour atteindre seulement 29 % en 2016, soit moins d'un tiers de ses membres.

Par ailleurs, il est constaté qu'un vice-président donne systématiquement un pouvoir ou se fait excuser.

En réponse à la critique de la chambre sur le faible nombre de présents aux réunions du conseil d'administration l'ordonnateur a précisé en audition que compte tenu de l'emploi du temps des élus et des conditions climatiques il était parfois difficile de réunir tous les membres du conseil. L'ordonnateur a également fourni des procès-verbaux de conseil d'administration et des feuilles d'émargement.

Ces documents qui relèvent le décompte de la participation des membres du conseil d'administration aux séances présentent de nombreuses inexactitudes, imprécisions ou éléments contradictoires. Ainsi selon les deux documents le total des présents, pouvoirs et excusés serait parfois supérieur au nombre de membres du conseil d'administration. De surcroît les données des feuilles d'émargement et relevés de conseils d'administration ne correspondent pas à celles des procès-verbaux des mêmes conseils d'administration.

Le centre de gestion devrait assurer un suivi plus rigoureux du décompte des participants aux délibérations.

² Aux termes de l'article 27 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatifs au centre de gestion, « *Le conseil d'administration fixe le siège du centre de gestion et arrête son règlement intérieur* ».

Le règlement intérieur du conseil d'administration, adopté le 17 juillet 2014, indique :

« Article 12 : débats ordinaires ;

(...) Les membres prennent la parole dans l'ordre déterminé par le président qui peut interrompre l'orateur au-delà de cinq minutes d'intervention et l'inviter à conclure brièvement ».

Ces dispositions, prévoyant une organisation pour le moins stricte des débats, n'incitent pas réellement à la prise de parole des membres du conseil d'administration. De fait, le contrôle a mis en évidence l'absence de tenue de débats. En outre les délibérations ne comportent aucune indication relative au nombre de conseillers ayant voté en leur faveur.

Par ailleurs, les délibérations annuelles concernant les votes du compte administratif et du budget primitif portent la mention « *n'appelle aucune observation et est approuvé* ».

Les centres de gestion ne sont pas tenus d'organiser un débat d'orientations budgétaires, à la différence notamment des communes de plus de 3 500 habitants. Cependant l'article 13 du règlement intérieur du conseil d'administration prévoit l'organisation d'un tel débat, dans les termes suivants : « *Un débat a lieu au conseil d'administration sur les orientations générales du budget dans les deux mois précédant l'examen de celui-ci. Ce débat ne donne pas lieu à une délibération mais est mentionné au procès-verbal de la séance* ». Dans les faits, aucun réel débat sur les orientations générales du budget du centre de gestion n'a été organisé au cours de la période sous revue.

En réponse aux observations de la chambre le président a fait savoir que les débats et discussions intervenaient en bureau et que « *les administrateurs dispos(ai)ent d'une information détaillée, complète et suffisante, tout particulièrement eu égard à leur expérience personnelle d'élus local, leur permettant d'apprécier aisément l'opportunité et le bien-fondé des dispositifs proposés (...)* S'agissant des décisions budgétaires, le niveau de détail des dossiers préparatoires communiqués aux membres du conseil d'administration d'une part, la nature des missions dévolues à l'établissement et les marges de manœuvre en résultant d'autre part, justifient pleinement la concision des débats entretenus à l'occasion de ces délibérations ».

En conclusion, il apparaît que l'organe délibérant du centre de gestion, censé prendre les décisions budgétaires et stratégiques pour répondre au mieux aux besoins des collectivités affiliées, ne joue pas pleinement son rôle. Ce défaut de pilotage explique en grande partie les dysfonctionnements évoqués ci-après dans l'organisation et le financement de l'établissement.

3.2 L'organisation du centre

Un projet d'établissement en cours d'élaboration doit définir les règles d'organisation et de fonctionnement du centre.

Les articles 27 à 29 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion règlent la répartition des compétences décisionnelles entre le conseil d'administration, le président, les vice-présidents et le directeur général des services.

En application de l'article 28 de ce décret, le président du centre de gestion « *est chargé de la direction technique, administrative et financière du centre. Il nomme le directeur et les agents du centre et a autorité sur l'ensemble des services. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant tout ou partie des affaires énumérées au troisième alinéa de l'article 27 ; il rend compte au conseil d'administration de ses décisions prises à ce titre lors de la plus proche réunion de ce dernier. Le président peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs membres du bureau. Il peut déléguer sa signature au directeur et aux chefs de service du centre (article 29 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 modifié)* ».

Or, aucun directeur(trice) du centre de gestion n'a été nommé(e). De fait, il existe une organisation bicéphale composée d'une « *directrice du pôle des ressources et moyens, assistance à la gestion des ressources humaines, développement et interventions territoriales* » et d'une « *directrice du pôle concours, emploi, sécurité, organisation au travail et maintien dans l'emploi* » (source : organigramme du centre de gestion). Chacune des directrices de pôle a reçu délégation de signature pour son domaine de compétence.

Selon le centre de gestion, cette situation, qui perdure depuis 2008, s'explique par des raisons historiques. L'ancien directeur ayant été en congé de longue maladie durant plusieurs années, une de ses adjointes a exercé de fait l'intérim durant une longue période.

Un appel à candidatures a été lancé en 2010, 34 candidats ont répondu à la publicité dont plusieurs attachés principaux ou directeurs territoriaux qui avaient une expérience professionnelle répondant au profil requis mais l'ordonnateur a estimé qu'il y avait « (...) *inadéquation des profils des candidats qui s'étaient manifestés à l'emploi considéré* ».

L'ordonnateur a confirmé que le bureau du centre de gestion n'a pas souhaité renouveler l'appel à candidature et qu'il s'était « *résolu à renoncer à ce recrutement* ».

La chambre relève que l'ordonnateur et le conseil d'administration ont laissé perdurer cette situation, se désintéressant de l'organisation du centre de gestion.

Celle-ci ne respecte pas les textes réglementaires en vigueur, notamment l'article 28 du décret susmentionné du 26 juin 1985, selon lequel le président nomme un(e) directeur(trice) du centre. Au-delà de cet aspect réglementaire, une telle organisation ne peut fonctionner sans implication de l'ordonnateur et des membres du conseil d'administration. La gestion du centre appelle nécessairement un pilotage et des arbitrages entre les pôles, qu'une telle absence de direction ne peut remplir.

Recommandation n° 1 : Organiser le centre de gestion en nommant un(e) directeur(trice) chargé(e) du pilotage opérationnel de l'établissement et définir ses règles d'organisation et de fonctionnement.

En réponse le président du centre de gestion a pris l'engagement : « *de faire établir une synthèse de l'ensemble des règles générales d'organisation et de fonctionnement, ainsi que des prescriptions organisationnelles à destination des services, dans un délai de six mois à compter de la notification des observations définitives de la chambre régionale des comptes* ».

4. L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Les centres de gestion sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable M832. Cette nomenclature comptable se rapproche de la M14, avec des spécificités propres au mode de financement de ces établissements.

4.1 La présentation des documents budgétaires

Les états relatifs à la dette retracent différentes informations, afin de mieux appréhender la nature de cette dernière (différents objets de financement d'un emprunt, gestion active de la dette, recours à des lignes de trésorerie, etc.).

Il convient de noter l'absence de l'annexe relative à la répartition des emprunts par structure de taux (état A 2.3) et l'absence de la typologie de répartition de l'encours (état A 2.8) dans les comptes administratifs et dans les budgets primitifs.

L'annexe relative aux effectifs, jointe aux comptes administratifs, mentionne des effectifs incohérents avec les données du centre de gestion.

Dans une première annexe relative aux personnels permanents (fonctionnaires titulaires et stagiaires), le compte administratif 2015, le budget primitif et le compte administratif 2016 mentionnent 25 emplois budgétaires et 14 emplois pourvus (effectifs physiques). Dans une seconde annexe jointe aux mêmes documents budgétaires, sont mentionnés deux emplois pourvus d'agents non titulaires (médecins).

Or, ces données ne correspondent pas à la réalité des effectifs du centre de gestion en 2015 et 2016. En effet, d'après les données fournies par l'établissement, les effectifs physiques du centre ont évolué au cours de la période de 2011 à 2016 selon le détail présenté dans le tableau suivant :

Effectifs physiques du centre de gestion

Effectifs permanents	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emplois de direction						
titulaires						
Catégorie A	3	3	4	4	3	3
Catégorie B	3	3	3	3	3	3
Catégorie C	7	7	8	13	13	14
Total titulaires	13	13	15	20	19	20
non titulaires						
Catégorie A	2	2	5	5	5	5
Catégorie B	0	0	1	1	1	1
Catégorie C	6	7	9	9	11	17
Total non-titulaires	8	9	15	15	17	23
TOTAL	21	22	30	35	36	43

Source : centre de gestion 05

Les mêmes erreurs ont été reproduites dans le budget primitif 2017.

Il ressort de ces éléments que les effectifs physiques du centre de gestion (36 en 2015, 43 en 2016) sont très éloignés des effectifs physiques mentionnés dans les documents budgétaires (14 titulaires et deux non titulaires). Par ailleurs, les effectifs physiques dépassent les emplois budgétaires autorisés (25).

Ainsi, un décalage significatif existe de manière récurrente entre les effectifs réels du centre et les effectifs annoncés dans les états du personnel figurant en annexe des budgets primitifs et des comptes administratifs.

Le centre de gestion, qui devrait être exemplaire dans la présentation de ses effectifs, doit veiller à actualiser les suppressions d'emplois budgétaires dans les annexes budgétaires.

A défaut, il pourrait être considéré que ses prévisions budgétaires sont insincères (crédits insuffisants au chapitre 012). A cet effet, il doit veiller à établir un tableau des emplois budgétaires comportant les créations, transformations et suppressions de postes intervenues sur la période afin de rendre lisible les évolutions.

Recommandation n° 2 : Ajuster les effectifs budgétaires aux effectifs réels.

En réponse à la recommandation le président du centre de gestion a pris l'engagement de faire procéder à l'actualisation adéquate des pièces annexes jointes aux budgets et comptes administratifs.

4.2 L'adoption par le conseil d'administration d'un taux global de cotisation sans distinguer le taux obligatoire du taux additionnel

Aux termes de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice des missions obligatoires énumérées aux articles 23 et 100 sont financées par une cotisation obligatoire payée par les collectivités et établissements concernés. Les collectivités et établissements non affiliés contribuent au financement des missions visées au IV de l'article 23 dont elles ont demandé à bénéficier, dans la limite d'un taux fixé par la loi et du coût réel des missions (...). Le taux de cette cotisation est fixé par délibération du conseil d'administration des centres de gestion, dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi. Le montant de la contribution mentionnée au premier alinéa est fixé chaque année par le conseil d'administration selon les modalités prévues au même alinéa (...). Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire mentionnée au premier alinéa. La cotisation additionnelle est assise, liquidée et versée selon les mêmes règles et les mêmes modalités que la cotisation obligatoire. Son taux est fixé par délibération du conseil d'administration* ».

Les règles relatives aux fixations des taux de cotisation par le conseil d'administration sont également rappelées par l'instruction budgétaire et comptable M 832.

Les documents budgétaires de la période 2011-2016 font apparaître que le taux de cotisation obligatoire du centre de gestion des Hautes-Alpes s'est établi à 0,80 % de la masse salariale, soit à son niveau maximal autorisé, sur l'ensemble de cette période. Contrairement à ce qu'exigent les textes précités, le conseil d'administration n'a pas délibéré chaque année le taux de cette cotisation.

S'agissant de la cotisation additionnelle, elle a évolué deux fois sur la période. Ainsi, par délibération du 25 octobre 2012 (délibération n° 8/2012), le conseil d'administration a voté une augmentation du taux de cotisation additionnelle en la fixant à 1 % de la masse salariale pour l'année 2013.

Par délibération du 4 août 2015 (délibération n° 19/2015), le conseil d'administration a voté une nouvelle augmentation de la cotisation additionnelle dans les termes suivants : *« Le Président (...) propose aux administrateurs d'augmenter le taux de cotisation additionnelle au centre de gestion de 37 % (...) Le conseil d'administration après en avoir délibéré décide de fixer le taux de cotisation des affiliés du centre de gestion des Hautes-Alpes à 2,50 % au 1^{er} janvier 2016 ».*

Cette délibération est irrégulière à plusieurs titres.

D'une part, le conseil d'administration a voté un taux cumulé (c'est-à-dire un taux additionnant le taux de la cotisation obligatoire et celui de la cotisation additionnelle) de 2,50 % sans distinguer le taux de cotisation obligatoire du taux de cotisation additionnelle, contrairement à ce qu'exige clairement la réglementation précitée. De fait, le centre de gestion n'opère aucune distinction entre le financement de ses missions obligatoires par la cotisation obligatoire et le financement de ses dépenses facultatives par la cotisation additionnelle ou par des financements conventionnels, contrairement également à ce qu'exige la loi.

D'autre part, la cotisation additionnelle ayant été fixée à 1 % en 2013 et la cotisation obligatoire s'établissant au taux maximum de 0,80 %, la cotisation additionnelle a été portée à 1,70 % soit une augmentation de 70 % et non de 37 % ainsi que l'a indiqué à tort la délibération du conseil d'administration du 4 août 2015.

Ainsi, non seulement le conseil d'administration n'a pas voté de taux annuel de cotisation obligatoire sur l'ensemble de la période mais il n'a pas non plus distingué le taux de cotisation obligatoire et le taux de cotisation additionnelle. La délibération du 4 août 2015 est irrégulière dans la mesure où la loi impose d'identifier précisément la cotisation obligatoire prélevée pour les missions obligatoires et la cotisation additionnelle prélevée pour les missions facultatives.

Il est donc recommandé à l'ordonnateur de veiller à respecter la réglementation applicable aux centres de gestion s'agissant de la fixation par le conseil d'administration des taux des cotisations prélevées par l'établissement.

Recommandation n° 3 : Adopter chaque année une délibération distinguant le taux de cotisation obligatoire et le taux de cotisation additionnelle.

En réponse à la recommandation le président du centre de gestion a pris l'engagement d'inviter désormais le conseil d'administration à délibérer distinctement sur les taux de cotisation obligatoire et additionnelle et a transmis une délibération du CA du 13 avril 2018 allant dans ce sens.

4.2.1 Des prévisions de dépenses et recettes surestimées

Taux d'exécution des prévisions budgétaires en 2015 et 2016

		Prévision	Exécution			Taux	
			mandatement	restes à réaliser	Total	Hors restes à réaliser	Y compris restes à réaliser
2015							
Fonctionnement	Recettes	3 120 529,00 €	3 367 231,00 €		3 367 231,00 €	107,91%	107,91%
	Dépenses	3 856 352,00 €	3 382 021,00 €		3 382 021,00 €	87,70%	87,70%
Investissement	Recettes	371 967,00 €	136 692,00 €		136 692,00 €	36,75%	36,75%
	Dépenses	675 232,00 €	314 045,00 €		314 045,00 €	46,51%	46,51%
2016							
Fonctionnement	Recettes	5 008 897,00 €	3 717 418,00 €		3 717 418,00 €	74,22%	74,22%
	Dépenses	5 728 930,00 €	3 504 741,00 €		3 504 741,00 €	61,18%	61,18%
Investissement	Recettes	723 018,00 €	346 369,00 €		346 369,00 €	47,91%	47,91%
	Dépenses	848 930,00 €	186 558,00 €		186 558,00 €	21,98%	21,98%

Source : comptes de gestion

Au cours de la période examinée, les dépenses et les recettes effectivement réalisées par le centre de gestion ont été sensiblement inférieures aux budgets prévisionnels de l'établissement.

Ainsi, en 2016, le budget n'a été exécuté en dépenses qu'à hauteur de 61 % en section de fonctionnement et à 21 % en section d'investissement. En recettes, le taux de réalisation a été de 74 % en section de fonctionnement et de 47 % en section d'investissement.

Il ressort de ces éléments que, tant en fonctionnement qu'en investissement, les prévisions de dépenses et de recettes du centre de gestion ont été très largement surestimées, en l'absence de restes à réaliser. Ainsi, en 2016, les recettes ont été estimées à 5 M€ alors qu'elles n'ont finalement atteint que 3,7 M€. Cette surestimation a principalement porté sur les ressources provenant des mises à disposition de personnel, qui ont été estimées à 2,2 M€ au budget primitif 2016 alors qu'elles ont représenté 1 M€ en exécution selon le compte administratif 2016.

Ainsi, cette présentation budgétaire ne répond pas à l'exigence de sincérité posée à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il convient en effet que les dépenses et les recettes inscrites au budget soient estimées de la façon la plus exacte possible. Elles ne doivent être volontairement ni surévaluées, ni sous-évaluées (Conseil d'État, 23 décembre 1988, département du Tarn c/Barbut).

Recommandation n° 4 : Veiller à présenter un budget en équilibre avec des dépenses et des recettes évaluées de manière sincère.

En réponse à la recommandation le président a fait savoir que « *le centre veillera à la présentation de son budget en équilibre, et à accroître la précision de ces évaluations afin de garantir une estimation la plus sincère des niveaux de recettes et de dépenses envisagés* ».

4.2.2 L'absence de comptabilité analytique

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a adapté le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 aux évolutions du cadre de la gestion des finances publiques, issues de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Selon les termes de son article 59, « *la comptabilité analytique est fondée sur la comptabilité générale. Elle a pour objet, sous les réserves et dans les conditions propres à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion* ». L'intérêt de la comptabilité analytique est double : en premier lieu, elle constitue un outil d'aide à la décision, notamment en matière de tarification des services, afin d'informer l'exécutif de la structure et son assemblée délibérante ; en second lieu, elle permet à l'organisme concerné de disposer d'un instrument de mesure de son activité et d'appréciation de sa performance.

S'agissant des centres de gestion, la comptabilité analytique est d'autant plus importante que le législateur opère une distinction entre le financement de leurs missions obligatoires et celui de leurs missions facultatives. En effet, aux termes de l'article 22 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 : « *les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice des missions obligatoires énumérées aux articles 23 et 100 sont financées par une cotisation obligatoire payée par les collectivités et établissements concernés. Les collectivités et établissements non affiliés contribuent au financement des missions visées au IV de l'article 23 dont elles ont demandé à bénéficier, dans la limite d'un taux fixé par la loi et du coût réel des missions³ (...). Le taux de cette cotisation est fixé par délibération du conseil d'administration des centres de gestion, dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi. Le montant de la contribution mentionnée au premier alinéa est fixé chaque année par le conseil d'administration selon les modalités prévues au même alinéa (...). Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire mentionnée au premier alinéa. La cotisation additionnelle est assise, liquidée et versée selon les mêmes règles et les mêmes modalités que la cotisation obligatoire. Son taux est fixé par délibération du conseil d'administration* ».

Ainsi, pour l'exercice des missions obligatoires, une cotisation obligatoire, assise sur la masse salariale, est versée par les collectivités et établissements affiliés, dont le taux est fixé par le conseil d'administration, dans la limite d'un maximum de 0,80 % et du coût réel des missions. Les missions supplémentaires à caractère facultatif, donnent lieu soit à une cotisation additionnelle, soit à un financement par convention, qui doivent également prendre en compte le coût réel des missions.

Il en résulte qu'à défaut d'une ventilation entre cotisations obligatoires et facultatives et en l'absence de clé de répartition au sein de chacun des deux types de missions, obligatoires et facultatives, il n'est pas possible d'affirmer que les tarifications sont adaptées à la couverture des dépenses correspondantes.

³ C'est la chambre qui souligne.

A cet égard, dans son rapport public annuel 2015 (page 363), la cour des comptes indiquait à propos des centres de gestion que « *la comptabilité analytique ne joue pas le rôle qui devrait être le sien dans la modulation des taux de cotisation et des tarifs des prestations* ». Elle soulignait « *la nécessité pour les centres de gestion de se doter rapidement d'un outil de comptabilité analytique adapté à leurs besoins* ».

Selon le centre de gestion, « *actuellement, il n'y a pas de [comptabilité] analytique délibérée par le conseil d'administration, seule une ébauche de [comptabilité] analytique pour les différentes missions est utilisée. Les critères de répartition sont fonction du nombre d'agents affectés par mission en fonction du nombre total d'agents* ».

Ainsi, l'établissement méconnaît le coût de revient des missions tant obligatoires que facultatives qu'il réalise au profit des collectivités du département. Les taux de cotisations sont donc adoptés par le conseil d'administration sans aucune visibilité sur les coûts réels de chacune des missions du centre.

Par ailleurs, l'instruction budgétaire et comptable M 832 prévoit que les cotisations correspondant aux missions obligatoires sont imputées au compte 7061 « *cotisations obligatoires* », tandis que les cotisations correspondant aux missions facultatives le sont au compte 7062 « *cotisations additionnelles* ». Or, les cotisations versées ne sont pas réparties entre ces deux comptes selon la nature des missions qu'elles financent, comme cela devrait être le cas. Cette situation résulte de l'impossibilité pour le centre, en l'absence de comptabilité analytique, de faire le lien entre les cotisations et les missions.

En outre, afin de répondre aux besoins des collectivités territoriales, le centre de gestion a mis en place de nouvelles prestations dont le financement repose quasi-exclusivement sur la facturation. Là encore, aucun élément objectif ne permet de vérifier l'adéquation de la tarification aux services rendus aux collectivités. Au-delà de cette absence totale de transparence des déterminants des recettes prélevées auprès des collectivités, cette situation empêche le centre de gestion d'assurer un quelconque pilotage de ses missions. En effet, sans savoir quelles missions sont rentables, excédentaires ou déficitaires, il ne peut rationaliser les moyens aux activités exercées. Cette absence de vision claire du coût des prestations l'amène à développer des prestations s'éloignant de son champ de compétences.

La mise en place d'une comptabilité analytique permettrait, notamment, de distinguer les coûts des missions obligatoires et facultatives, afin de vérifier si les taux des cotisations et les ressources correspondantes sont appropriés aux services rendus. Par ailleurs la pérennité des nouvelles missions mises en place par le centre suppose la mise en place d'une tarification adéquate, au regard de leur coût de revient.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique.

Le président du centre de gestion en réponse à la recommandation a pris l'engagement d'accentuer le processus de développement d'une comptabilité analytique des dépenses engagées, appropriée aux spécificités des missions dévolues au centre de gestion.

4.2.3 L'absence de comptabilité des dépenses engagées

L'instruction M832 impose aux centres de gestion de tenir une comptabilité d'engagement. La tenue de la comptabilité d'engagement relève de la responsabilité de l'ordonnateur.

La comptabilité d'engagement doit permettre de déterminer les crédits disponibles, en investissement comme en fonctionnement, par différence entre, d'une part, le total des ouvertures de crédits et, d'autre part, le total des dépenses engagées non mandatées et le total des mandats émis. En fin d'année, le total des dépenses engagées et non mandatées est constaté en restes à réaliser.

Le centre de gestion des Hautes-Alpes ne met en œuvre aucune comptabilité d'engagement. Le président de l'établissement doit se conformer sur ce point aux dispositions du tome 2 de l'instruction budgétaire et comptable M832, chapitre 1 « la comptabilité de l'ordonnateur », paragraphe 2 « comptabilité des dépenses engagées », qui détaille ses obligations en matière de tenue de la comptabilité des dépenses engagées.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une comptabilité des dépenses engagées.

En réponse le président du centre de gestion a manifesté son intention de mettre en place une comptabilité d'engagement.

4.2.4 L'absence de rattachement des charges et des produits

L'instruction budgétaire et comptable M 832 impose le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent⁴.

En application de cette instruction, le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Le rattachement ne vise que la seule section de fonctionnement afin de dégager le résultat comptable de l'exercice. En revanche, il ne concerne pas la section d'investissement, qui peut faire apparaître des restes à réaliser, correspondant aux dépenses d'investissement engagées non mandatées et aux recettes d'investissement certaines à réaliser.

⁴ Extrait de l'instruction budgétaire et comptable M832 : « *Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative (...)* ».

S'agissant de la procédure comptable, le montant des charges à payer devant être rattaché à l'exercice précédent est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement dont, comme indiqué au point précédent, la tenue relève du seul ordonnateur. En effet, le rattachement des charges ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342-10 du CGCT, « *les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative* ». Le rattachement nécessite la constatation du service fait ; à ce titre, l'ordonnateur enregistre dans la comptabilité d'engagement la date de livraison des fournitures, ou la date d'exécution de la prestation demandée.

Le rattachement des produits à recevoir relève également de la responsabilité de l'ordonnateur. Contrairement au rattachement des charges, qui a comme support la comptabilité d'engagement, aucun support de ce type n'existe pour ce qui concerne les produits. L'ordonnateur doit mettre en place une procédure formalisée lui permettant de recenser les produits à recevoir significatifs et prévoir un suivi extra comptable *via* des numéros d'ordre attribués à chaque produit.

Tout comme pour l'obligation de mettre en place une comptabilité d'engagement, l'ordonnateur doit donc se conformer à la réglementation comptable relative au rattachement des charges et des produits, afin de respecter le principe d'annualité.

Recommandation n° 7 : Se conformer à l'instruction M832 en matière de rattachement des charges et des produits.
--

L'ordonnateur a pris acte des défaillances constatées et s'est engagé à y remédier.

5. LA SITUATION FINANCIERE

5.1 Les performances financières annuelles

Evolution de la section de fonctionnement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	2 084 646	2 509 277	2 902 116	2 931 534	2 963 775	3 373 303	10,10%
+ Ressources institutionnelles (dotation, subventions et participations)	61 604	66 756	125 472	251 210	35 236	26 400	-15,59%
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (a+b+c=A)	2 146 250	2 576 033	3 027 588	3 182 743	2 999 011	3 399 703	9,64%
Charges à caractère général	309 163	397 091	318 853	423 292	452 438	553 580	12,36%
+ Frais de personnel	1 352 541	1 857 474	2 159 994	2 558 011	2 169 880	2 124 698	9,45%
+ Subventions de fonctionnement	300	0	400	400	6 500	400	5,92%
+ Autres charges de gestion	128 507	153 803	158 160	209 481	228 009	210 390	10,36%
= Charges de gestion (B)	1 790 511	2 408 368	2 637 407	3 191 184	2 856 827	2 889 068	10,04%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	355 740	167 664	390 180	-8 441	142 184	510 635	7,50%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,57%	6,51%	12,89%	-0,27%	4,74%	15,02%	-1,95%
+ Résultat financier	-130 597	-70 678	-73 202	-70 257	-67 194	-64 009	-13,29%
+ Résultat exceptionnel (réel hors cessions et quote part des subventions d'inv. transférées)	-2 453	-677	-25 930	-8 741	-10 364	-36 132	
= CAF brute	222 690	96 310	291 048	-87 438	64 626	410 493	13,01%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,38%	3,74%	9,61%	-2,75%	2,15%	12,07%	

Source : Comptes de gestion

5.1.1 Les produits de gestion

Au cours de la période examinée, les produits de gestion ont enregistré une hausse de 9 % par an en moyenne.

Les cotisations obligatoires versées par les collectivités et établissements publics affiliés ont constamment progressé.

Evolution des principales recettes du centre de gestion

Répartition des principales recettes du centre de gestion 05	2015		2016	
	% recettes de fonctionnement	Montants (en €)	% recettes de fonctionnement	Montants (en €)
Compte 7084 Mise à disposition de personnel	39 %	1 167 369	31 %	1 041 778
Compte 7062 Cotisations additionnelles	18 %	534 352	22 %	751 550
Compte 7061 Cotisations obligatoires	14 %	424 720	18 %	600 002
Compte 7068 Collectivités locales autres cotisations et prestations	10 %	283 396	10 %	347 542
Compte 7063 Conventions et remboursements	6 %	168 688	6 %	206 323
Compte 7085 Remboursement du coût-lauréat	3 %	103 841	7 %	230 563
Compte 7081 Produits services exploités	3 %	96 187	3 %	108 740
Comptes 752 Revenus des immeubles	2 %	67 892	2 %	62 095
Compte 7086 Transfert de ressources du CNFPT	2 %	50 430		
Compte 7088 Produits activités annexes abonnement vente	1 %	37 067	0 %	11 294
Compte 7066 Cotisations organismes non affiliés	1 %	29 833		
Compte 747 Subventions et participations	1 %	22 057	1 %	26 400
Compte 746 Contributions pour personnel privé d'emploi	0 %	13 178		
Compte 7082 Refacturation prestations d'assurance			0 %	9 521
Compte 7087 Remb frais commissions réforme			0 %	3 895
Comptes 76 et 77 Autres	0 %	11 760	0 %	2 647
Total en % des recettes de fonctionnement	100 %	3 010 770	100 %	3 402 350

Source : comptes de gestion.

Au regard de la structure des recettes du centre, il apparaît que la part des recettes générées par l'activité de mise à disposition de personnel est prépondérante, puisqu'elles représentaient 39 % des recettes du centre en 2015 (soit 1,1 M€) et 31 % en 2016 (1 M€). Le montant de recettes perçues au titre de cette mission facultative est ainsi plus important que celui des recettes générées par les cotisations additionnelles et obligatoires. Ces produits correspondent toutefois, pour la quasi-totalité, à la contrepartie d'une charge salariale imputée sur le compte 6413 « *personnels non-titulaires* » à savoir celle des agents contractuels employés par le centre de gestion afin de répondre à la demande des collectivités et établissements utilisateurs du service de missions temporaires ou de remplacement.

5.1.2 Les charges de gestion

Evolution des charges de gestion

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var annuelle moyenne
Charges à caractère général	309 163	397 091	318 853	423 292	452 438	553 580	12,36%
+ Frais de personnel	1 352 541	1 857 474	2 159 994	2 558 011	2 169 880	2 124 698	9,45%
+ Subventions de fonctionnement	300	0	400	400	6 500	400	5,92%
+ Autres charges de gestion	128 507	153 803	158 160	209 481	228 009	210 390	10,36%
= Charges de gestion	1 790 511	2 408 368	2 637 407	3 191 184	2 856 827	2 889 068	10,04%

Source : *comptes de gestion*

Au cours de la période examinée, les charges de gestion ont augmenté dans la même proportion que les produits de gestion (+ 10 % en moyenne annuelle).

Cette évolution est principalement due à l'augmentation des dépenses de personnel qui ont progressé à un rythme très soutenu (+ 9 % en moyenne annuelle). Les charges de personnel représentent ainsi 72 % en moyenne des charges courantes de fonctionnement en 2016. Ce niveau élevé doit être relativisé dans la mesure où une grande partie des frais de personnel comprend les dépenses inscrites au compte 6413 (personnels non titulaires), correspondant à l'activité « missions temporaires », pour lesquelles les recettes correspondantes sont inscrites au compte 7084 « *Mise à disposition de personnel* ».

Evolution des dépenses de rémunérations du personnel

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Compte 6411 personnel titulaire	348 839	324 258	354 750	497 978	486 054	403 929
Compte 6413 Personnel non titulaire	552 211	775 110	1 886 787	1 125 863	915 016	932 393

Source : *comptes de gestion*

Ainsi, l'augmentation des dépenses de personnel constatée depuis 2012 a notamment résulté de l'accroissement des dépenses liées à la mission facultative du service de remplacement.

Les remboursements effectués au titre de cette mission par les collectivités et établissements publics concernés ont progressé dans les mêmes proportions et ont suffi à en couvrir le coût, puisqu'elles ont atteint 1 167 369 € en 2015 et 1 041 778 € en 2016 (compte 7084 « *Mise à disposition de personnel* »). Cependant, dans la mesure où aucune ventilation par service n'est faite au sein de l'article 6413, il n'est pas possible de distinguer les rémunérations versées par l'établissement à ses propres agents non-titulaires et celles qui sont versées aux agents non-titulaires dans le cadre du service « missions temporaires ».

5.1.3 L'autofinancement

Le taux de CAF brute rapportée aux produits de gestion a évolué de manière erratique sur la période, avec des variations à la baisse significative en 2014 et 2015. Il s'est établi à 12 % en 2016.

Cette évolution discontinue est le signe de l'absence de pilotage budgétaire du centre de gestion. En effet, la CAF brute a évolué en fonction des augmentations des taux de cotisation et des tarifs qui servent essentiellement à financer la progression des charges de gestion.

5.1.4 Les investissements

Les dépenses et les recettes d'investissement sont peu élevées. Les dépenses ont atteint 314 000 € en 2015 et sont constituées pour un tiers par des remboursements d'emprunts.

5.2 La situation patrimoniale – ou bilancière

5.2.1 L'encours de la dette

Au 31 décembre 2016, la dette du centre de gestion des Hautes-Alpes s'élevait à 1 554 156 € (sur 2 M€ de dette en capital à l'origine). Elle provenait d'un emprunt souscrit auprès de la caisse d'épargne en 2010 sur 20 ans pour financer l'achat des locaux actuels du centre de gestion.

Avec un taux d'intérêt fixé à 3,99 %, la charge des intérêts de la dette représentait en 2016 pour cet emprunt 65 273 €.

La capacité de désendettement du centre de gestion (dette/CAF brute du BP) se situe à moins de quatre années en 2016, ce qui caractérise une situation de faible endettement.

5.2.2 Un fonds de roulement excédentaire et une trésorerie confortable

Evolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	771 495	762 660	1 397 385	1 039 088	845 945	1 218 433
- Besoin en fonds de roulement	245 716	482 889	337 744	358 027	531 520	402 055
= Trésorerie nette	525 779	279 771	1 059 641	681 061	314 425	816 378
en nbre de jours de charges courantes	100	41	143	76	39	101

Source : comptes de gestion

L'analyse du bilan montre que le fonds de roulement net global a été excédentaire de 2011 à 2016. Il se situait au-delà de 1 M€ en 2013 et 2014 puis a légèrement diminué, pour s'établir à 800 000 € en 2015, avant de remonter à 1, 2 M€ en 2016.

Le volume de ce fonds de roulement atteste un cumul d'excédents qui dépasse les besoins de la continuité de service.

Le centre de gestion présente également une trésorerie confortable. Elle représentait plus de 100 jours de dépenses réelles de fonctionnement en 2016, ce qui est élevé. L'analyse du niveau et de l'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie sur la période examinée, confirme l'aisance financière de l'établissement public. En effet, le centre de gestion reporte chaque année son résultat excédentaire afin de conserver ses réserves. Il a ainsi reporté ses excédents en recettes de fonctionnement (875 956 € en 2014, 735 822 € en 2015 et 720 033 € en 2016) et en recettes d'investissement (521 427 € en 2014, 303 265 € en 2015 et 125 912 en 2016).

Au regard de ces éléments, il apparaît que l'augmentation importante de la cotisation additionnelle décidée en 2015 n'était pas réellement justifiée.

Le centre de gestion a fait le choix de maintenir ses réserves à un niveau important plutôt que de diminuer ou tout au moins stabiliser son taux de cotisation additionnelle.

Les deux augmentations du taux de la cotisation additionnelle intervenues au cours de la période examinée se sont manifestement faites au détriment des communes affiliées obligatoirement, qui se sont vues ponctionnées à hauteur de 2,50 %, (0,80 % pour la cotisation obligatoire et 1,70 % pour la cotisation additionnelle) de leur masse salariale à partir de 2016. Ainsi, avec un taux de 1,70 % pour la cotisation additionnelle, le centre de gestion des Hautes-Alpes se situe très nettement au-dessus des taux pratiqués par ses homologues. En effet, selon le rapport de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale 2015, « *sur 53 centres ayant répondu à la question relative au budget, 46 ont mis en place des cotisations additionnelles (...) à des taux qui s'échelonnent entre 0,05 et 1,21 %, la moyenne se situant à 0,42 %* ».

Le centre de gestion pondère toutefois ce constat en faisant valoir que la base de calcul (à savoir la masse salariale des communes affiliées) est faible comparativement à d'autres centres de gestion, ce qui explique selon lui ce niveau de taux élevé. Cette situation est toutefois défavorable aux collectivités locales affiliées au centre de gestion d'autant qu'il s'agit pour la plupart de petites communes ou établissements publics locaux qui disposent de peu de marges de manœuvre budgétaires et auxquels il est demandé, depuis 2014, de réaliser un effort de maîtrise de leurs dépenses.

La chambre observe qu'en 2017, le centre de gestion a, par délibération du 14 avril 2017, fait le choix d'utiliser une partie de ses réserves pour procéder à l'acquisition d'un local professionnel de 330 m², situé au rez-de-chaussée de ses locaux actuels, pour un montant de 415 000 €. En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a également fait valoir qu'il conviendrait de financer d'importants investissements informatiques. Il a précisé qu'« *à cet égard, le diagnostic entrepris au cours de l'exercice 2017 a clairement mis en évidence la nécessité d'une refonte totale du réseau informatique, du renouvellement des serveurs et du parc affecté aux missions des services* ».

6. LES MISSIONS

6.1 Le cadre général

Les missions obligatoires des centres de gestion sont définies par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012⁵, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations fonctionnaires et l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

Ces missions s'adressent principalement aux communes et établissements comptant moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet, qui sont de ce fait obligatoirement affiliés au centre de gestion.

Les centres de gestion peuvent aussi, selon l'article 22 de la loi de 1984, mettre en œuvre « *des missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements (...)* ». Ces missions supplémentaires sont spécifiées par la loi et ne peuvent donc pas être librement déterminées. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a étendu les missions facultatives des centres de gestion. Elle prévoit désormais qu'ils « *peuvent assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements* ».

La liste des missions obligatoires et facultatives prévues par la loi est précisée dans un document en annexe de l'instruction M 832.

6.2 Les modalités d'exercice de ses missions obligatoires par le centre de gestion

6.2.1 L'information sur l'emploi public territorial

En application du I de l'article 23⁶ de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi susmentionnée du 12 mars 2012, la première mission obligatoire des centres de gestion consiste à recueillir, agréger, analyser, exploiter et communiquer les informations relatives à l'emploi public territorial dans leur département, à destination des collectivités affiliées, des agents territoriaux en relevant, ainsi que des candidats à un emploi public territorial.

⁵ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

⁶ Aux termes de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa version issue de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, « *les centres de gestion assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées, pour l'ensemble des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2, des agents territoriaux en relevant ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Ils sont chargés d'établir, notamment à partir des informations dont ils sont destinataires en application de l'article 23-1, un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et d'élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques* ».

Dans le cadre de cette mission d'information, les centres de gestion sont chargés d'établir chaque année « *un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et de tracer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement* ».

Or, le centre de gestion des Hautes-Alpes n'établit pas le bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans le département, tel que prévu par la loi.

Il se contente de participer à la collecte de données départementales dans le cadre de l'enquête régionale conduite par le centre de gestion coordonnateur (centre de gestion des Bouches-du-Rhône). En réponse l'ordonnateur indique établir un bilan social biennuel, un état statistique afférent aux agents admis à faire valoir leurs droits à la retraite et adhérer au portail emploi territorial.

Ces éléments ne peuvent tenir lieu de bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans le département, au sens des dispositions précitées. Les données correspondantes ne dessinent en outre aucune perspective à moyen terme d'évolution des emplois et de la gestion de carrière.

6.2.2 La gestion des carrières

En application des articles 38 à 41 du décret susmentionné du 26 juin 1985, les centres de gestion assurent la gestion de la carrière des fonctionnaires territoriaux des collectivités qui leur sont affiliées.

Dans ce cadre, le centre de gestion des Hautes-Alpes est chargé de nombreuses missions concernant la gestion de carrière des agents. Ainsi, notamment, il constitue et tient à jour le dossier individuel de chaque agent ; organise le fonctionnement des commissions administratives paritaires, des conseils de discipline et des comités techniques ; assure la prise en charge des salaires et charges salariales afférents aux décharges d'activité de service au titre de l'exercice de leurs droits syndicaux par les fonctionnaires ; apporte une assistance juridique statutaire auprès des collectivités.

Ainsi que cela a été vu précédemment, seuls des adhérents obligatoires sont affiliés au centre de gestion des Hautes-Alpes. Leur nombre a accusé un certain tassement depuis 2011, puisqu'il est passé de 243 en 2011 à 218 en 2017. Le nombre d'agents gérés par le centre de gestion est resté quant à lui globalement stable depuis 2014, à hauteur de 2 500 agents.

Nombre d'agents au sein du département gérés par le centre de gestion

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Catégorie A	186	227	182	176	189	188	195
Catégorie B	209	201	282	314	329	379	352
Catégorie C	1849	1919	1285	1957	1988	1671	1982
Total	2244	2347	1749	2447	2516	2238	2499

Source : données du compte de gestion

6.2.3 L'organisation des concours

L'estimation du nombre des postes

Les centres de gestion organisent les concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale (catégories A, B et C), exception faite des concours de catégorie A+ (organisés par le CNFPT).

L'organisation des concours et examens qui fondent le recrutement et l'avancement des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale est une mission essentielle des centres de gestion.

L'article 43 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 précise que « *le nombre de postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent [...], du nombre de fonctionnaires pris en charge [...] et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements* ».

Avant de mettre en œuvre les opérations correspondantes, un recensement des besoins en concours et examens est réalisé chaque année auprès des employeurs publics territoriaux de chaque département et géré au niveau régional, qui tend de plus en plus, dans un souci de meilleure maîtrise des coûts, à rationaliser et mutualiser les opérations.

A l'issue d'une réunion de coordination régionale, le calendrier régional des concours et examens est publié (en cohérence avec le calendrier national).

Le taux d'absentéisme

Les candidats aux concours de la fonction publique territoriale de catégorie B et C peuvent s'inscrire aux concours organisés dans les différents départements sur le territoire national.

De ce fait, l'absentéisme aux concours peut atteindre un niveau non négligeable. Dans les Hautes-Alpes, le niveau constaté se situe entre 20 % et 50 %, voire 55 %, pour la quasi-totalité des concours. Ce phénomène génère une déperdition pour le centre de gestion qui a déployé les moyens nécessaires à l'accueil des candidats finalement absents. Cette déperdition génératrice de coûts inutiles est d'autant plus importante quand le nombre d'inscrits est très élevé, comme en témoigne le concours de rédacteur territorial organisé en 2015, pour lequel 870 candidats (sur 2 122 inscrits) ne se sont pas présentés.

L'absentéisme est également important dans les examens professionnels, notamment ceux de rédacteur pour lesquels les taux d'absentéisme ont atteint 37 % et 44 % en 2016.

Taux d'absentéisme aux concours

Concours	2015	2016	2017
Infirmiers soins généraux	50 %	14 %	
Rédacteur	41 %		
Technicien principal		44 %	
Technicien		29 %	
Adjoint du patrimoine	34 %		55 %
Agent de maîtrise	20 %		36 %
Auxiliaire de soins	30 %		
Adjoint administratif		36 %	
Adjoint technique		30 %	
Gardien de police		32 %	
Auxiliaire de puériculture			47 %
Examens professionnels			
Technicien principal 1ere classe	6 %		
Technicien principal 2eme classe par la voie d'avancement de grade ⁷	15 %		18 %
Technicien principal 2eme classe par la voie de promotion interne	22 %		22 %
Rédacteur principal de 2 ^{ème} classe AG		37 %	
Rédacteur principal de 2 ^{ème} classe PI		44 %	
Adjoint technique		11 %	
Adjoint administratif			8 %
Educateur territorial des act. physiques et sportives 1ere classe			7 %
Educateur territorial des act. physiques et sportives			17 %

Source : données CDG

Le phénomène des reçus-collés

Un « reçu-collé » est un lauréat qui n'a pas été nommé fonctionnaire stagiaire avant l'expiration de la validité de la liste d'aptitude.

De fait un certain nombre de lauréats se retrouvent sur liste d'aptitude sans au final être recrutés par une collectivité. Il y a donc inadéquation entre le besoin recensé et les besoins réels des collectivités.

Les lauréats des concours étaient auparavant inscrits sur les listes d'aptitude pour une durée de trois ans, et devaient demander à être maintenus sur cette liste au-delà de la première et de la deuxième année d'inscription. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a porté à quatre ans la durée maximale d'inscription sur les listes d'aptitude et, depuis son entrée en vigueur, les agents ne sont inscrits pour la troisième et la quatrième année que s'ils ont demandé par écrit à être maintenus sur les listes au terme de la deuxième et de la troisième année.

Ces nouvelles dispositions ont été rendues applicables aux futurs lauréats, ainsi qu'aux lauréats des concours qui étaient déjà inscrits sur une liste d'aptitude à la date de promulgation de la loi, ou qui pouvaient demander leur réinscription.

Même si ce texte a rallongé la durée maximale d'inscription sur la liste d'aptitude, dans les faits il est très difficile pour un lauréat de concours de trouver un emploi au-delà d'un délai supérieur à deux ans. Par ailleurs, en vertu du principe de libre administration, un candidat reçu peut ne pas être choisi par la collectivité qui a fait une demande.

⁷ Il constitue une possibilité d'évolution de carrière à l'intérieur d'un même cadre d'emplois. Il ne doit pas être confondu avec une promotion dans un cadre d'emplois supérieur résultant soit d'un concours, soit de la promotion interne.

Toutefois, le centre de gestion a fait savoir que dans les Hautes-Alpes, les « reçus-collés », c'est-à-dire les lauréats d'un concours qui dans un délai de quatre ans n'ont pas trouvé d'emploi, sont peu nombreux (20 lauréats sur la session 2013).

LAUREATS DE CONCOURS "RECUS-COLLES" au 30/01/2018

INTITULE CONCOURS	Date LA	Date fin LA	Nombre reçus-collés
Agent de maîtrise - session 2013	28/05/2013	28/05/2017	8
Adjoint du patrimoine de 1 ^{ère} classe - session 2013	17/09/2013	17/09/2017	3
Auxiliaire de soins de 1 ^{ère} classe - session 2013	29/11/2013	29/11/2017	1
Adjoint administratif de 1 ^{ère} classe - session 2013	11/12/2013	11/12/2017	5
ATSEM de 1 ^{ère} classe - session 2013	20/12/2013	20/12/2017	3

Source : données CDG

Le coût d'organisation des concours par lauréat

L'organisation des concours est coûteuse pour le centre de gestion et, par suite, pour les collectivités qui financent les dépenses correspondantes. Les moyens engagés constituent en effet un poste de dépense important compte tenu des contraintes logistiques (locations de salles et de matériel, constitution de jurys, surveillants, etc.). Le centre de gestion a également procédé à l'achat en avril 2014 d'un logiciel informatique pour l'organisation et le suivi des concours et examens professionnels (cf. le chapitre 8 relatif à la commande publique).

Il établit pour chaque concours ou examen professionnel le montant total des dépenses engagées (impression, logistique, intervenant, personnel) et en déduit les frais de participation demandés aux candidats. Il en résulte un prix unitaire pour chaque lauréat nommé qui est facturé aux collectivités et établissements non affiliés, conformément à l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée : « *En l'absence d'une convention passée en application du premier alinéa, les collectivités et établissements qui nomment un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie par un centre de gestion auquel ils ne sont pas affiliés lui remboursent, pour chaque candidat nommé, une somme égale aux frais d'organisation du concours ou de l'examen rapportés au nombre de candidats déclarés aptes par le jury* ».

Coût d'organisation des concours

Concours ou examen professionnel	Coût total du concours après déduction frais participation des candidats	Nbre de lauréats	Coût du lauréat
2015			
Examen prof technicien territorial avancement de grade	8 730 €	6	1 455 €
Concours rédacteur territorial	98 280 €	140	702 €
2016			
Concours gardien police municipale	50 365 €	35	1 439 €
2017			
Concours auxiliaire puériculture	22 750 €	13	1 750 €
Concours adjoint territorial du patrimoine	15 084 €	9	1 676 €

Source : données du CDG /février 2018

Sur cinq concours examinés sur la période 2015 à 2017, il apparaît qu'après déduction des frais de participation des candidats, le coût moyen d'un concours pour le centre de gestion oscille entre 8 700 € et 98 280 €, soit un rapport de 1 à 11, que le coût moyen par lauréat s'inscrit dans une échelle de 702 € à 1 750 €.

Ainsi, le coût du concours de rédacteur territorial, qui avoisine les 100 000 €, représente un montant relativement important pour le centre de gestion, d'autant plus quand on observe que 41 % des candidats inscrits à ce concours ne s'y sont pas présentés.

L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires a tenu à relativiser cette situation en précisant qu' : *« en ce qui concerne les problématiques afférentes au concours, le centre de gestion ne peut que prendre acte des considérations de la chambre, dont il convient de relever toutefois qu'elles ne caractérisent pas une situation spécifique du centre de gestion des Hautes-Alpes mais s'avère topique et communément praticable pour l'ensemble des établissements de même nature ».*

Les prémices d'une coopération régionale dans une démarche de rationalisation des coûts

L'article 14 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984, modifié par l'article 80 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que *« Les centres de gestion s'organisent, au niveau régional ou interrégional, pour l'exercice de leurs missions. Ils élaborent une charte à cet effet, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination, détermine les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes. A défaut, le centre coordonnateur est le centre chef-lieu de région. L'exercice d'une mission peut être confié par la charte à l'un des centres pour le compte de tous. Des conventions particulières peuvent être conclues entre les centres de gestion dans des domaines non obligatoirement couverts par la charte.*

(...) figurent, parmi les missions gérées en commun à un niveau au moins régional :

1° L'organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emplois de catégories A et B ».

Dans sa séance du 20 décembre 2016, le conseil d'administration a approuvé la signature d'une Charte régionale de coopération des centres de gestion de la région PACA. La délibération correspondante précise que *« La coopération régionale des CDG de la région PACA, formalisée dans le cadre de cette charte, favorise un travail collectif avec une vision régionale permettant d'être plus efficace. Elle offre une offre homogène, rationnelle, riche et diversifiée sur l'ensemble du territoire, particulièrement pour les opérations de concours et examens professionnels. Elle s'inscrit dans une démarche de rationalisation des coûts. (...) Les CDG signataires de la présente Charte conviennent de gérer en commun les missions suivantes : [notamment] l'organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emplois de catégories A et B ».*

Le centre de gestion des Bouches-du-Rhône a été désigné centre coordonnateur pour l'exercice de cette mission. Pour répondre aux objectifs ci-dessus mentionnés, les signataires de la Charte s'engagent à s'organiser à un niveau régional pour les concours et examens professionnels de catégories A et B, à prévoir leur organisation par un seul établissement et à privilégier une rotation entre les centres de gestion en fonction des possibilités.

Cette mutualisation à un niveau régional ne peut être qu'encouragée afin de réaliser des économies d'échelle dans l'organisation des concours.

6.2.4 La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Les fonctionnaires territoriaux peuvent être momentanément privés d'emploi en raison d'une décharge de fonctions ou de la suppression de leur emploi. Dans ces circonstances, les agents sont pris en charge selon les modalités fixées par les articles 97 et suivants de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois ou, avec son accord, dans un autre cadre d'emplois, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an. Au terme de ce délai, le fonctionnaire est pris en charge par le centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement.

Pendant la période de prise en charge, l'intéressé est placé sous l'autorité du centre de gestion, qui exerce à son égard toutes les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'intéressé est soumis à tous les droits et obligations attachés à sa qualité de fonctionnaire ; il reçoit la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade.

Depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (art. 82), cette rémunération est dégressive à partir de la troisième année de prise en charge de l'agent par le centre de gestion. Ainsi sa rémunération est fixée « à hauteur de cent pour cent les deux premières années de prise en charge. Cette rémunération est ensuite réduite de cinq pour cent chaque année jusqu'à atteindre cinquante pour cent de la rémunération initiale la douzième année et les années suivantes ».

Le fonctionnaire a l'obligation de faire état tous les six mois à l'autorité de gestion de sa recherche active d'emploi, en communiquant en particulier les candidatures auxquelles il a postulé ou auxquelles il s'est présenté spontanément et les attestations d'entretiens auxquels il s'est soumis en vue d'un recrutement. Après trois refus d'offre d'emploi correspondant à son grade, transmise par une collectivité ou un établissement au centre de gestion, le fonctionnaire est licencié ou, lorsqu'il peut bénéficier de la jouissance immédiate de ses droits à pension, admis à faire valoir ses droits à la retraite. L'offre d'emploi doit être ferme et précise, prenant la forme d'une proposition d'embauche comportant les éléments relatifs à la nature de l'emploi et à la rémunération. Le poste proposé doit correspondre aux fonctions précédemment exercées ou à celles définies dans le statut particulier du cadre d'emplois de l'agent.

Pendant la prise en charge du fonctionnaire, le centre de gestion peut lui confier des missions soit pour son compte, soit pour le compte d'une collectivité ou d'un établissement public.

En outre, le fonctionnaire peut être mis à disposition dans le cadre d'une convention, qui donne lieu au remboursement du montant de la rémunération de l'agent au centre de gestion. La rémunération nette perçue par le fonctionnaire privé d'emploi est réduite du montant des rémunérations perçues au titre du cumul d'activité.

Les agents rattachés au centre de gestion : les agents rattachés depuis plus de 20 ans

A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, un seul agent était pris en charge par le centre de gestion, depuis 1998. Il s'agit d'un agent de catégorie B (assistante enseignement artistique) qui enseignait précédemment la danse dans l'école de danse de Briançon, fermée en 1998.

Depuis lors, malgré les efforts du centre de gestion, aucun reclassement de cet agent n'a pu être mis en œuvre dans le département. Seules quelques missions temporaires ont pu lui être proposées, sans déboucher sur un emploi pérenne, compte tenu de la spécificité de ses compétences et, selon le centre de gestion, de l'absence de réelle implication de l'intéressée dans ses missions.

Cet agent, qui réside hors du département (en Isère) perçoit ainsi chaque mois plus de 2 000 € du centre de gestion depuis plus de 20 ans sans exercer aucune activité.

Ce genre de situation précitée ne pourrait plus se reproduire aujourd'hui puisque'une loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a mis en place une dégressivité de la rémunération de ces agents.

Un dispositif dérogatoire dans le cadre d'une convention conclue avec le centre de gestion du Loir-et-Cher (41) relative à la délégation de gestion d'agents pris en charge

Le CDG des Hautes-Alpes a conclu avec le centre de gestion du département du Loir-et-Cher (41) une convention pour la gestion de fonctionnaires momentanément privés d'emploi, anciennement employés dans un centre de vacances dépendant du conseil départemental du Loir et Cher, situé à Vars.

Ces agents ont été pris en charge par le centre de gestion du Loir-et-Cher à compter du mois de juillet 2015. La convention approuvée par le conseil d'administration le 20 décembre 2016 précise que 11 agents restent pris en charge par le centre de gestion du Loir-et-Cher : un agent de catégorie A, six agents de catégorie B et quatre agents de catégorie C. « *Pour la majorité, ces agents sont domiciliés dans les Hautes-Alpes. Devant les difficultés relatives à l'éloignement, il est apparu indispensable à l'exécutif du CDG 41 de jouer la solidarité entre le CDG 41 et le CDG 05 afin de proposer un accompagnement, avec un référent local, aux agents pris en charge domiciliés dans le département des Hautes-Alpes, soit 10 agents au 1^{er} septembre 2016* ».

La convention conclue pour une durée de trois ans prévoit les missions du centre de gestion des Hautes-Alpes comme suit :

- « *Accueil et suivi personnalisé des agents dans leur démarche de retour à l'emploi* » (aide à l'inscription à la bourse de l'emploi, aide à la rédaction du curriculum vitae et de la lettre de candidature, aide à la préparation aux entretiens de recrutement, étude appropriée des besoins d'évolution professionnelle et/ou de formation pouvant inclure des stages, inscription aux formations auprès du CNFPT⁸ des Hautes-Alpes) ;
- « *Maintien, consolidation de l'expérience professionnelle et retour à l'emploi* » (proposition de missions, soit au sein des services du centre de gestion des Hautes-Alpes, soit dans des collectivités du département ou hors du département, par l'intermédiaire du service remplacement, proposition de mise à disposition auprès des collectivités ayant manifesté la possibilité de recrutement au terme de cette mise à disposition) ;
- « *Bilan des démarches professionnelles et administratives effectuées* » (entretien trimestriel) ;
- « *Suivi médical des agents pris en charge* ».

⁸ Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le centre de gestion des Hautes-Alpes s'est également engagé à désigner un correspondant relais auprès du centre de gestion du Loir-et-Cher, à communiquer tous les trois mois des points de suivi des agents et à mettre à disposition une salle de réunion à chaque déplacement des représentants du centre de gestion du Loir-et-Cher au minimum deux fois par an.

Une contribution financière est versée par le centre de gestion du Loir-et-Cher au centre de gestion des Hautes-Alpes :

- Concernant l'accompagnement, une part fixe versée trimestriellement sur présentation d'un bilan trimestriel, permettant au centre de gestion des Hautes-Alpes de faire face à l'ensemble des dépenses liées aux différentes actions ci-dessus mentionnées (égale la première année à 7 % du montant des traitements bruts des agents pris en charge, puis à respectivement 6 % et 5 % les deuxième et troisième années) ;
- Une part forfaitaire est versée à chaque recrutement définitif (3 000 € la première année, 1 500 € la deuxième année et 750 € la troisième année).

Dans ce cadre conventionnel, le centre de gestion des Hautes-Alpes a indiqué qu'il poursuivait l'objectif d'un retour à l'emploi et assurait pour les agents pris en charge :

- « • *Un accueil et un suivi personnalisés ;*
• *Une étude appropriée des besoins d'évolution professionnelle et/ou de formation pouvant inclure des stages ;*
• *L'envoi des offres d'emplois correspondant au grade et un accompagnement dans la recherche d'emploi ;*
• *Une aide à la rédaction de la lettre de candidature et à la rédaction du curriculum vitae ;*
• *Une aide à la préparation aux entretiens de recrutement, la proposition de missions dans le but de consolider l'expérience de l'agent au sein de collectivités et d'établissements publics territoriaux ;*
• *Le suivi de la situation administrative (exemples : arrêtés d'avancement d'échelon, établissement de la paie...) et de la gestion du dossier administratif de l'agent pris en charge ;*
• *La responsabilité de la santé et de la sécurité au travail ».*

Or, lors de l'instruction, un seul document faisant office de bilan a pu être fourni. Ce document se présente sous la forme d'un tableau non daté recensant simplement la situation des dix agents sans affectation résidant dans les Hautes-Alpes.

Il ne répertorie pas précisément les actions concrètes entreprises par les agents concernant leurs réponses aux offres d'emploi (aucune date, bilan des comptes-rendus d'entretien). De même, aucun document n'indique les réponses des collectivités et les raisons de leur refus.

Il n'y a donc pas de réel dispositif pouvant servir de plan d'aide au retour à l'emploi des agents concernés (formation, aide au CV, préparation au concours, préparation aux entretiens).

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 précitée : « *pendant la période de prise en charge, le fonctionnaire est tenu de suivre toutes les actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser son reclassement. (...) Le fonctionnaire a l'obligation de faire état tous les six mois à l'autorité de gestion de sa recherche active d'emploi, en communiquant en particulier les candidatures auxquelles il a postulé ou auxquelles il s'est présenté spontanément et les attestations d'entretien en vue d'un recrutement. (...) La prise en charge cesse après trois refus d'offre d'emploi ».*

Le rôle du centre de gestion des Hautes-Alpes apparaît complexe dans cette mission.

En effet, si certains agents semblent motivés pour retrouver un emploi, un certain nombre d'entre eux profitent de cette situation dans laquelle ils perçoivent un revenu fixe sans occuper d'emploi et n'entament aucune réelle démarche auprès des collectivités du département des Hautes-Alpes ou de départements limitrophes.

De même, les collectivités locales du département des Hautes-Alpes qui, comme indiqué *supra*, à l'exception de la ville et du CCAS de Gap, ainsi que du département des Hautes-Alpes, sont toutes rattachées au centre de gestion du département n'ont jamais proposé aux intéressés d'offres d'emploi fermes en vue de leur reclassement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre le président du centre de gestion du Loir-et-Cher a fait savoir qu'un certain nombre de rencontres entre les représentants des deux CDG et les agents avaient eu lieu, que des actions avaient été entreprises même si elles n'avaient pas toujours été bien tracées par écrit, mais que ce problème récurrent, concernait tous les centres de gestion qui, selon une étude réalisée en 2016 par l'Association Nationale des Directeurs et Directeurs Adjointes des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale (ANDCDG), montre que l'âge moyen d'un agent privé d'emploi est de 55 ans, et que la durée moyenne de prise en charge est de 6 années.

Même si la loi de 2016 déjà citée devrait à l'avenir limiter dans le temps les prises en charge de fonctionnaires privés d'emplois en réduisant dans le temps leur rémunération, la chambre estime nécessaire de tracer les actions entreprises durant la période de prise en charge de ces fonctionnaires.

6.2.5 Les missions prévues par la loi

En 2015, la Cour avait relevé dans son rapport annuel que les missions facultatives exercées par les centres de gestion, dont certaines, comme l'assistance à l'archivage, n'avaient pas été prévues par la loi, avaient, au fil du temps, pris une part de plus en plus importante dans leurs activités. Depuis lors, le législateur est intervenu et a élargi les missions facultatives des centres de gestion.

Ainsi, l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (art. 80) autorise les centres de gestion à mettre en œuvre plusieurs missions facultatives :

« Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements.

Ils peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. Les dépenses afférentes à l'accomplissement de ces missions sont financées dans les conditions fixées au septième alinéa de l'article 22.

Les centres de gestion peuvent assurer le conseil de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité par la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection des collectivités territoriales et établissements publics qui en font la demande. Cette mission fait l'objet d'une convention avec la collectivité bénéficiaire afin de définir les modalités de sa prise en charge financière.

Lorsque, dans le cadre des dispositions des alinéas précédents, les besoins des communes de moins de 3 500 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale composés exclusivement de communes de cette catégorie permettent le recrutement d'un agent à temps non complet et pour une durée cumulée de service au moins égale à la moitié de la durée légale du travail, les centres de gestion peuvent procéder à un recrutement pour une durée supérieure et mettre l'agent, avec son accord, pour le temps restant disponible, à la disposition d'un ou plusieurs employeurs privés auprès desquels il peut accomplir toute activité compatible avec son emploi public au regard des règles relatives à la déontologie des agents publics. Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention qui prévoit le remboursement par le ou les employeurs privés au centre de gestion du salaire et des charges afférentes au prorata du temps passé à son ou à leur service. La mise à disposition prévue au présent alinéa n'est pas possible auprès d'une entreprise dans laquelle l'agent ou les maires des communes concernées ont des intérêts.

Les centres de gestion peuvent assurer la gestion de l'action sociale et de services sociaux en faveur des agents, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, des collectivités et établissements qui le demandent. Ils peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements de leur ressort qui le demandent, des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et conclure avec un des organismes mentionnés au I de l'article 88-2 une convention de participation dans les conditions prévues au II du même article.

Les collectivités et établissements publics peuvent adhérer à ces contrats par délibération, après signature d'une convention avec le centre de gestion de leur ressort.

Par convention, les centres de gestion peuvent assurer la gestion administrative des comptes épargne-temps des collectivités et établissements publics affiliés et non affiliés. Ils peuvent aussi affecter des agents pour remplacer les personnels en congé à ce titre ».

6.2.6 Les principales missions facultatives exercées par le centre de gestion

L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que les centres de gestion peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou d'assurer des missions temporaires ou en cas de vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet.

Le centre de gestion participe dans ce but à différents forums de l'emploi sur le territoire et travaille notamment en partenariat avec la mission jeune locale, cap'emploi et l'AFPA.

Les collectivités remplissent une fiche de mise à disposition dans laquelle elles définissent leurs besoins : poste, fonctions du poste, grade, durée, horaire, lieu. Le centre de gestion analyse les profils des CV recueillis. S'il n'a pas de profils correspondants, il fait appel à ses partenaires et, à défaut, transmet une annonce à Pôle emploi. Dans la mesure du possible, il propose un choix de trois CV se rapprochant du profil recherché par les collectivités. Lorsque le candidat est choisi, le centre de gestion assure la visite médicale, établit le contrat de l'agent ainsi que la déclaration préalable à l'embauche auprès de l'URSSAF.

Nombre d'agents mis à disposition par le centre de gestion

Année	Nbre de MAD	Nbre MAD Moyenne/mois	Nombre de collectivités concernées Moyenne/mois
2015	550	45 (34 à 65)	26 (21 à 32)
2016	631	52 (35 à 72)	25 (19 à 28)
2017	689	57 (38 à 70)	25 (20 à 30)

Source : données CDG

Le nombre d'agents mis à disposition des collectivités locales par le centre de gestion suit une courbe ascendante. Ainsi, alors qu'en 2015, le centre de gestion mettait à disposition en moyenne 45 personnes par mois, ce chiffre est passé à 57 en 2017.

Selon le centre de gestion, les métiers les plus demandés sont ceux de secrétaire de mairie / agent administratif, ATSEM / agent des écoles, agent en crèche, auxiliaire de puériculture, agent polyvalent en EHPAD.

En moyenne, 25 collectivités du département sollicitent ce service chaque mois.

Un tel dispositif présente de réels avantages dans le cadre de la mise en relation entre un employeur et un agent directement opérationnel pour assurer une mission temporaire (remplacement, renfort, besoin occasionnel, etc.) notamment par la souplesse de gestion qu'il génère pour la collectivité. Il peut être sollicité pour faire face à un remplacement ponctuel (maladie, congé maternité, accident de travail) ou à une vacance temporaire de poste (mutation, licenciement, départ en retraite...) dans l'attente d'un recrutement statutaire, un besoin occasionnel ou saisonnier.

Cependant, l'article 3-7 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 dispose que, « *sous réserve des dispositions de l'article 25 relatives aux missions assurées par les centres de gestion, les collectivités territoriales et les établissements mentionnés à l'article 2 peuvent, lorsque le centre de gestion dont ils relèvent n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement, avoir recours au service des entreprises mentionnées à l'article L. 1251-1 du code du travail dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre V du livre II de la première partie du même code, sous réserve des dispositions prévues à la section 6 de ce chapitre* ». Depuis la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont ainsi autorisés à recourir au travail temporaire dans un certain nombre de cas strictement énumérés par la loi, singulièrement lorsque le centre de gestion n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement prévue à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.

Cette mission est proposée dans le cadre de conventionnements avec les collectivités et établissements, comme pour 92 % des centres de gestion si l'on se réfère à l'étude sur les missions facultatives réalisée en juin 2015 par la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

Parmi les collectivités les plus utilisatrices du service de mise à disposition de personnel figurent la ville de Gap et son CCAS, qui ne sont pas affiliés au CDG. Ainsi plus de la moitié des mises à disposition sont réalisées pour ces entités. En réponse à la chambre la ville de Gap deuxième employeur du département a fait état de besoins importants de la ville et du CCAS notamment pour les crèches ou les EHPAD.

6.2.7 Des missions larges qui s'éloignent des compétences du centre de gestion

Les missions facultatives proposées par le centre de gestion sont nombreuses et variées.

La loi susmentionnée du 20 avril 2016 (art. 80) a certes étendu les compétences des centres de gestion. Toutefois, ainsi que le montre l'énumération ci-dessous, la plupart des missions proposées par le centre de gestion des Hautes-Alpes s'éloigne assez largement du champ de compétences de ces établissements publics, qui relève avant tout de la gestion des ressources humaines :

- « - *Mise à disposition d'un spécialiste en urbanisme (y compris PLU) ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste en accessibilité et agenda ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste suivi de chantier ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste pour la réalisation de diagnostic de performance énergétique ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste pour la réalisation d'audit énergétique ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste pour la réalisation d'un forfait diagnostic accessibilité ;*
 - *Mise à disposition d'un spécialiste en conseil d'orientation énergétique ;*
 - *Installation et maintenance des logiciels de bureautique ;*
 - *Formation aux logiciels de bureautique ;*
 - *Création de modèle de fichier ;*
 - *Assistance et dépannage à distance ;*
 - *Dépannage matériel ;*
 - *Récupération de données ;*
 - *Recherche, installation, maintenance de solution et matériel adapté ;*
 - *Installation, paramétrage et formation des systèmes d'exploitation prix de la Licence ;*
 - *Installation et paramétrage des logiciels anti-virus et pare-feu ;*
 - *Nettoyage complet des ordinateurs ;*
 - *Mise à disposition d'un CIL ;*
 - *Infographie papier ;*
 - *Mission informatique spécifique : suivant convention ;*
 - *Mise en place de la dématérialisation et actions ;*
 - *Reproduction ;*
 - *Location de salle ».*

Dans les faits, il apparaît que la plupart de ces offres de prestations ne sont pas sollicitées par les collectivités. Comme le reconnaît l'ordonnateur certaines missions prévues et qui auraient pu être réalisées n'ont jamais été déployées. Par ailleurs, pour nombre d'entre elles, le centre de gestion ne dispose pas de ressources internes pour les assurer. De plus, les fonctions ci-dessus mentionnées relèvent pour l'essentiel du secteur concurrentiel, dans lequel l'intervention d'un centre de gestion n'apporte aucune plus-value.

Cette diversification sans réelle logique est la marque de l'absence de tout pilotage stratégique de cet établissement, évoqué précédemment.

Ainsi, plutôt que de se disperser sur des missions qu'il n'est à pas à même d'assumer et où sa légitimité est contestable, même dans un cadre législatif élargi, le centre de gestion devrait se recentrer sur ses principales missions, relevant des ressources humaines.

7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU CENTRE

7.1 Les effectifs

A la date du 31 décembre 2016, le centre de gestion des Hautes-Alpes comptait 43 agents se répartissant entre 20 titulaires et 23 non titulaires. L'établissement a recruté 22 agents depuis 2011. Ses effectifs ont donc doublé en l'espace de cinq ans. Cette évolution a été plus particulièrement notable à partir de 2013.

Or, comme indiqué *supra*, dans le même temps, le nombre de collectivités affiliées au centre de gestion a diminué et l'effectif des agents gérés est resté stable.

Selon le centre de gestion, cette augmentation significative de ses effectifs sur la période examinée est due à l'impact de l'évolution de ses activités liées à la médecine préventive. L'établissement souligne par ailleurs que leur croissance est également due à la prise en charge des instances médicales par les centres de gestion depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a précisé :

« (...) que le périmètre d'emploi afférent au service dédié à la médecine préventive et au service prévention a connu l'évolution suivante :

- 2010 : 2 médecins, 2 préventeurs, 2 secrétaires à temps non complet ;
- 2017 : 4 médecins, 1 infirmière, 6 préventeurs, 3,5 secrétaires.

L'impact en termes de périmètre d'emploi s'élève donc à 8,5 équivalents temps pleins, soit près de 40 % de l'accroissement du périmètre d'emploi total constaté par la chambre ».

7.2 Le temps de travail

L'ensemble des agents territoriaux à temps complet est soumis à l'obligation, prévue par l'application combinée de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, d'effectuer 1 607 heures de travail par an, qui leur donnent droit à cinq semaines de congés annuels. Des cycles de travail respectant la durée légale annuelle doivent être mis en place par l'organe délibérant après avis du comité technique.

Le centre de gestion a indiqué qu'un système de pointeuse accessible aux agents de leur poste informatique avait été mis en place. Le système gère le suivi du temps de travail et la gestion des congés annuels (demandes, validations).

En réponse à la chambre qui l'avait interpellé sur l'absence de document relatif à l'organisation du temps de travail de ses agents, le centre de gestion a fourni un certain nombre de documents dont certains assez anciens dataient de 1992 (autorisations d'absences) ou 2001 (protocole du 8 novembre 2001 non signé portant sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et délibération n° 21/2001 modifiant la durée hebdomadaire de travail du CDG pour la ramener à 35 heures).

Ces documents anciens et disparates mériteraient une mise à jour.

Recommandation n° 8 : Prendre une délibération définissant l'organisation du temps de travail ainsi que les règles applicables en matière de congés et absences des agents du centre de gestion.

En réponse à la recommandation « *le président du centre de gestion (...)° [a pris] l'engagement de faire établir dans le cadre du processus en cours relatif au projet d'établissement, un document cadre de synthèse regroupant l'ensemble des règles relatives au temps de travail, au régime des congés et absences* ».

7.3 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des agents du centre de gestion reposait sur plusieurs délibérations éparses prises par le conseil d'administration : délibération du 1^{er} avril 2003, délibération du 19 mars 2004, délibération du 25 mars 2005, délibération du 6 mars 2006, délibération du 9 novembre 2006, délibération du 15 décembre 2008, délibération du 21 octobre 2010.

Compte tenu de ces modifications successives, et en l'absence de réécriture globale d'une délibération fixant le régime indemnitaire des agents du centre, celui-ci apparaît peu clair et lisible.

Ce point a toutefois été revu puisqu'une délibération du 20 décembre 2016 a actualisé le régime indemnitaire des différents cadres d'emplois en mettant en place le RIFSSEP⁹ (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel) pour l'ensemble des agents du centre à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le contrôle réalisé dans ce cadre par la chambre du régime indemnitaire des agents du centre de gestion a révélé l'attribution d'indemnités irrégulières aux deux directrices de pôle (attaché et attaché principal).

7.4 L'indemnisation irrégulière de jours de compte épargne-temps (CET)

Rappel des règles en matière d'indemnisation des CET

Le compte épargne-temps (CET) a été instauré dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004. Ce dispositif permet aux agents qui le souhaitent d'accumuler des droits à congés, sur plusieurs années, par report de congés annuels, de jours de RTT ou de repos compensateurs non pris.

⁹ Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSSEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le système indemnitaire. Le RIFSSEP devient l'outil indemnitaire de référence et remplace la plupart des primes et indemnités en vigueur jusque-là.

Par la suite, le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 a étendu aux fonctionnaires territoriaux les possibilités déjà ouvertes pour les fonctionnaires de l'Etat en 2008-2009, en donnant compétence aux collectivités pour fixer les règles de fonctionnement des comptes épargne-temps. Ce texte a ainsi permis aux collectivités de délibérer pour proposer à leurs agents une compensation financière en contrepartie des jours inscrits sur leur compte épargne-temps.

La pratique du centre

Par délibération du 15 décembre 2008 (délibération n°20/2008), le conseil d'administration a décidé d'instituer un CET permettant aux agents qui le souhaitent d'accumuler des droits à congés, sur plusieurs années, par report de congés annuels, de jours de RTT ou de repos compensateurs non pris.

Par délibération du 4 août 2015, le conseil d'administration a fixé les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion, d'utilisation et de clôture du compte épargne-temps et notamment d'indemnisation des jours de CET. Conformément à la réglementation en vigueur en la matière, la délibération du 4 août 2015 prévoit que :

« Le CET est alimenté par :

- Le report de congés annuels, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à 20 (proratés pour les agents partiels et à temps non complet), ainsi que les jours de fractionnement : 2 ;
- Les jours de repos compensateurs (récupération des heures supplémentaires ou complémentaires notamment).

Le CET peut être alimenté dans la limite de 60 jours :

(...)

Les 20 premiers jours épargnés ne seront utilisés que sous forme de congés.

Au-delà de 20 jours épargnés l'agent peut utiliser les jours excédentaires en combinant notamment plusieurs options dans les proportions qu'il souhaite parmi les options suivantes :

- Leur prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle ;
- Leur indemnisation ;
- Leur maintien sur le CET ;
- Leur utilisation sous forme de congés ».

Nombre de jours indemnisés pour les deux directrices de pôles

	<u>Mme X</u>	<u>Mme Y</u>	<u>Gains</u>
2015	40	40	5 000 €
2016	36	36	4 500 €
2017	40	40	5 000 €

En 2015, les deux directrices de pôle ont, chacune, été remboursée de 40 jours de CET (au taux de 125 €), pour un montant de 5 000 € bruts.

En 2016, elles ont, chacune, été remboursée de 36 jours de CET (au taux de 125 €), pour un montant de 4 500 € bruts.

En 2017, elles ont, chacune, été remboursée de 40 jours de CET (au taux de 125 €) pour un montant de 5 000 € bruts.

La situation constatée existait déjà avant 2015, les deux agents concernés ayant bénéficié chacune, en 2014, de l'indemnisation de 50 jours de CET, pour un montant de 6 250 € bruts.

En réponse à la chambre qui estimait que ce niveau d'indemnisation était juridiquement infondé dans la mesure où le nombre de jours de congés annuels non pris ne peut être inférieur à 20 jours par rapport à un nombre de jours de congés autorisés de 25 jours par an, le centre de gestion a fait valoir que les deux directrices épuisaient leurs droits à congés annuels qui s'élevaient à 22,5 jours. Le CDG a précisé que l'indemnisation des 40 jours résulterait non pas d'un reliquat de congés annuels non pris mais d'une conversion de jours de repos compensateurs non pris, justifiés par un temps passé pour envoyer des courriels en dehors des heures de service.

La chambre peut d'autant moins admettre cette justification que les cadres sont rémunérés forfaitairement pour leurs heures supplémentaires par une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires prévue par la délibération du 21 octobre 2010. Ce singulier calcul de repos compensateur ou journée de récupération transformé en congé annuel à partir d'une interprétation de dispositions contenues dans une note de service de 2007 signée par une des directrices bénéficiaire conduit au versement d'indemnités indues.

La chambre relève en outre qu'il a chaque année été identique pour les deux agents, ce qui montre que les versements en cause ont en réalité correspondu à des compléments indemnitaires.

L'indemnisation de ces jours de congés s'est donc faite de manière irrégulière.

7.5 Le versement irrégulier d'indemnités au titre d'activités accessoires

Les deux agents de catégorie A, chefs de pôles, ont perçu entre 2011 et 2015 des indemnités au titre d'activités accessoires en tant que non-titulaires.

Interrogées dans le cadre du contrôle, les deux directrices ont justifié ces indemnités accessoires par l'intérim du directeur du pôle organisation et sécurité au travail qui leur a incombé.

A ce titre, a été fourni un arrêté de nomination en vue d'exercer des activités accessoires concernant Mme X, daté du 7 juin 2011. L'arrêté de nomination de Mme Y n'a pas été fourni mais les montants qu'elle a perçus sur la période sont identiques à ceux dont a bénéficié Mme X.

Ce document, signé du président du centre de gestion, M. Jean-Marie Bernard, est rédigé de la façon suivante :

« Arrêté de nomination de Madame X en vue d'exercer à titre accessoire les fonctions de remplacement partiel du directeur de pôle organisation et sécurité au travail en congé de longue maladie du 6 juin 2011.

Le Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes,

(...)

CONSIDERANT qu'il s'avère indispensable de suppléer partiellement à l'absence de Monsieur, en congé de longue maladie ;

CONSIDERANT que Mme X est par ailleurs nommée en qualité d'attachée contractuelle faisant fonction de directrice du pôle ressources et moyens et assistance aux collectivités auprès du centre de gestion ;

CONSIDERANT que les fonctions exercées satisfont aux conditions fixées par la réglementation susvisée ;

ARRETE

***ARTICLE 1** : Madame X est recrutée en qualité d'attaché en vue d'exercer les fonctions de directrice du pôle organisation et sécurité au travail partiellement (CTP, commissions de réforme, gestion des activités syndicales) pour une durée hebdomadaire fixée à 4 h à compter du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'à la reprise d'activité de l'attaché en longue maladie remplacé ;*

***ARTICLE 2** : Madame X percevra au titre des fonctions susvisées une indemnité accessoire forfaitaire égale au montant du nombre d'heures hebdomadaires multiplié par la valeur horaire de l'indice brut 653 indice majoré 545 ;*

Cette indemnité n'est soumise à aucune cotisation de sécurité sociale ou de retraite ».

Cet arrêté a été modifié par un arrêté du président du centre de gestion du 1^{er} juillet 2014 pour fixer la durée hebdomadaire à 10 heures en plus de l'activité à temps plein exercée par ailleurs par Mme X. Il a de nouveau été modifié par un arrêté du 26 juin 2015, qui a porté à 17 h 30 la durée hebdomadaire de travail réalisée par l'intéressée en plus de son activité à temps plein.

Ainsi, Mmes X et Y, attachées titulaires du centre de gestion, ont perçu chacune en qualité d'agents non titulaires du même centre de gestion des indemnités pour un montant de 6 657 € bruts en 2014 et 11 797 € bruts en 2015.

Pour la période durant laquelle les indemnités ont été versées, les règles relatives au cumul d'activités étaient fixées par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État, modifié par le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011. Les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont désormais définies par le titre II du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

L'article 3 du décret n° 2007-658 modifié par le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011, applicable pour les indemnités versées entre 2011 et 2015, fixe la liste des activités accessoires autorisées : ce sont des activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou d'une mission d'intérêt public de coopération internationale, ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger pour une durée limitée.

Il en ressort qu'un agent ne peut pas cumuler un statut d'agent titulaire à temps complet avec un statut d'agent non titulaire au sein d'une même collectivité et que l'activité accessoire ne peut pas avoir pour effet de pourvoir à la vacance d'un emploi permanent. Or, en l'espèce, le président du centre de gestion a procédé de la sorte pour attribuer un complément indemnitaire à des personnes chargées de l'intérim d'un agent en congé maladie.

Qui plus est, au regard du dernier arrêté de 2015, les agents concernés étaient censés travailler 52 h 30 par semaine, soit au-delà de la durée légale du travail, sans prendre aucun congé durant l'année, dans la mesure où ceux-ci se trouvaient indemnisés dans le cadre de leur CET.

Les indemnités allouées au titre de cette activité accessoire sont donc totalement irrégulières.

Le centre de gestion a fait valoir en réponse qu'il avait mis fin à partir du mois d'octobre 2015 à ce dispositif non conforme.

7.6 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur et qu'à défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée. La priorité est ainsi donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération.

L'article 6 de ce texte prévoit que « *Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne [peut] dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé, après consultation du comité technique ministériel ou du comité technique d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné* ».

En l'espèce, aucune délibération ne détermine les fonctions ouvrant droit au paiement d'heures supplémentaires au-delà des 25 heures mensuelles réglementaires. Les heures supplémentaires effectuées au-delà de 25 heures ne peuvent, dès lors, que relever du premier cas de dérogation prévu par les dispositions précitées, à savoir de « *circonstances exceptionnelles* », sur « *décision du chef de service* ».

Pour l'année 2016, un seul agent a dépassé le contingent mensuel de 25 heures mais dans des proportions très importantes puisque le nombre d'heures supplémentaires a atteint 100 heures pour le seul mois de décembre. En fait, le centre de gestion s'est servi de manière irrégulière des heures supplémentaires pour verser un complément de rémunération de 1 100 € à cet agent non titulaire.



Les publications de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>

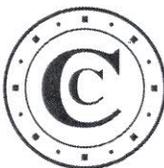
Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, rue de Pomègues

13295 MARSEILLE CEDEX 08

pacagreffe@crtc.ccomptes.f



Marseille, le 29 AVR. 2019

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/MB/n° 781

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

20 M6 66A 5264 4

à

**Monsieur le président
du centre de gestion
de la fonction publique territoriale
des Hautes-Alpes**
5, rue des Marronniers
Les Fauvettes II
05003 GAP CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes pour les exercices 2011 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations et observations qui sont formulées dans le rapport, en les assortissant des justifications afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH