

2

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi

PRÉSENTATION

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif, créés par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les dispositions qui leur sont applicables ont été récemment modifiées par les lois du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et 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.

Ces établissements, dotés de conseils d'administration composés d'élus, ont pour mission d'assister les collectivités locales de leur ressort dans la mise en œuvre du statut de 1984 et le développement des garanties qui s'y attachent, au bénéfice de 1,8 million de fonctionnaires territoriaux. Il existe un centre de gestion par département ainsi qu'un centre coordonnateur par région.

Leur action s'articule avec celle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment chargé de la formation des agents et de la gestion des fonctionnaires de catégorie A+, au sein duquel

la Cour avait constaté de graves anomalies de gestion dans son rapport public annuel pour 2011¹⁶⁵.

Dans le contexte d'émission communal propre à la France, les centres de gestion sont d'abord les interlocuteurs des communes et des établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires, qui leur sont obligatoirement affiliés. Au-delà de ce seuil, l'affiliation est volontaire.

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes (CRC) d'Auvergne, Rhône-Alpes ont porté sur neuf centres de gestion¹⁶⁶ et rejoignent les travaux réalisés par d'autres chambres régionales des comptes. La nature des constats dressés en Rhône-Alpes et dans le Puy-de-Dôme et l'uniformité du cadre législatif applicable conduisent la Cour à formuler des conclusions et des recommandations à portée nationale.

La Cour souligne que les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions, pourtant strictement définies par la loi (I), que leur financement aboutit à la constitution d'excédents (II) et que leur cadre territorial est devenu trop étroit (III). Elle préconise de les recentrer sur leur vocation d'instrument d'unification de la fonction publique territoriale, au besoin en redéfinissant leur cadre territorial.

I - Les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions

La loi du 26 janvier 1984 confie aux centres de gestion de la fonction publique territoriale des compétences obligatoires et facultatives, limitativement énumérées par la loi. Dans les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, la Cour a observé que l'exercice des missions obligatoires se heurtait à des difficultés, et que leurs missions facultatives recevaient une interprétation extensive.

¹⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Tome I, Le Centre national de la fonction publique territoriale, pp. 295-233. La Documentation française, février 2011, 711 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁶ Rhône, Puy-de-Dôme, Ain, Savoie, Haute-Savoie, Isère, Drôme, Ardèche, Loire.

A - Des missions obligatoires exercées incomplètement et avec difficulté

1 - Des missions centrées sur la gestion des carrières des fonctionnaires territoriaux

Les compétences obligatoirement attribuées aux centres de gestion par l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 visent à assurer la mise en œuvre uniforme du statut de la fonction publique territoriale dans le pays. Elles portent sur l'entrée dans la carrière, la gestion de son déroulement et de sa sortie.

Les centres de gestion organisent les concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. La gestion de la carrière recouvre de nombreuses missions : l'établissement et la publicité des listes d'aptitude, des créations et des vacances d'emplois (ou bourse de l'emploi) ; le secrétariat des commissions administratives paritaires, du comité technique (pour les collectivités employant moins de 50 agents) et des conseils de discipline ; la prise en charge des salaires et charges salariales afférents aux décharges d'activité de service au titre de l'exercice des droits syndicaux par les fonctionnaires ; la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ; le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ; l'assistance juridique statutaire auprès des collectivités.

Les centres de gestion participent également à la gestion de la sortie de carrière en assurant le secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux ainsi que l'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

La loi de 1984 (articles 25 à 26-1) autorise également les centres de gestion à mettre en œuvre plusieurs missions facultatives : le remplacement des agents momentanément indisponibles, le contrôle du respect des règles d'hygiène et de sécurité, la gestion de l'action sociale et des comptes épargne-temps, la souscription de contrats d'assurance couvrant les risques statutaires encourus par les collectivités, la médecine préventive et la prévention des risques professionnels.

2 - Des difficultés dans l'exercice des missions

a) Des lacunes dans l'analyse prospective de l'emploi public territorial

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. Cette mission d'information est déterminante pour le bon exercice des autres missions obligatoires.

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. Les centres de gestion coordonnateurs sont, pour leur part, tenus d'organiser annuellement une conférence régionale sur l'emploi et la formation afin de fournir une connaissance de l'emploi public à l'échelon régional.

Les centres coordonnateurs du Rhône et du Puy-de-Dôme organisent chaque année cette conférence régionale. Les centres de gestion de l'Ain, de la Loire, de la Savoie et de la Haute-Savoie n'établissent en revanche pas le bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leurs départements, prévu par la loi.

Les centres de Rhône-Alpes ont par ailleurs créé un observatoire régional de l'emploi territorial, participent chaque trimestre au baromètre de l'emploi territorial publié par la « Gazette des communes » et ont noué des partenariats avec les ministères de l'Intérieur et de la Fonction publique pour assurer le recueil des données statistiques relatives à la fonction publique territoriale.

Les différents travaux réalisés ne rendent toutefois pas compte de façon prospective des effectifs et jouent un rôle modeste en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines des collectivités territoriales, ainsi que la Cour l'avait constaté dans son rapport public annuel de 2012.

b) Une organisation des concours et examens coûteuse

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. Sur près de 80 types de concours et examens professionnels recensés, 75 sont organisés par les centres de gestion, les autres relevant directement du CNFPT.

Le nombre de sessions organisées et de postes ouverts dépend des besoins exprimés par les collectivités. Ces besoins résultent de la structure propre des effectifs de chaque collectivité, de leur connaissance du bassin d'emploi local et de leur politique de recrutement (titulaires ou contractuels). Les imperfections précédemment relevées dans la collecte, l'analyse et la diffusion de ces informations faussent l'appréhension de ces besoins. Conscients de ces imperfections, les centres de gestion réduisent unilatéralement de moitié en moyenne les postes ouverts au concours, par rapport aux demandes des collectivités.

Deux autres phénomènes affectent la gestion des concours et rendent leur organisation coûteuse pour les centres de gestion : l'absentéisme et les reçus-collés. Les moyens engagés dans l'organisation des concours et des examens constituent en effet un poste de dépense important compte tenu des contraintes logistiques (location de salles et de matériel, constitution de jurys, surveillants, etc.).

L'absentéisme aux concours de la fonction publique territoriale atteint un niveau non négligeable en région Rhône-Alpes (19 % dans l'Ain, 20 % en Savoie, 24 % en Haute-Savoie) et dans le Puy-de-Dôme (27 %), bien qu'inférieur à la moyenne nationale (30 %). Ce phénomène, également constaté dans la fonction publique d'Etat, génère une déperdition pour les centres de gestion qui ont déployé les moyens nécessaires à l'accueil des candidats finalement absents.

Les « reçus-collés » sont quant à eux les lauréats d'un concours qui, dans un délai de trois ans, n'ont pas trouvé d'emploi et qui perdent en conséquence le bénéfice du concours. En 2012, 16 % des lauréats des concours organisés en 2009 par le centre de gestion du Puy-de-Dôme et 13 % au niveau national ont ainsi été collés. Leur situation résulte de la politique de recrutement des collectivités sur lesquelles ne pèse aucune obligation de recruter le lauréat d'un concours sur un poste ouvert. Certaines d'entre elles privilégient ainsi *in fine* l'emploi d'un contractuel ou renoncent à pourvoir le poste.

Ces phénomènes extérieurs aux centres de gestion réduisent l'efficacité de l'organisation des concours et examens dont les coûts fixes

importants, sensibles au nombre de candidats inscrits, demeurent à leur charge.

B - Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

Au cours des dernières années, les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont concentré leurs moyens humains et financiers sur le développement des missions facultatives. La Cour constate que les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont invoqué l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 de façon abusive pour développer ces missions et que les prestations proposées relèvent parfois du marché concurrentiel.

1 - Des missions facultatives devant en principe concerner les agents des collectivités et établissements

L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 ouvre aux centres de gestion la faculté d'exercer des missions facultatives. Il dispose que « Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements. 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 ».

Ces dispositions ouvrent aux centres de gestion la possibilité de créer un service de remplacement des agents absents dans les collectivités de leur ressort. Le troisième alinéa leur octroie également la faculté de mettre à disposition de ces collectivités des agents pour des missions dont la loi ne précise pas l'objet. Les différentes missions facultatives des centres de gestion qui consistent en l'intervention d'agents au sein des collectivités, hormis le conseil en hygiène et sécurité et la médecine préventive, reposent sur cet alinéa.

Les centres de gestion ont interprété de façon extensive la rédaction peu précise de cette disposition pour déployer des prestations dont la légalité n'est pas certaine, dans leurs modalités ou leur principe.

Le Conseil d'État a jugé que les centres de gestion ne sont autorisés à recourir à ces mises à disposition que si elles ont pour objet l'exécution des missions qui leur sont expressément attribuées par la loi du 26 janvier 1984.

Les articles 61, 61-1 et 135 de la loi du 26 janvier 1984 ouvrent expressément la mise à disposition aux seuls fonctionnaires titulaires et agents contractuels à durée indéterminée (CDI). La rédaction de l'article 15-I de la loi du 12 mars 2012 semble toutefois autoriser la mise à disposition de contractuels à durée déterminée (CDD), en dépit du silence des textes.

Si les centres de gestion de l'Ain et du Rhône mettent à disposition des fonctionnaires titulaires, d'autres (Ardèche, Drôme, Loire, Puy-de-Dôme, Savoie et Haute-Savoie) mettent à disposition des agents contractuels recrutés pour la durée de la mission qui leur est confiée. Ces mises à disposition concernent un nombre variable de contractuels selon les années, de quelques dizaines à plus d'une centaine.

Les centres de gestion qui font appel à des contractuels à durée déterminée encourent des risques financiers et juridiques : il leur incombe en effet, en tant qu'employeur légal de ces agents mis à disposition pour une durée déterminée, d'assurer, lorsqu'ils en remplissent les conditions, leur « déprécarisation » par la transformation de leur contrat en contrat à durée indéterminée, voire par leur titularisation, conformément à la loi du 12 mars 2012.

Le centre de gestion du Puy-de-Dôme a ainsi dû créer quatre emplois contractuels à durée indéterminée pour des personnes ayant toujours exclusivement travaillé par voie de mise à disposition au profit d'une collectivité bénéficiaire de ce service.

En réponse aux demandes multiples et variées des collectivités territoriales ou de l'État, les centres de gestion se sont appuyés sur les dispositions de l'article 25 pour offrir aux petites collectivités des prestations ne relevant pas de leurs attributions. Une interprétation libérale de cette disposition, regardée comme une clause générale de compétence, les a amenés à investir des domaines de compétence étrangers à leur cœur de métier et à leur vocation première de mise en œuvre et de garantie du statut de la fonction publique territoriale.

La gestion des contrats aidés

Les services de l'État ont ainsi sollicité plusieurs centres de gestion afin de leur confier la gestion des contrats aidés destinés à intégrer sur le marché du travail les actifs qui en sont le plus éloignés. Les contrats aidés s'inscrivent dans le cadre juridique du contrat unique d'insertion. Les emplois d'avenir sont des contrats aidés destinés aux jeunes entre 16 et 25 ans répondant à certaines conditions spécifiques. Les emplois d'avenir bénéficient d'une durée de contrat plus long qu'un contrat unique d'insertion classique, ainsi que d'un volet formation et d'un suivi individuel renforcé.

Depuis juin 2010, le centre de gestion du Puy-de-Dôme a accepté par convention avec la préfecture du Puy-de-Dôme, Pôle emploi et le réseau des missions locales d'Auvergne, de porter les contrats aidés en lieu et place des communes et établissements publics de coopération intercommunale et de mettre ensuite les personnes recrutées à disposition des collectivités demandeuses. Le centre de gestion est l'employeur légal des personnes embauchées dans ce cadre, ce qui permet aux petites et moyennes collectivités de recruter des salariés, sans avoir à en assumer la gestion administrative. Il s'agit également de satisfaire leurs demandes qui portent sur des volumes horaires faibles, tout en bénéficiant du dispositif. Le temps de travail du salarié est ainsi réparti entre plusieurs collectivités.

Les centres de gestion de l'Ardèche et de la Drôme ont pour leur part conclu en 2013 une convention avec l'État dans le cadre de la mise en place des emplois d'avenir, pour les jeunes affectés auprès des collectivités affiliées.

Si la gestion administrative par un organisme unique des contrats aidés déployés dans un département répond à une recherche d'optimisation des ressources publiques, les centres de gestion ne sont pas juridiquement outillés pour le faire. En effet, la gestion de contrats aidés, contrats de droit privé, n'entre pas dans les missions expressément dévolues aux centres de gestion par la loi du 26 janvier 1984.

Une circulaire du 30 juillet 2013 reconnaît, cependant, le caractère erroné du recours à l'article 25. Sa parution, trois ans après le début de prise en charge des contrats aidés, tente de combler des lacunes juridiques initiales du dispositif en proposant la procédure de prêt de main d'œuvre prévue par l'article L. 8241-1 et suivants du code du travail. Mais le recours à la procédure de prêt de main d'œuvre n'est possible que s'il est fait à titre gratuit, soit, en l'absence de frais de gestion facturés par le centre de gestion, ce qui n'est pas systématiquement le cas.

L'exemple de la gestion des contrats aidés illustre la fragilité juridique de certaines interventions des centres de gestion qui font un usage inapproprié de l'article 25. La clarification des dispositions légales

d'intervention des centres de gestion dans le portage de ces contrats, serait de nature à circonscrire leurs responsabilités en matière de formation et de suivi individualisé qui incombent aux employeurs. Le non-respect de ces obligations peut impliquer le remboursement des aides versées par l'État et donc un coût financier non prévu par les centres de gestion.

2 - Des missions facultatives excédant dans la pratique les compétences des centres de gestion

La Cour a relevé trois types de prestations proposées par plusieurs centres de gestion hors de leur champ de compétence : l'assistance à l'archivage communal, le conseil juridique et l'assistance informatique.

a) L'assistance à l'archivage communal, qui serait mieux assurée par les archives départementales

Tous les centres de gestion de la région Rhône-Alpes et celui du Puy-de-Dôme ont créé un service d'assistance à l'archivage communal. Il en va de même dans d'autres départements comme la Dordogne, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Vienne. Ils ont répondu aux besoins de petites communes qui éprouvaient des difficultés à se conformer à l'obligation légale d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

En matière d'archivage, les communes disposent pourtant d'autres interlocuteurs que les centres de gestion. Les archives départementales exercent sur les archives communales un « contrôle scientifique et technique » au nom de l'État, à l'aide d'agents qualifiés mis à disposition du département par celui-ci. Le préfet peut d'ailleurs prescrire d'office le dépôt de fonds communaux auprès des archives départementales en cas de risque pesant sur leur conservation.

Si aucune disposition du code du patrimoine n'attribue expressément aux archives départementales la mission d'intervenir sur les fonds d'archives communaux autres que centenaires, elles partagent avec les collectivités la responsabilité de leur conservation. Comme l'a indiqué le président du conseil général de l'Ain en réponse aux observations provisoires formulées par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le centre de gestion de l'Ain, les archives départementales accompagnent déjà les communes du territoire au-delà de leur mission *stricto sensu*, « du fait des capacités d'expertise existant

aux archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié du département pour les missions dévolues aux communes ».

Les communes qui en expriment le besoin devraient de préférence se tourner vers les archives départementales pour assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives. Le département demeurerait libre de facturer l'intervention ou de la délivrer à titre gratuit comme c'est le cas dans l'Ain et en Ardèche.

b) Le conseil juridique, l'assistance informatique et la prestation d'autres services relevant du marché concurrentiel

Les centres de gestion de l'Ain et du Rhône ont instauré en 2009 un service de conseil juridique aux collectivités dans tous les domaines de leur activité, en particulier en matière d'urbanisme et de commande publique.

Le centre de gestion de l'Ain propose aux collectivités de son ressort un certain nombre de prestations qui, s'appuyant sur le processus de dématérialisation de la paye de leurs agents, s'étendent en réalité à l'ensemble des problématiques relatives au traitement des nouvelles technologies (assistance à la dématérialisation du contrôle de légalité ou de la chaîne comptable, etc.).

Les prestations de conseil juridique et d'assistance informatique délivrées par certains centres de gestion constituent des activités économiques pour l'exercice desquelles ils interviennent sur un marché concurrentiel où l'offre privée peut être abondante.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont en effet regardés comme des opérateurs économiques lorsqu'ils proposent de tels services. Leur intervention est dès lors soumise au respect des règles qui régissent l'intervention économique des collectivités publiques, notamment l'obligation de passer un marché public. Les obligations générales de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics, bien qu'allégées pour les marchés de services juridiques par les dispositions de son article 30, s'appliquent donc. Or, dans les départements de l'Ain, du Rhône et du Puy-de-Dôme, les collectivités bénéficiaires se sont directement adressées au centre de gestion et ont conclu des conventions sans engager de procédure de passation d'un marché public ni effectuer de diligences minimales de mise en concurrence.

En outre s'agissant de l'assistance juridique, les centres de gestion de l'Ain et du Rhône proposent des tarifs sensiblement inférieurs aux honoraires pratiqués par les conseils, ce qui peut constituer une pratique anticoncurrentielle, d'autant que ces centres ne facturent pas la TVA, alors qu'ils le devraient.

*

La Cour constate que les centres de gestion contrôlés se sont écartés de leur vocation initiale de vecteur de l'unification de la fonction publique territoriale pour devenir des plateformes de mutualisation de certaines prestations de service à destination des petites collectivités sans tenir compte, ni de l'offre publique ou privée déjà existante, ni des règles de la commande publique qui s'imposaient. La Cour invite donc les centres de gestion à se recentrer sur leur cœur de métier.

II - Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

Le développement des missions facultatives et des prestations de services, associé à des missions obligatoires financées par une cotisation obligatoire généralement fixée à son taux maximum, ont conduit les centres de gestion à dégager des ressources abondantes, très supérieures à leurs besoins.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs financiers des centres de gestion examinés

Chiffres 2012	Nombre d'agents gérés	Effectifs territoriaux (Insee, SIASP 2010)	Proportion d'agents territoriaux gérés par les CDG	Produits de gestion (en M€)	Cotisation obligatoire (en M€)	Part cotisation obligatoire dans les produits de gestion	Charges de gestion courantes (en M€)	Coût de gestion par agent	Réserves (en M€)	Réserves (en nb de jours de charges de gestion courantes)
Rhône	11 303	45 316	25%	11,9	2,1	18%	10,9	964 €	1,4	48
Ain	5 867	11 614	51%	1,8	1,1	61%	1,9	337 €	0,9	172
Loire	7 018	18 837	37%	2,8	1,2	43%	2,4	471 €	2,7	405
Savoie	6 704	15 263	44%	3,6	1,2	33%	3,4	503 €	0,4	38
Haute Savoie	10 929	20 376	54%	4,5	1,8	40%	4,5	408 €	1,6	134
Drôme	5 462	13 056	42%	2,4	1	42%	1,9	360 €	2,1	380
Ardèche	5 019	8 911	56%	1,3	0,9	69%	1,1	203 €	0,8	289
Isère	13 513	36 275	37%	8,1	4,1	51%	7,2	535 €	4,5	229
Région Rhône-Alpes	65 815	169 648	39%	36,4	13,4	45%	33,3	473 €	14,4	158
Puy-de-Dôme	9 300	19 934	47%	9,8	1,6	16%	9,7	1 051 €	1,5	56
9 CDG examinés	75 115	189 582	40%	46,2	15	32%	43	537 €	15,9	195
Au niveau national	694 932	1 830 700	38%	494	153	31%	451	649 €	244	197
Part des CDG examinés dans le total national	11%	10%		9%	10%		10%		7%	

Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par les centres de gestion

Réserves : exprimées en Fonds de roulement net global (FRNG) qui est le surplus des ressources stables (financements disponibles à plus d'un an – les immobilisations).

Les données nationales relatives aux effectifs gérés par les CDG concernent 81 centres de gestion ayant répondu à l'enquête de la FNCDG.

A - Des modalités de financement à parfaire

1 - L'obligation d'affecter les ressources aux missions

Afin de préserver la spécialité des centres de gestion en distinguant les missions obligatoires, exercées au bénéfice de tous les affiliés, des missions facultatives, fournies aux seuls souscripteurs, le législateur a posé le principe d'un financement fléché des missions.

Ainsi les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice des missions obligatoires sont financées par une cotisation obligatoire assise sur la masse salariale, dont le taux est fixé par le conseil d'administration, dans la limite maximale légale de 0,8 %.

Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions facultatives sont financées dans des conditions fixées par convention, ou par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

La loi du 12 mars 2012 a sensiblement modifié cette répartition en instaurant un bloc insécable de six nouvelles missions dont le financement ne dépend plus du caractère obligatoire ou non de la mission, mais de la collectivité bénéficiaire. Ainsi, ces missions bénéficient automatiquement aux affiliés obligatoires et sont donc incluses dans leur cotisation obligatoire. Elles peuvent également être souscrites par les collectivités non affiliées contre le paiement d'une cotisation spécifique dont le taux maximal est de 0,2 %¹⁶⁷.

Enfin, certaines missions sont exercées au bénéfice de toutes les collectivités du ressort géographique, qu'elles soient affiliées ou non. Cela revient donc à faire financer par les affiliés obligatoires les missions d'intérêt général bénéficiant à toutes les collectivités territoriales du ressort géographique du centre de gestion, notamment le département, la région, et les communes et établissements publics de coopération intercommunale employant plus de 350 agents.

2 - La persistance d'un financement globalisé des missions due à une comptabilité analytique insuffisante

a) Des missions non financées par des ressources affectées

Alors que les ressources des missions obligatoires suivent une progression régulière mais stable de l'ordre de 4 % par an entre 2008 et 2012, les ressources provenant des missions facultatives et des prestations de service progressent à un rythme à la fois plus erratique et plus soutenu, soit plus de 9 % en moyenne annuelle sur la même période. L'évolution du produit issu des missions facultatives varie d'un centre à l'autre. Entre 2008 et 2012, elle a été négative en Haute-Savoie (- 1 % en moyenne par an) alors qu'elle a été positive dans la Loire (+ 26 %.)

Le bilan financier des missions facultatives s'avère contrasté : certaines missions facultatives peinent à s'équilibrer et d'autres, plus dynamiques, dégagent des excédents. Par ailleurs, une même prestation peut être déficitaire dans un centre de gestion et connaître une situation inverse ailleurs.

Quelques tendances générales peuvent cependant être mises en évidence. Au regard du mode de financement, ce sont les missions

¹⁶⁷ Dans le Rhône, la cotisation est de 0,07 %.

facultatives financées par une cotisation additionnelle, assise sur la masse salariale, qui sont souvent bénéficiaires et qui équilibrent le résultat financier global des missions facultatives.

La refacturation pour mise à disposition de personnel est l'activité dégageant le plus d'excédents. Au niveau national, cette mission a été à l'origine de près de 35 % des recettes globales des centres de gestion en 2012, pour 26 % en 2010.

La Cour observe que dans certains cas comme dans la Loire, c'est le produit des cotisations obligatoires qui complète le financement des missions facultatives déficitaires.

Ces constats tendent à démontrer que les recettes provenant des cotisations obligatoire et additionnelle peuvent excéder les besoins de financement qu'elles sont censées couvrir.

Cela confirme également que le financement de certaines missions facultatives dont le bilan financier est déficitaire, ne tient pas compte du coût de revient réel des prestations.

Le surfinancement de certaines missions par rapport à d'autres entraîne un financement globalisé en méconnaissance de l'obligation d'affectation des ressources et d'équilibre des missions facultatives et prestations de service.

b) Une comptabilité analytique défailante ou inexistante

L'affectation des ressources aux missions implique la mise en place d'une comptabilité analytique, afin d'éviter des financements croisés et de respecter le principe d'autofinancement des missions facultatives et des prestations de services.

Or la comptabilité analytique n'est pas déployée partout. Au niveau national, son taux de déploiement est de 70 %. Il est du même ordre dans le Puy-de-Dôme et en Rhône-Alpes. Sur les neuf centres de gestion examinés, deux (Ardèche, Savoie) ne sont toujours pas dotés d'une comptabilité analytique et ne sont pas réellement en mesure d'effectuer une analyse fine et fiable des coûts de chaque mission exercée.

Lorsque l'outil est mis en place, il peut présenter des lacunes ayant trait notamment aux clés de répartition des charges de structure¹⁶⁸. Cette situation apparaît particulièrement pénalisante lorsque le centre de gestion assure le rôle de centre coordonnateur chargé de percevoir des contributions dont le montant est fonction des frais de gestion supportés par le centre coordonnateur¹⁶⁹.

Compte tenu de ces limites, 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.

La Cour souligne la nécessité pour les centres de gestion de se doter rapidement d'un outil de comptabilité analytique adapté à leurs besoins.

B - Une accumulation injustifiée de réserves

L'analyse du fonds de roulement des centres de gestion du Puy-de-Dôme et de Rhône-Alpes fait apparaître la constitution de réserves souvent importantes, renforcée par leur faible endettement à long terme.

Ce fonds de roulement représentait, en moyenne, 195 jours de charges courantes en 2012, ou encore plus d'une année du produit de cotisation obligatoire. En dépit d'une situation d'ensemble très favorable, certains centres de gestion disposent d'un fonds de roulement moindre (38 jours en Savoie, 48 jours dans le Rhône, 58 jours dans le Puy-de-Dôme). Le centre de gestion de la Loire présente en revanche une situation extrême avec un fonds de roulement représentant, en 2012, 405 jours de charges courantes ou plus de deux fois le produit annuel de la cotisation obligatoire.

Le volume de ces réserves témoigne d'un cumul d'excédents supérieurs aux besoins de continuité de service et de lissage de trésorerie. À titre de comparaison, le fonds de roulement des communes de moins de 10 000 habitants représentait, en moyenne en 2009, 95 jours de dépenses.

Compte tenu d'un besoin en fonds de roulement faible, ces réserves se retrouvent quasi intégralement au niveau de la trésorerie disponible dont les volumes atteignent, en moyenne, 212 jours de charges

¹⁶⁸ C'est le cas dans l'Ain, la Drôme et le Puy-de-Dôme.

¹⁶⁹ Cette situation a été relevée dans le Puy-de-Dôme.

courantes. Elle ne représente toutefois que 16 jours en Savoie, mais 355 jours dans la Drôme, par exemple.

Les modalités de calcul des cotisations expliquent en grande partie cette accumulation d'excédents, qu'il s'agisse de l'assiette ou des taux.

L'assiette des cotisations est constituée de la masse salariale, qui augmente du fait de l'accroissement des effectifs de la fonction publique territoriale (+ 1,6 % entre 2011 et 2012), mais également du fait des mesures salariales. Ainsi, compte tenu de l'évolution des carrières des agents territoriaux, l'assiette augmente, même en l'absence d'une hausse des effectifs. L'augmentation de la masse salariale renchérit automatiquement le coût d'adhésion pour les collectivités et crée des ressources supplémentaires pour les centres de gestion.

Or le surplus des ressources du fait des mesures salariales ne donne pas forcément lieu à un surplus d'activité des centres de gestion. Cette dernière est davantage fonction du nombre et de la situation des agents gérés. Une cotisation obligatoire assise sur la masse salariale permet donc un effet d'aubaine pour les centres de gestion car elle est déconnectée de leur niveau d'activité.

Concernant le taux de la cotisation obligatoire, les centres de gestion du Puy-de-Dôme et de Rhône-Alpes ont tous opté, de longue date, pour une cotisation au taux maximal. En l'absence d'une connaissance des charges réellement supportées, ce choix est une solution de facilité conduisant la plupart du temps à la thésaurisation des ressources, d'autant plus que les prévisions budgétaires témoignent souvent, comme dans l'Ain ou la Loire, d'une sous-estimation systématique des recettes et d'une surestimation des dépenses conduisant à fixer la cotisation au taux maximal¹⁷⁰.

Si certains centres de gestion ont mobilisé leurs réserves en investissant dans de nouveaux locaux (Puy-de-Dôme, Savoie, Haute-Savoie, Rhône), ce qui explique leur situation financière moins excédentaire, il n'en reste pas moins que tant le stock de ces excédents que leur augmentation régulière, de l'ordre de 17 % en moyenne annuelle, contrastent avec les efforts demandés aux collectivités territoriales et la situation financière tendue de certaines d'entre elles.

Dans le contexte actuel de la recherche d'économies budgétaires, la stratégie d'accumulation de réserves par les centres de gestion doit être

¹⁷⁰ Au 1^{er} janvier 2015, le conseil d'administration du centre de gestion de la Loire a abaissé le taux de 0,80 % à 0,75 %.

revue. Ces derniers doivent participer à l'effort général de maîtrise des finances publiques en adaptant leur financement à l'activité réelle. Plusieurs pistes sont envisageables dont celles de la baisse du taux de la cotisation obligatoire et sa déconnexion de la masse salariale.

III - Un cadre territorial trop étroit

Dans le contexte où les communes sont nombreuses et de petite taille, les centres de gestion ont vocation à être un vecteur d'unification de la fonction publique territoriale dans le département. Les évolutions intervenues depuis leur création dans la gestion de carrière des agents, ainsi que la réforme territoriale en cours, conduisent à s'interroger sur l'échelon pertinent pour l'exercice de leur métier.

A - Un échelon départemental de moins en moins pertinent

La loi du 19 février 2007 a initié la régionalisation de certaines missions des centres de gestion en créant des coordinations régionales portées par un centre désigné à cet effet. Cette dynamique gagnerait à être accentuée afin de réaliser des économies d'échelle, dans un contexte de réorganisation territoriale qui s'y prête.

1 - Des gains de productivité rendus possibles par la dématérialisation des missions obligatoires

La plupart des centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme se sont engagés dans la dématérialisation et l'automatisation partielle de leurs missions obligatoires.

L'ensemble des centres de gestion ont adhéré à une plateforme informatique interrégionale. Les centres de l'Ain et de la Haute-Savoie font partie des membres fondateurs de l'Alliance informatique de l'Est qui regroupe aujourd'hui 61 centres et assure le développement du logiciel de gestion des carrières AGIRHE 2 qui permet le traitement dématérialisé complet du dossier individuel des agents, de la bourse à l'emploi, des inscriptions aux concours et de la saisie des instances

paritaires. Les autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes et celui du Puy-de-Dôme utilisent la plateforme AT + Escort qui rassemble 19 centres et proposent les mêmes services. L'exercice de quatre des principales missions obligatoires y est ainsi en tout ou partie dématérialisé.

Le site internet de plusieurs de ces centres comprend des fonctionnalités supplémentaires telles que le dépôt et la consultation des *curriculum vitae* des fonctionnaires territoriaux du département, l'accès au dossier individuel et la consultation des dossiers numérisés des commissions administratives et des comités techniques paritaires. L'offre de service proposée par internet demeure toutefois perfectible dans d'autres centres de gestion comme la Loire et la Savoie et gagnerait à s'étendre à l'ensemble de ces prestations.

Cette automatisation des missions obligatoires a accru l'efficacité de leur exercice. Entre 2008 et 2013, le centre de gestion de l'Ain a par exemple été en mesure d'assurer à effectif constant la gestion de la carrière de 30 % de fonctionnaires territoriaux supplémentaires. Les gains de productivité qui en résultent justifieraient la généralisation d'une dématérialisation avancée à tous les centres de gestion ce qui permettrait la réalisation d'économies d'échelle au niveau régional.

2 - Une régionalisation naissante qui gagnerait à être approfondie

La loi du 19 février 2007 a introduit une obligation de désigner un centre de gestion coordonnateur par région à qui il revient d'exercer un certain nombre de missions obligatoires pour le compte de l'ensemble des centres de la région. Chaque coordination régionale est régie par une charte précisant les compétences mutualisées.

Cette coordination est portée par le centre de gestion du Rhône en région Rhône-Alpes et par le centre de gestion du Puy-de-Dôme en région Auvergne. Elle se traduit au plan financier par des charges de centralité supportées par ces deux centres. Le coût unitaire de gestion d'un fonctionnaire territorial y est ainsi deux à cinq fois plus élevé que dans les autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes. Ces charges font toutefois l'objet d'une contrepartie financière versée par ces derniers.

Les premiers exemples de régionalisation

En région Rhône-Alpes, la mutualisation portée par le centre de gestion du Rhône de l'exercice des trois missions obligatoires que constituent la gestion des fonctionnaires de catégorie A (dont la régionalisation est imposée par la loi), l'organisation des concours de catégories A et B et l'assistance juridique statutaire apparaît comme une réussite. La mutualisation a même une dimension interrégionale s'agissant du concours d'attaché territorial dont le centre de gestion du Rhône assure également l'organisation pour la région Auvergne.

La coordination régionale de l'organisation des concours dans la région Rhône-Alpes a permis d'optimiser leur calendrier et de dégager des économies d'échelle. Le centre coordonnateur demeure ainsi responsable des concours de catégorie A tandis que les concours de catégorie B et certains concours de catégorie C sont organisés par l'un des centres de la région pour le compte de tous les autres et ce à une date unique. La lisibilité du calendrier des concours s'en trouve améliorée et la dispersion des sessions, génératrice de coûts, réduite.

Le centre de gestion du Rhône a par ailleurs créé un service d'expertise juridique que les agents des autres centres de la région peuvent consulter lorsqu'ils sont sollicités sur une question statutaire. Certains centres de gestion comme celui de l'Ain ont conventionné avec le centre coordonnateur pour bénéficier de ce service et ainsi absorber, à effectif constant, le développement de cette mission devenue obligatoire en 2012.

Le développement de coordinations régionales permet donc des économies d'échelle et l'échelon régional apparaît pertinent pour certaines missions comme le montre l'exemple du Rhône.

Cette coopération pourrait être étendue aux missions obligatoires dont l'exercice a été largement dématérialisé par les centres de gestion des deux régions.

B - Des perspectives ouvertes par la réorganisation territoriale

L'affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics comptant moins de 350 agents. Elle reste facultative pour les autres.

99 % des communes et 97 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont ainsi concernés, ce qui ne représente toutefois que 54 % des effectifs

communaux et 50 % des effectifs des EPCI. En Rhône-Alpes et en Auvergne, les centres de gestion gèrent respectivement 38 % et 55 % des fonctionnaires en activité.

Les collectivités employant plus de 350 agents sont en effet réticentes à s'affilier volontairement aux centres de gestion. Ainsi, dans le Puy-de-Dôme et le Rhône, ni la région, ni le département, ni les villes centres de Clermont-Ferrand et de Lyon ne se sont affiliés. Les agglomérations de Saint-Etienne et d'Annecy se sont désaffiliées en 2011. Seules, les agglomérations de Clermont-Ferrand et de Grenoble demeurent affiliées.

La cotisation obligatoire, assise sur la masse salariale et fixée le plus souvent au taux plafond, revêt un effet dissuasif pour l'affiliation des grandes collectivités dont les effectifs sont importants et qui considèrent que le montant de la cotisation est trop élevé par rapport aux services rendus par le centre de gestion.

Si le mécanisme d'affiliation obligatoire en vigueur assure une clientèle captive aux centres de gestion, l'article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de relever le seuil de constitution des intercommunalités¹⁷¹, ce qui aurait pour conséquence de faire sortir nombre d'entre-elles de l'affiliation obligatoire. Il pourrait en résulter une désaffiliation massive des nouveaux EPCI. La contraction des effectifs gérés par les centres de gestion, qui en découlerait, les éloigneraient encore davantage de leur objectif d'assurer la mise en œuvre uniforme du statut de la fonction publique territoriale.

Au demeurant, les nouvelles intercommunalités atteindraient une taille critique et pourraient constituer un échelon pertinent pour assumer certains aspects de la gestion des agents de leurs communes membres.

De leur côté, les deux centres régionaux coordonnateurs du Rhône et du Puy-de-Dôme ont utilisé la faculté offerte par l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 de s'organiser au niveau interrégional pour coordonner l'organisation des concours de catégorie A et B au sein des régions Auvergne et Rhône-Alpes. Le périmètre de cette coopération correspond à celui de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes prévue par le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁷¹ Ce seuil est actuellement de 5 000 habitants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À partir des exemples de la région Rhône-Alpes et du département du Puy-de-Dôme, et dans le contexte de la réforme territoriale, la Cour constate que les centres de gestion de la fonction publique territoriale doivent évoluer.

Établissements publics spécialisés et exclusivement dédiés à la mise en œuvre et à la garantie du statut de la fonction publique territoriale afin d'en assurer l'unité, ils se sont progressivement mués en plateformes de mutualisation de prestations de service à destination des petites collectivités de leur département. Ils interviennent ainsi, à la demande des collectivités territoriales qui leur sont affiliées, dans de nombreux domaines de la gestion des ressources humaines mais aussi dans des champs ne relevant aucunement de leur compétence, tout en dégagant des excédents financiers qui justifieraient un ajustement de leurs ressources à leurs besoins.

Si les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont pu constituer une réponse à l'émiettement communal, leur action s'inscrit aujourd'hui dans un contexte de renforcement de l'intercommunalité et de développement de l'échelon régional. Le bon exercice de leurs missions et leur participation indispensable à l'effort d'économies du secteur public local nécessitent de repenser leur cadre géographique et leurs modalités d'intervention.

Dans cette perspective et à partir des exemples des centres de gestion de la région Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, la Cour préconise un recentrage des missions des centres de gestion sur la gestion de la carrière des fonctionnaires territoriaux et un ajustement strict des financements aux besoins réels qui en découlent.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. 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.*

Aux centres de gestion :

- 2. ajuster les recettes aux besoins réels de financement, notamment en modulant les taux de cotisation.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	373
Réponse commune du ministre de l'intérieur et de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	373
Réponse du président du conseil général de l'Ain.....	376
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain	377
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ardèche.....	379
Réponse de la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Drôme.....	383
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire	388
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin	392
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Haut-Rhin.....	398
Réponse de la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône	400
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Savoie.....	405
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Savoie	410
Réponse du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne	417

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Dordogne
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Les centres de gestion sont dirigés par un conseil d'administration composé de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés. Le ministère des finances et des comptes publics ne participe pas aux instances de décision et ne dispose pas d'outils de contrôle spécifiques à ces centres.

Concernant les compétences des centres de gestion, nous partageons le constat de la Cour et les recommandations proposées visant à recentrer l'activité sur les compétences obligatoires et à préciser les compétences facultatives.

Sur les ressources des centres de gestion, la Cour recommande que les cotisations versées soient ajustées aux coûts réels des prestations délivrées. Il s'agirait de moduler les taux de cotisation, ce qui est permis par la loi qui fixe des taux maximum pour éviter l'accumulation de réserves financières. Nous partageons cette recommandation qui, dans un contexte de recherche d'économies et de maîtrise des finances publiques, permettrait de réduire les charges des collectivités sans porter atteinte aux équilibres financiers des centres de gestion.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE
LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE**

La Cour relève que les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, portant sur neuf centres de gestion, rejoignent les travaux réalisés par d'autres chambres régionales des comptes. La Cour formule dès lors des conclusions et des recommandations à portée nationale, au regard de la nature des constats dressés en Auvergne et en Rhône-Alpes et de l'uniformité du cadre législatif applicable.

La Cour souligne que les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions, pourtant strictement définies par la loi et que leur financement aboutit à la constitution d'excédents.

La Cour a tout d'abord observé, dans les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme, que les missions obligatoires étaient incomplètement assurées et qu'en revanche, leurs missions facultatives recevaient une interprétation extensive.

S'agissant des missions obligatoires, la Cour constate notamment une absence de vision globale sur l'emploi public territorial qui nuit à l'organisation des concours et examens, se manifestant par l'existence de « reçus-collés ».

Si nous partageons le constat des difficultés des centres de gestion à avoir une vision globale de l'emploi public territorial et à développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le lien direct avec l'existence des « reçus-collés » semble plus ténu.

Les « reçus-collés » sont des lauréats d'un concours territorial qui n'ont pas été recrutés à l'issue de la période de validité de la liste d'aptitude du concours (un an renouvelable deux fois), la réussite à un concours ne valant pas recrutement dans la fonction publique territoriale (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Cette disposition laisse une liberté de choix aux autorités territoriales et aux candidats admis. Les collectivités n'ont pas d'obligation de recrutement, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales et, inversement, les lauréats disposent de toute latitude pour choisir leur employeur, en fonction des postes proposés ou de leur localisation géographique.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) en 2012 a souligné la difficulté d'appréhender le phénomène des « reçus-collés » et en a identifié les causes. Il n'en demeure pas moins que beaucoup de lauréats qui ont trouvé un autre emploi ne se signalent pas et restent inscrits sur la liste d'aptitude, alors qu'ils ne sont plus disponibles, ce qui tend à surestimer ce phénomène.

S'agissant des missions facultatives, la Cour observe que les centres de gestion de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme ont invoqué l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pour développer ces missions et que les prestations proposées relèvent dans une certaine mesure du marché concurrentiel.

Nous prenons acte du constat de la Cour.

La Cour recommande toutefois de préciser la rédaction de l'article 25 de la loi n° 84-53, afin de mieux définir les missions facultatives que les centres de gestion peuvent exercer. Nous estimons que les missions effectivement exercées par les centres de gestion et qui ne devraient pas l'être (assistance à archivage communal, conseil juridique autre que statutaire, assistance informatique) ne trouvent pas leur explication dans une rédaction peu précise de cet article qui semble d'ores et déjà laisser peu de marge d'interprétation.

Ensuite, la Cour relève que le financement actuel des centres de gestion conduit à la constitution d'excédents. Le taux mentionné au quatrième alinéa de l'article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est un taux maximum fixé à 0,80 %, qui est voté par les membres des conseils d'administration des centres de gestion. Le conseil d'administration d'un centre de gestion, composé de représentants des élus locaux, a ainsi compétence pour décider de la modulation de ce taux. Les centres de gestion disposent, dès lors, de tous les outils juridiques pour fixer leurs besoins financiers et participer à l'effort de maîtrise des finances publiques.

Pour améliorer l'information des membres du conseil d'administration, le Gouvernement ne serait pas opposé à proposer au législateur une présentation obligatoire, par le président du centre de gestion, avant l'examen du budget, d'un rapport sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la gestion de la dette. Ce rapport devrait être également transmis aux collectivités affiliées et adhérentes au centre de gestion. Des dispositions similaires sont déjà inscrites à l'article 30 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, pour les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale.

La Cour estime que l'une des pistes envisageables pour adapter le financement des centres de gestion à leurs besoins pourrait être sa déconnexion de la masse salariale. Cette piste doit faire l'objet d'une étude complémentaire, afin d'éviter la mise en œuvre d'une procédure trop complexe et déstabilisante pour les centres de gestion.

S'agissant des autres observations de la Cour relatives aux modalités de financement des centres de gestion, nous sommes favorables aux recommandations formulées et, notamment, à l'instauration nécessaire d'une comptabilité analytique performante.

Enfin, la Cour évoque un échelon départemental de moins en moins pertinent pour les centres de gestion. Une réflexion sur l'évolution de l'organisation territoriale des centres de gestion devra être conduite dans le cadre de la réforme territoriale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Après en avoir pris connaissance, je crois devoir vous apporter quelques précisions relatives aux missions exercées par le Département de l'Ain en matière d'archives communales. Ces missions consistent en :

- une mission obligatoire : l'accueil, en dépôt, des archives communales centenaires des communes de moins de 2 000 habitants (art. L. 212-11 du code du patrimoine) ;

- une mission facultative, assurée gracieusement, du fait des capacités d'expertise existant aux archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié du Département pour les missions dévolues aux Communes le conseil apporté aux collectivités pour la bonne gestion de leurs archives (assuré par des visites sur place, par écrit et par téléphone) et l'aide au financement des opérations de classement et de restauration (délibération du conseil général de l'Ain du 24 octobre 2011) ;

- une mission spécifique, le contrôle scientifique et technique assuré par l'État, sous l'autorité du préfet et de la ministre de la Culture, par les deux agents de l'État mis à disposition du président du conseil général (le directeur et le chargé d'études documentaires) ; conformément à l'article R. 212-3 du code du patrimoine, ce contrôle "porte sur les conditions de gestion, de collecte, de sélection et d'élimination ainsi que sur le traitement, le classement, la conservation et la communication des archives. Il est destiné à assurer la sécurité des documents, le respect de l'unité des fonds et de leur structure organique, la qualité scientifique et technique des instruments de recherche, la compatibilité des systèmes de traitement et la mise en valeur du patrimoine archivistique".

Ainsi, si le centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain a créé un service destiné à assurer une mission d'archivage de ses communes membres, ces missions sont accomplies indépendamment de celles, obligatoires, que conduit le Département de l'Ain, qui ne fournit aucune prestation de service consistant à intervenir gracieusement dans les 419 communes de l'Ain pour traiter leurs archives.

Au-delà des missions exercées telles que décrites ci-dessus, le Département de l'Ain n'a pas l'intention d'apporter d'autres services aux communes en matière d'archives communales, même à titre payant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'AIN

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des Centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, etc...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux Centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de l'archivage, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des Centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C 480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des Centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion.

S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les Centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Concernant une surestimation systématique des dépenses : comme mon prédécesseur, l'a indiqué à la chambre régionale des comptes dans sa réponse au rapport définitif, nous nous inscrivons en faux à l'appréciation de la Cour qui considère qu'il y a eu une « surestimation générale des différents postes du budget » ; alors que seul le compte 6561 « Remboursement des décharges d'activité syndicale » a pu servir de variable d'ajustement avec cette nuance, exposée au magistrat lors de son contrôle, que si chacune des organisations syndicales représentatives avait été en mesure de mettre en œuvre l'intégralité des décharges auxquelles elle avait droit, les sommes inscrites au compte 6561 auraient été nécessaires pour couvrir ces dépenses.

L'augmentation du fond de roulement au cours du mandat a permis de pallier à la fois à un besoin d'investissement (aménagement de nouveaux locaux au sein de la Maison des communes au même titre que les centres de gestion du Puy-de-Dôme, de la Haute-Savoie et du Rhône) mais aussi d'anticiper d'éventuelles difficultés liées à la montée en charge de l'activité ; celles-ci n'ont d'ailleurs pas manqué de se présenter en 2013.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'ARDÈCHE

I- les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions.

Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des Centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière ...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi,...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 qui permet aux Centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

La Cour évoque des risques financier et juridique dans le cadre du recrutement de contractuels affectés à des missions de remplacement auprès des collectivités ; or, l'expérience du centre de gestion de l'Ardèche démontre que ces remplacements permettent aux agents d'accéder à la fonction publique territoriale au terme d'un ou plusieurs remplacements (durée moyenne d'emploi par le CDG estimée à 2 ans) ; de fait, le centre de gestion est en constante recherche d'agents pour pallier au départ de ces contractuels tout en ayant la satisfaction d'avoir permis à des personnes sans emploi d'intégrer la FPT après un passage au sein de ce service.

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des Centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de la mutualisation des emplois aidés, effectivement, le centre de gestion de l'Ardèche a répondu, en 2013, à la demande de l'État qui a souhaité lui en confier la gestion : emplois d'avenir mutualisés sur 2 collectivités. Il convient de souligner que les emplois d'avenir sont des emplois à temps complet. Les dispositions relatives au prêt de main d'œuvre sont appliquées, conformément à la circulaire du 30 juillet 2013. Le principe d'égal accès aux dispositifs d'insertion des jeunes sans emploi pour les petites collectivités, rappelons-le financés par l'argent public, a prévalu et c'est pour cette raison que le centre de gestion de l'Ardèche, sur demande de l'État, a accepté de s'engager dans cette gestion et ce sans aucune contrepartie financière. À ce jour, les conventions signées entre le centre de gestion et les collectivités/EPCI concernés se déroulent tout à fait normalement et à la satisfaction de tous. Les coûts liés au salarié sont facturés aux collectivités, déduction faite du remboursement de l'État. Le centre de gestion étant invité aux réunions du comité de pilotage des emplois d'avenir qui se tiennent tous les mois en Préfecture, si une difficulté devait survenir, les parties signataires à la convention seraient à même de réagir rapidement.

S'agissant de l'archivage, il y a une réelle demande de la part des collectivités auprès des centres de gestion, et pour preuve : 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds

appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique et de l'assistance informatique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des Centres de gestion.

Ainsi, et ne pouvant créer un service « expertise juridique statutaire » du fait du faible nombre de dossiers à traiter, et suite à parution de la loi du 12 mars 2012, le centre de gestion de l'Ardèche a adhéré immédiatement à la proposition de convention pour l'expertise juridique statutaire qui lui a été proposée par le centre de gestion du Rhône.

II - un financement aboutissant à la constitution d'excédents.

S'agissant des « prix pratiqués » pour les missions facultatives, les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

S'agissant d'une accumulation injustifiée de réserves, le montant des réserves apparaissant sur le tableau ne correspond plus à ce jour à la réalité du centre de gestion de l'Ardèche.

Le centre de gestion de l'Ardèche n'a pas entendu thésauriser sur le dos des collectivités ardéchoises. Certes, il a dégagé pendant plusieurs années un excédent de fonctionnement qui, contrairement aux communes, n'a pas été affecté immédiatement en investissement au titre de l'autofinancement de travaux à venir. Il s'agissait d'une volonté affirmée des différents conseils d'administration des mandats précédents pour permettre aux services du centre de gestion de s'installer dans des locaux leur permettant d'exercer leurs missions dans des conditions correctes.

Pour information, actuellement 12 agents se partagent 170 m2 dont 35 m2 de salle de réunion. Dès 2009, les démarches ont été entreprises pour rechercher un terrain et y construire les nouveaux locaux ; ce programme de construction est en voie d'achèvement, l'emménagement étant prévu pour le 1^{er} trimestre 2015. Au vu du contexte économique, lorsqu'a été souscrit l'emprunt en 2013, et sans cette marge d'autofinancement, on ne peut préjuger de l'issue qui aurait été réservée par les banques à une demande de recherche de fonds.

De plus, afin de confirmer l'engagement pris devant la Chambre régionale des Comptes, le centre de gestion de l'Ardèche a revu le taux de sa cotisation obligatoire pour 2014, le ramenant de 0,80 % à 0,75 % ; pour 2015, le statut quo a été maintenu en raison d'un manque de visibilité sur le montant total réellement encaissé avec ce taux de cotisation à 0,75 %, mais aussi en l'attente de connaître les réels frais de fonctionnement dans les nouveaux locaux. Pour autant, le centre de gestion de l'Ardèche est parfaitement conscient qu'il doit également participer à l'effort d'économies budgétaires demandé par l'État aux collectivités.

III - un cadre territorial trop étroit.

S'agissant du constat d'évolution des centres de gestion, il est partagé. Les centres de gestion de Rhône Alpes ont démontré leur volonté de travailler ensemble par la mutualisation de services, mutualisation qui peut s'opérer entre tous les centres de gestion de la région ou au contraire entre deux, voire trois centres de gestion. Ainsi, depuis plusieurs années, le centre de gestion de la Drôme met à disposition du centre de gestion de l'Ardèche son service de médecine professionnelle.

Si le projet de loi NOTRe devait être adopté en l'état et de fait redessiner le paysage territorial, le centre de gestion de l'Ardèche ne partage pas votre avis concernant une évolution régionale pour les centres de gestion. Ceux-ci ont démontré qu'ils savaient mutualiser et ce sans attendre comme les EPCI qu'une obligation de schéma de mutualisation intervienne. Les réunions des instances dirigeantes leur permettent d'évoquer régulièrement l'évolution de cette mutualisation. Si les moyens législatifs sont donnés aux centres de gestion pour intervenir dans leur cœur de métiers auprès de l'ensemble des collectivités notamment pour l'emploi, le secrétariat des instances médicales et l'hygiène et la sécurité tel que le préconise le rapport IGA, mais aussi pour l'exercice des missions facultatives qu'ils exercent afin de répondre aux fortes demandes de leurs collectivités, l'échelon départemental demeure et demeurera le plus pertinent.

Le vécu des élus ardéchois, eu égard à l'organisation administrative de l'établissement de formation de leurs fonctionnaires territoriaux (antenne Drôme-Ardèche située dans la Drôme), est un bon exemple qui a conduit à éloigner les fonctionnaires de la formation ; contrairement à ce qui est entendu, les fonctionnaires territoriaux ardéchois n'ont pas un accès égal à la formation tout comme leurs collègues des autres départements, d'une part en raison du contexte géographique du département et d'autre part des moyens de transports en commun qui existent. Votre proposition conduirait, une fois de plus, à renforcer cette inégalité entre fonctionnaires territoriaux d'un département à un autre.

Le centre de gestion de l'Ardèche s'interroge sur les économies financières immédiates, voire même à court terme, qui pourraient être réalisées dans le cadre d'une régionalisation, et contribuant ainsi au redressement de manière colossale des finances de l'État.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA DRÔME

Tout d'abord il semble indispensable de préciser la position historique prise par le nouveau conseil d'administration élu le 11 juillet dernier qui a souhaité baisser considérablement les cotisations obligatoires la ramenant de 0,80 % à 0,70 %. Il s'agit là d'un engagement politique visant à accompagner l'effort considérable réalisé déjà par les collectivités territoriales engagées dans la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, certaines depuis 2013. C'est également une anticipation quant aux baisses des dotations 2015 annoncées par le Gouvernement.

Ensuite nous proposerons d'illustrer nos commentaires, communs à l'ensemble des CDG Rhône-Alpes, par un volet opérationnel décidé par les nouveaux administrateurs du centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Drôme.

Accompagnement dans l'organisation des collectivités locales par le CDG26.

Le CDG26 souhaite répondre aux sollicitations, nombreuses de la part notamment des nouveaux élus Drômois, en les accueillant, autant que de besoin dans les locaux du Centre à Bourg-les-Valence. Lors de ces rencontres individualisées et personnalisées diverses problématiques sont abordées (organisationnelles, ou fonctionnelles). Le CDG 26 souhaite se positionner comme « institution ressource » pour cet accompagnement.

Ces rencontres personnalisées croisent le volet juridique, statutaire, hygiène et sécurité et médical... En effet au cours de ces réunions de travail, toutes les compétences, les expertises constituant le cœur de métier du Centre sont mobilisées afin d'alimenter la réflexion des élus et des cadres territoriaux faisant face à une situation complexe.

Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, ...) ; d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (le 1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

En ce qui concerne le conseil juridique et l'assistance informatique, sur la question du respect du droit de la concurrence, la

mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission cf Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion. S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Un service de remplacement au centre de gestion de la Drôme apprécié des élus locaux

Le service de remplacement contribue à la continuité et à la qualité du service public grâce à une mise à disposition de personnels compétents immédiatement opérationnels. Ces agents itinérants sont affectés sur des missions temporaires auprès des collectivités territoriales ou établissements publics. Le pourtour d'intervention porte aussi bien sur des métiers administratifs que techniques : comptabilité/paie, accueil, état-civil, urbanisme, mais aussi les métiers de l'animation, depuis 2013, du fait de la réforme des nouveaux rythmes scolaires.

Le service de remplacement simplifie les démarches des employeurs territoriaux :

- rechercher l'agent ;*
- rédiger le contrat, la convention à partir de la fiche de mission, des formalités de recrutement ;*
- préparer la paye et l'envoi du bulletin ;*
- gérer les congés (maladie, maternité) les accidents du travail ;*
- établir le certificat de travail accompagné de l'attestation Pôle Emploi en fin de contrat.*

La Cour dans son analyse méconnaît l'aspect « anxigène » des élus, des secrétaires de mairie appelés à faire face aux absences inopinées des agents au sein de leur collectivité.

Ce service, en place au CDG26 depuis décembre 2012, ne cesse d'être sollicité. Pour y répondre le CDG26 organise des sélections en lien avec les nombreuses candidatures reçues. Il propose aux candidats un plan de formation en partenariat avec le CNFPT. Il est à noter que le Cap Emploi Drôme Ardèche ainsi que les missions locales sont également associés à cette démarche.

Quelques chiffres marquants de 2012 à 2014 pour illustrer cette démonstration :

- Sur les 30 agents itinérants, 17 ont reçu une formation initiale par le CNFPT, les autres étaient des fonctionnaires sur des temps incomplets ou des retraités ;

- 3 agents bénéficient de la reconnaissance « Travailleur Handicapé » 31 collectivités ont fait appel à ce service ;

- 9 agents itinérants ont été recrutés comme stagiaires et ont intégré la FPT ;

- 5 personnes ont été recrutées dans le secteur privé, 4 avaient préalablement réalisés des remplacements au sein de collectivités.

Force est de constater que cette « mise en relation » entre le CDG26 et les collectivités favorise des recrutements en directs. De ce fait le CDG de la Drôme contribue, à la hauteur de ses moyens, à lutter contre le chômage (important en Drôme) tout en promouvant les métiers territoriaux.

Certes il s'agit d'une «petite» contribution » mais elle contribue à accompagner des personnes privées d'emploi.

Le taux de chômage en Drôme est au 2ème trimestre 2014 de 10.7 %, le CDG26 fait son travail à son niveau en montrant l'exemple. En cette période difficile, nous aurions souhaité que la Cour aille au-delà des seuls textes en encourageant ces initiatives.

Le service Archive du centre de gestion de la Drôme.

La notoriété du service Archivage au sein du CDG26 est assez révélatrice lorsque l'on étudie l'évolution des adhésions ainsi que les journées travaillées au service des collectivités Drômoises.

Ce service est composé de 4 attachés de conservation du patrimoine, représentant 3,6 ETP. Afin d'appréhender le volume de travail généré on peut souligner que ce service intervenait en 2014 auprès de 89 communes, elles seront 92 en 2015, enfin la moyenne des journées travaillées est de 700 jours /an (source 2014 et projection 2015)

Les interventions des archivistes du CDG26 sont particulièrement complètes. Lors de celles-ci nos collaborateurs peuvent prendre en charge la formation, la collecte, l'organisation, la communication mais aussi la conservation et le classement des différents fonds d'archives.

Pour 2016 et 2017 nous enregistrons déjà des demandes.

Il convient de souligner que les archivistes du CDG26 hautement formés (Bac + 5) offre un service de très haute qualité, assurant une réelle continuité de service gérant les documents ; de leur création à leur archivage. En cela nos collaborateurs ne sont pas un personnel occasionnel, intervenant exceptionnellement mais sont perçus comme des personnes ressources, sollicitées pour l'organisation générale et permanente du travail dans les collectivités.

Ce service archivage est au service des communes et des établissements, outre son savoir-faire reconnu, il fait preuve d'une flexibilité permettant d'harmoniser les missions en fonction des nécessités et des demandes des collectivités (cet aspect est vraiment spécifique au travail des archivistes itinérants dans les centres de gestion).

Même si la Cour souligne que le service Archivage du CDG 26 n'est pas une obligation pouvant être aisément confié, qui plus est, gratuitement, auprès des Archives Départementales, il semble bien que la réalité soit tout autre.

La Cour semble sous-estimer la réalité du territoire Drômois, les Archives Départementales de ce département n'ont plus les moyens d'assurer des missions « archives » auprès des communes. De plus le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières.

Le Centre de gestion de la Drôme a le sentiment de répondre aux attentes des collectivités, d'apporter une participation active en terme de solution du fait d'une proximité reconnue grâce à une valeur ajoutée pertinente.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA LOIRE

I - Les centres de gestion se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 : Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi, ...); d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et missions des centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 – page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les Centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux Centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

Concernant l'assistance à l'archivage communal, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux

collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des Centres de gestion pour ce traitement.

Concernant Le conseil juridique, l'assistance informatique et la prestation d'autres services relevant du marché concurrentiel, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C-480/06, Commission c/Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion. Il faut noter que notre établissement souhaitant proposer dans le cadre de l'évolution réglementaire de 2012 cette assistance juridique, (à l'instar du CDG de l'Ain) a conventionné avec le CDG du Rhône plutôt que de développer un service en interne. Toutes les collectivités non affiliées du fait de leur adhésion volontaire au « bloc insécable » en bénéficient.

II - Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

Concernant le tableau n° 1 - principaux indicateurs financiers des centres de gestion examinés, les chiffres de 2012 concernant les agents gérés, sont erronés : il faut indiquer 7 018 agents et non 5 142.

Concernant des missions non financées par des ressources affectées, s'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7^{ème} alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

Concernant une accumulation injustifiée de réserves, celle-ci résulte de plusieurs facteurs qui se sont cumulés au cours des deux derniers mandats.

La gestion prudentielle de l'équipe de direction a généré des positions très rigoureuses en termes de projection budgétaire : inscription systématique en dépenses prévisionnelles de la totalité des décharges syndicales et autorisations spéciales d'absence pouvant être utilisée et remboursée. Or jusqu'à présent les remboursements sollicités par les employeurs n'ont jamais atteint le niveau des prévisions, ce qui a entraîné année après année des excédents.

De plus les participations financières des collectivités non affiliées ou non conventionnées, ayant soit contractualisé, ou soit recruté des lauréats des listes d'aptitude des concours, ont généré des recettes exceptionnelles, car la quasi-totalité des sommes dues ont été récupérées.

Conjointement, des investissements ont plusieurs fois été différés au vu de l'évolution de l'établissement. Ces éléments ont permis de dégager un excédent pour chaque exercice comptable au cours de ces dernières années.

Le cumul constaté est notoirement excessif, il est cohérent d'en tirer la conséquence sur les cotisations futures. Le conseil d'administration a voté la minoration du taux plafond. Ainsi, dès le budget 2015 le taux de cotisation s'établira à 0,75 % au lieu de 0,80 %.

III – Un cadre territorial trop étroit

Concernant des perspectives ouvertes par la réorganisation territoriale, à ce jour il est possible d'affirmer sur notre territoire que la mutualisation est effective sur l'ensemble des collectivités gérées ; de fait les plus importantes permettent aux plus petites d'en bénéficier. Les regroupements pressentis, au sein des établissements publics intercommunaux, peuvent en mutualisant les personnels dépasser aisément les seuils actuels d'affiliation. Or, en fragilisant de manière notoire les finances des centres départementaux de gestion, ceux-ci ne pourront plus maintenir l'actuel niveau de prestation, ni assurer leur objectif principal de mise en œuvre uniforme du statut.

Parallèlement, penser que les nouvelles intercommunalités qui peuvent atteindre une taille critique, puissent être un échelon pertinent pour assumer certains aspects de la gestion des agents de leurs communes membres, consiste à introduire des iniquités possibles entre tous les agents de la fonction publique territoriale.

C'est pourquoi, l'adhésion de toutes les collectivités du département à un bloc insécable rénové semble une des solutions réaliste pour maintenir l'objectif précédemment évoqué.

Un large consensus existe et le rapport 2014 des inspectrices générales de l'administration la parfaitement résumé : pour une cotisation minorée, l'ensemble des collectivités et établissements publics dans le ressort territorial du CDG, lui confieront la gestion de l'hygiène et sécurité, de la santé au travail, de la protection sociale complémentaire, des concours et examens, des secrétariats de la commission de réforme et du comité médical, ainsi que la gestion de la bourse de l'emploi et de la mobilité.

Au-delà de ce bloc insécable, dans la limite du taux actuel de 0,80 %, les collectivités et établissements publics réglementairement affiliés bénéficieront des autres prestations obligatoires décrites par la loi 84-53 du 26 janvier 1984, à savoir : le dialogue social ; les instances paritaires ; les assistances au recrutement et un accompagnement individuel à la mobilité des agents hors de leur collectivité, juridique statutaire, au recours administratif préalable, à la fiabilisation des comptes de droits ; à la mise à disposition par convention de personnel de remplacement et à d'autres formes de prestations accessoires autorisées par la réglementation.

Néanmoins, dans un souci de renforcement de la réorganisation territoriale qui tienne compte de manière aussi prégnante de la nécessaire proximité du CDG avec ses interlocuteurs locaux, et de l'impérieuse nécessité de s'intégrer dans un schéma d'amélioration des coûts publics, le centre de gestion devrait par contractualisation apporter la preuve concernant le bloc insécable des démarches de mutualisation retenues.

Exemples :

- *les conventions d'organisation des concours et examens professionnels au titre de la région Rhône-Alpes et Auvergne, selon le niveau du concours un seul CDG organisateur ou trois CDG sur le territoire correspondant au découpage de l'éducation nationale, ou pour d'autres concours à large spécialité, chacun des 12 CDG se répartissant une ou plusieurs spécialités ;*
- *l'assistance juridique pouvant être réalisée du fait des moyens existants par un « chef de file » comme le CDG69, proposant un abonnement à l'assistance juridique pour tous les CDG de Rhône-Alpes (convention signée dès 2014 par le CDG de la Loire et celui de l'Ain), ou les abonnements à la base de données juridique du CIG Versailles, chaque collectivité ayant droit à consulter celle-ci, la prise en charge financière étant réalisée par le CDG.*

La conférence régionale sur l'emploi qui existe en Rhône-Alpes depuis l'année où celle-ci a été rendue obligatoire par les textes et pour laquelle le CDG42 a toujours été partie prenante dans le recueil et l'actualisation des données, et selon les termes abordés en étant co-acteurs des ateliers.

Cette manière de procéder par volontarisme pourra permettre des contractualisations variables qui tiennent compte des réalités, diversités et savoir-faire acquis sur nos territoires, à contrario ne croire que la solution ne consisterait qu'à créer treize centres de gestion en France avec des antennes départementalisées, ne peut être qu'une approche erronée de nos fonctions et de la juste appréciation de nos missions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU BAS-RHIN

Préalablement, je vous rends attentif au fait que lors du contrôle des comptes et de la gestion du centre de gestion du Bas-Rhin par la Chambre régionale des Comptes (conclusions définitives du 8 novembre 2013) aucune observation n'avait été formulée sur la création et la gestion du service de mise à disposition d'archivistes auprès des collectivités et établissements affiliés.

Néanmoins, vos observations portent :

- d'une part, sur la légalité de la création du service d'archivistes au regard des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;

- d'autre part, sur la légitimité de ses missions au regard des compétences détenues en la matière par les Archives départementales, et nécessitent les éléments de réponse suivants de notre part.

I. Sur l'interprétation extensive des missions facultatives du centre de gestion du Bas-Rhin issues de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 :

Le centre de gestion du Bas-Rhin a créé le 1er janvier 1992, à la demande de ses collectivités et établissements affiliés, le service d'archivistes itinérants afin de leur apporter conseil et assistance dans l'exercice de leurs tâches et responsabilités leur incombant dans le cadre de la gestion et de la conservation de leurs archives communales.

Cette création est intervenue en application des dispositions de l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dans sa rédaction de l'époque dont les termes permettaient aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou des établissements ».

Dans sa rédaction actuelle, l'article 25 de la loi autorise les centres de gestion à « mettre des agents à disposition des collectivités et établissements publics qui le demandent en vue (...) d'assurer des missions temporaires ».

Il résulte de la stricte application de ces dispositions les constats suivants :

1) Le centre de gestion du Bas-Rhin a respecté la légalité statutaire lors de la création du service des archivistes itinérants en 1992, et a procédé à une bonne application des dispositions de l'article 25 en vigueur à cette date.

2) L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 est un outil juridique de mutualisation qui est spécifiquement réservé aux centres de gestion. Il consiste en la mise à disposition mutualisée de ressources humaines au service des collectivités et établissements publics affiliés, dérogoire au droit commun de la mise à disposition dans la fonction publique territoriale (article 61 et suivants de la loi du 26 janvier 1984). Il favorise l'accès à des expertises et compétences à temps partagé aux petites et moyennes collectivités que celles-ci ne pourraient s'assurer par leurs propres moyens du fait de leur faible attractivité, notamment sur des emplois à temps non complet.

3) Ni la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, ni ses textes d'application ne définissent le type de missions pour lesquelles les mises à disposition d'agents sont possibles ou lesquelles ne le seraient pas. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'affirmer que le centre de gestion du Bas-Rhin a outrepassé et méconnu son domaine de spécialité, en créant et mettant à disposition des collectivités et établissements publics affiliés les agents qualifiés recrutés dans son service des archivistes itinérants.

4) Les services de mise à disposition des centres de gestion sont des services d'appui à la Gestion des Ressources Humaines des collectivités et établissements affiliés et participent à la bonne gestion de celles-ci par les autorités territoriales. Ces services ne sont pas seulement créés pour la seule gestion des Ressources Humaines des collectivités et établissements publics affiliés, ce qu'aucune des dispositions statutaire n'a jamais exigé des centres de gestion à ce jour, mais pour toutes missions en relevant, facilitant aux collectivités le règlement des

questions de gestion du personnel. Par conséquent, la nature même de ces missions les place pleinement dans le domaine de spécialité des centres de gestion, car elle facilite la cohésion et l'application du statut de la Fonction Publique Territoriale dans les collectivités et établissements affiliés.

5) Sans méconnaître le domaine de spécialité des centres de gestion centré sur l'unification du Statut de la Fonction Publique Territoriale et la gestion des carrières des fonctionnaires territoriaux, force est de constater que le législateur, à travers les réformes successives de la loi du 26 janvier 1984 a positionné les centres de gestion sur des compétences et des missions de mutualisation des services experts d'appui à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales qui ne répondent pas strictement au domaine de spécialité sus défini. À ce titre, la mise en place :

- des contrats d'assurance statutaire ;*
- d'accords cadres pour l'action sociale ;*
- de conventions de participation pour la protection sociale complémentaire ;*
- de services de médecine préventive ou de prévention des risques professionnels ;*
- ...*

sont autant de services facultatifs d'appui à la gestion mutualisée des ressources humaines des collectivités territoriales, au même titre que les services de mise à disposition du personnel.

Créés par le législateur, ils constituent autant de cadres légaux que les centres de gestion ont investis et mis en œuvre au profit des collectivités et établissements publics affiliés

6) Les centres de gestion et le CNFPT ont fait l'objet d'un rapport de l'IGA du 6 juin 2014 sur leur fonctionnement et l'organisation de leurs missions. Les observations et propositions de ce rapport n'ont pas donné lieu à une remise en cause des missions facultatives de mutualisation des centres de gestion en faveur de leurs collectivités et établissements affiliés. Par ailleurs, aucune interprétation stricte et limitative de l'article 25 de la loi du 26 novembre 1984 n'a été proposée par ce rapport qui conclut (recommandation n°9) sur la nécessité de clarifier les compétences des centres de gestion en leur conférant une clause de compétence générale en matière de ressources humaines, y compris le conseil en organisation.

7) Enfin, il convient de souligner que dans le contexte actuel de renforcement de l'intercommunalité, les centres de gestion en leur qualité d'établissements mutualisateurs de ressources et de moyens au service de leurs collectivités dans le domaine de la Gestion des Ressources Humaines, tiennent toute leur place dans l'environnement institutionnel de l'intercommunalité. Les contraintes financières qui vont par ailleurs peser lourdement sur les finances des collectivités territoriales dans les années à venir plaident également pour le renforcement des services mutualisés gérés de manière raisonnée et non inflationniste dans le cadre des missions de service public des institutions territoriales.

À ce titre, les bilans analytiques du service des archivistes itinérants du centre de gestion du Bas-Rhin démontrent cette gestion raisonnée, soucieuse du bon emploi des deniers publics et garante des équilibres financiers du fonctionnement de ce service

Tableau des résultats financiers du Service des Archivistes Itinérants 2010 – 2013

	2010	2011	2012	2013
Dépenses	137 931 €87	156 406 €76	133 855 €94	137 019 €23
Recettes	124 067 €80	166 777 €57	151 760 €01	151 728 €23
Résultats	-13 864 €07	10 370 €81	17 904 €07	14 709 €01

II. Sur la légitimité de l'intervention et des compétences du service des archivistes itinérants dans la gestion des archives communales

Les dispositions juridiques relatives à la gestion des archives communales sont régies par le Code du Patrimoine qui distingue sans ambiguïté les compétences respectives des services des Archives départementales et celles des collectivités territoriales

1) Les compétences des Archives départementales

L'article R. 212-49 du Code du Patrimoine dispose que « Le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales, mentionné à l'article L. 212-10, est exercé dans les conditions définies aux articles R. 2012-2, R. 212-3 et R. 212-4. »

L'article R. 212-4 de ce même code dispose que « Le contrôle scientifique et technique mentionné à l'article R. 212-3 est exercé sur pièces ou sur place par (...) »

4° Les directeurs des services départementaux d'archives et agents de l'État mis à disposition des collectivités territoriales dans la limite de

leurs circonscriptions géographiques, sauf en ce qui concerne les services d'archives dont ils ont la direction. (...) »

En application des dispositions précitées, les services des Archives départementales détiennent et exercent les compétences relevant du contrôle scientifique et technique des fonds d'archives communales.

2) Les compétences des collectivités territoriales

L'article L. 212-6 du Code du Patrimoine dispose que « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. Toutefois, les régions et la collectivité territoriale de Corse peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, respectivement au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. »

L'article L. 212-8 de ce même Code dispose que « Les services départementaux d'archives sont financés par le département. Ils sont tenus de recevoir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département. Ceux-ci sont tenus de les y verser. Il en va de même des autres archives publiques constituées dans leur ressort ainsi que des archives que les communes sont tenues ou décident de déposer aux Archives départementales. Les services départementaux d'archives peuvent également recevoir des archives privées ».

En application des dispositions précitées, il apparaît clairement que la responsabilité de la gestion, de la conservation et de la mise en valeur des archives des collectivités territoriales est de la responsabilité des autorités territoriales, « conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'État » (article L. 212-10 du Code du Patrimoine)

Une réponse ministérielle publiée récemment au Journal Officiel Sénat du 30 octobre 2014 vient confirmer ce partage des compétences en disposant que « La responsabilité de la gestion et de la conservation de ces documents incombe aux maires, sous le contrôle technique et scientifique de l'État, à travers les directeurs des services départementaux d'archives. »

En conséquence, la mise en œuvre des dispositions précitées permet de conclure que :

- Les dispositions du Code du Patrimoine ne donnent pas compétence exclusive aux services des Archives départementales

d'intervenir pour la gestion et la conservation des archives des collectivités territoriales ;

- seules les collectivités territoriales sont responsables de ces missions sous le contrôle scientifique et technique des Archives départementales.

En conséquence, les collectivités territoriales peuvent se faire assister par tout service compétent d'appui et de conseil dans la réalisation de leurs missions relatives à la gestion des archives communales.

Le service des archivistes itinérants du Centre de Gestion du Bas-Rhin a par conséquent toute compétence dans ses actions d'intervention auprès des collectivités pour la gestion et la conservation de leurs fonds d'archives, en appui du personnel territorial en place qui ne disposent souvent :

- ni de la qualification nécessaire ;*
- ni du temps indispensable ;*
- à la réalisation de ces missions.*

L'appui du service des archivistes itinérants consiste en une assistance experte et mutualisée, facilitant aux collectivités territoriales qui ne pourraient à elles seules recruter et se procurer ces ressources, la gestion et la consultation de leurs archives dans les conditions réglementaires en vigueur. Dans le domaine très formalisé du récolement des archives municipales (arrêté interministériel du 31 décembre 1926), les archivistes du centre de gestion apportent une assistance experte permettant aux élus locaux de respecter leurs obligations en la matière.

Le travail du service des archivistes itinérants dans le Bas-Rhin s'effectue sous le contrôle scientifique et technique des Archives départementales avec lesquelles le service est en lien constant et rend compte de son travail par :

- un rapport d'activités à l'issue de chaque mission d'archivage ;*
- un rapport annuel d'activités destiné aux Archives de France qui permet de s'assurer du respect des normes archivistiques en vigueur.*

En conclusion générale, le Centre de Gestion du Bas-Rhin ne peut que confirmer que :

- D'une part, le service de mise à disposition en vue de l'assistance à l'archivage communal ;*
- a été créé en toute légalité ;*

- *exerce des missions répondant aux modalités d'organisation des services de mise à dispositions gérés par les centres de gestion et n'outrepasse pas leur domaine de spécialité ;*

- *est géré dans le souci de gestion saine et équilibrée que se doivent de respecter les services publics ;*

- *d'autre part, répond à travers ses compétences et son assistance aux collectivités territoriales aux exigences de gestion et de conservation des archives communales. Cette responsabilité n'incombe pas aux Archives départementales qui continuent à exercer leur contrôle scientifique et technique sur le travail des archivistes mis à disposition des collectivités par le centre de gestion, ces derniers justifiant des mêmes « capacités d'expertise que celles existant aux Archives départementales et du rôle d'interlocuteur privilégié (...) pour les missions dévolues aux communes » dans la gestion des ressources humaines et des carrières du personnel territorial.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU HAUT-RHIN

À compter de 1985, le Centre de gestion du Haut-Rhin, comme une bonne part des centres de gestion, a créé un service de mise à disposition d'archivistes, conformément à l'article 25 de la loi 84 – 53 du 26 janvier 1984, qui précise que « les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements. 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. »

Ce service fait l'objet d'une facturation selon un tarif décidé par le Conseil d'administration du Centre de gestion.

Ledit service correspond à un véritable besoin des collectivités, le planning des interventions des archivistes mises à disposition l'atteste.

Le Centre de gestion est, à cet égard notamment, un outil de mutualisation performant, permettant à toutes les collectivités, et particulièrement les plus petites, de remplir à un coût mesuré leurs

obligations en matière de conservation des archives. Dans un esprit de solidarité, les frais de déplacement des archivistes du centre de gestion sont lissés et facturés à l'identique entre toutes les collectivités utilisatrices, afin de ne pas défavoriser les collectivités les plus éloignées du siège du centre de gestion.

La qualité du travail fourni est reconnue, tant par les collectivités que par le Service Départemental des Archives, avec lequel une collaboration étroite est établie tout au long de l'année.

Le Centre de gestion est le seul organisme en capacité d'assurer actuellement ce service, les Archives Départementales n'ayant pas, à ma connaissance, les ressources humaines disponibles pour proposer une telle prestation ni la compétence juridique, eu égard aux articles R 212-6 et suivants du Code du Patrimoine, qui dispose que « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. Toutefois, les régions et la collectivité territoriale de Corse peuvent également confier la conservation de leurs archives, par convention, respectivement au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. »

Il me paraît par conséquent que cette activité, nécessaire et appréciée, va bien dans le sens de l'optimisation des moyens et des coûts, dans le respect des dispositions règlementaires et législatives en vigueur.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE DE GESTION DE
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU RHÔNE**

I - Une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

Des missions facultatives devant en principe concerner les agents des collectivités et établissements :

Le CDG69 se félicite de ne pas avoir répondu favorablement aux injonctions des services de l'État (que confirme la Cour) concernant la gestion de contrats « emplois d'avenir ». Cela illustre, si besoin était, que les recommandations de l'État à un moment donné ne fondent pas toujours sa position et son contrôle à d'autres moments.

Des missions facultatives excédant dans la pratique les compétences des centres de gestion :

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 :

Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion (mutualisation en matière de promotion interne, gestion des instances paritaires, de la carrière...). Ces établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration qui les contrôle, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

Conçus initialement pour la gestion des personnels, d'autres missions leur ont été confiées afin d'accroître la mutualisation entre collectivités affiliées et de pallier les inégalités entre les territoires. Certaines compétences sont listées très précisément par la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, compétences en matière d'emploi,...) d'autres le sont plus largement, comme celles prévues à l'article 25 (1^{er} et 2^{ème} alinéas) qui permet aux centres de gestion de mettre à disposition des collectivités qui le demandent, des agents en vue notamment « d'assurer des missions temporaires ».

Selon le rapport de l'inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et les missions des Centres de gestion et du CNFPT (6 juin 2014 - page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement de missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas entièrement de soi.

La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles ces mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de

l'article 61) sont possibles, les centres de gestion et leurs affiliés ont défini les formes de mutualisation utiles à ces derniers. L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007, permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ».

Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, depuis de nombreuses années, dans le contexte actuel de recul des services de l'État.

S'agissant de l'archivage, 43 centres de gestion proposent aujourd'hui cette mission et permettent aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents, afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives.

Le Code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités, pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Les archives départementales, responsables du contrôle scientifique et technique, font ainsi toute confiance aux archivistes des centres de gestion pour ce traitement.

S'agissant du conseil juridique non statutaire, sur la question du respect du droit de la concurrence, la mutualisation entre collectivités est désormais reconnue au niveau communautaire (CJCE, 9 juin 2009, C - 480/06, Commission c/ Allemagne) et organisée par le droit national. Ce principe ayant présidé à la création des centres de gestion, les auteurs du rapport récent de l'IGA sur ces établissements (page 44) considèrent, au regard de la théorie du « in house », que les collectivités peuvent se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel aux prestations des centres de gestion.

S'agissant enfin des « prix pratiqués », les mises à disposition proposées par les centres de gestion sont financées par convention ou par cotisation additionnelle (articles 25 alinéa 3 et 22 7ème alinéa). Leurs coûts sont mutualisés entre les collectivités qui le demandent et correspondent aux frais de personnel et de fonctionnement engagés par les centres de gestion pour répondre aux besoins. En effet, les centres de gestion n'ont pas comme finalité la recherche d'un bénéfice, à la différence d'une entreprise. Que ces coûts soient attractifs devrait, en ces temps de crise des finances publiques, être souligné et encouragé par les organismes de contrôle budgétaire.

La Cour parle d'un « marché concurrentiel où l'offre privée peut être abondante ». En ce cas, comment expliquer que 220 employeurs territoriaux du Rhône adhèrent à ce service facultatif. La seule et unique raison est que la mutualisation du coût de ces mises à disposition de

personnel apporte un conseil quotidien qu'aucune offre privée ne peut faire au coût réel de ce service (par exemple 161€/an pour les mairies de moins de 500 habitants). L'État nous affirme chaque jour que les collectivités locales ne sont pas sérieuses et trop dépendantes. Or, lorsqu'elles s'unissent au niveau départemental pour minimiser des coûts, la Cour ne pense qu'à stigmatiser toutes ces aides qui ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années, encore une fois sans qu'aucune coercition ou obligation ne pèsent sur les employeurs qui utilisent ce service, au bénéfice quasi exclusif des petites communes rurales isolées.

Une fois de plus, le centre de gestion ne fait que palier les carences de l'État et notamment de la Préfecture, cette dernière se trouvant démunie des moyens qui lui permettaient d'assurer ce rôle.

II. Un financement aboutissant à la constitution d'excédents

La Cour parle « des ressources abondantes, très supérieures à leur besoins ».

Comme le montre son tableau en page 11, en aucune manière le Centre de gestion du Rhône ne saurait être associé à cette affirmation. En effet, la Cour montre que les réserves de notre Centre s'élevaient à 48 jours en 2012 (contre 197 jours au niveau national). Précisons que celles-ci s'élèvent à 14 jours en 2013, illustrant une situation financière tendue qui a entraîné des arbitrages sévères lors de l'élaboration du budget primitif 2014, conséquence notamment du transfert, pour les collectivités affiliées, de l'État vers les CDG des secrétariats des commissions de réforme et comités médicaux, sans aucun transfert de moyens (!).

Une accumulation injustifiée de réserves

Il est « passéiste » d'écrire en 2014 que « la cotisation obligatoire assise sur la masse salariale permet donc un effet d'aubaine » quand on sait qu'il n'y a pas eu d'augmentation du point d'indice depuis 2010 et qu'au regard des baisses de plusieurs milliards d'euros de dotations annuelles de l'État à intervenir sur les 3 prochaines années, la première préoccupation des Maires est de maîtriser et souvent de baisser la masse salariale.

De la même manière, il est plus qu'étonnant de constater que les magistrats d'une juridiction financière puissent penser que la situation « moins excédentaire » (!) du Rhône ne serait due qu'à l'investissement dans de nouveaux locaux.

Cela relève encore de la méconnaissance totale du fait que, depuis 3 ans, nous avons créé 15 missions nouvelles dans notre domaine de

compétences et que pour nombre d'entre elles, il s'agit d'un investissement qui fait qu'elles ne sont pas équilibrées financièrement à court terme (par exemple l'intérim territorial).

On pourra nous rétorquer que l'orthodoxie juridique exigerait qu'elles le soient. Cette application stricte conduirait à l'immobilisme des centres de gestion, à laisser les collectivités se débrouiller seules et donc à augmenter leurs dépenses de personnel.

III. Un cadre territorial trop étroit

A. Un échelon départemental de moins en moins pertinent

1) Des gains de productivité rendus possibles par la dématérialisation des missions obligatoires

2) Une régionalisation naissante qui gagnerait à être approfondie

La plus énorme des erreurs d'analyse de la Cour consiste à penser que le fait que le coût unitaire de gestion d'un agent soit 2 à 5 fois plus élevé dans un centre de gestion coordonnateur (Puy-de-Dôme et Rhône) que dans un autre, serait dû aux charges de centralité supportées par les coordonnateurs. Si cette affirmation n'est pas fausse, elle contribue de manière infinitésimale à l'explication réelle.

En effet, la cotisation obligatoire représente entre 4 % et 99 % des recettes des CDG au niveau national (cf. rapport de l'inspection Générale de l'Administration page 133). Elle est de 18 % dans le Rhône.

À niveau de recettes de cotisation obligatoire et nombre d'agents gérés égal, un centre de gestion (A) dont la cotisation obligatoire représenterait 20 % de ses recettes comparé à un autre (B) dont elle représenterait 99 %, aura donc un coût unitaire de gestion d'un fonctionnaire 5 fois plus élevé que dans le Centre de gestion (B). En clair, cela signifie que moins un Centre développe de services facultatifs, moins son coût de gestion unitaire d'un agent est élevé. Ce ratio est donc nul et non-avenue, sauf à vouloir encourager l'immobilisme et l'inaction des centres de gestion.

B. Des perspectives ouvertes par la régionalisation territoriale

Les erreurs et inexactitudes de la Cour relevées dans la présente ne doivent pas obérer les constat s qu'elle fait sur le cadre territorial trop étroit des centres de gestion qui nécessite un renforcement accru et rapide des mutualisations et coopérations facultatives ou obligatoires entre ceux-ci. Toutefois, la Cour relève les avancées en ce domaine de la région Rhône-Alpes qui est en pointe par rapport à d'autres territoires.

Nous partageons également le constat que le projet de loi « NOTRE », s'il est voté en l'état, porte les germes d'une désaffiliation massive de futurs grands EPCI susceptibles de porter atteinte à l'unicité de la Fonction Publique Territoriale dans l'application du statut dont les centres de gestion sont aujourd'hui les meilleurs garants. Les CDG gèrent, au niveau national, 50 % des agents territoriaux employés dans 98 % des collectivités et établissements publics locaux. La baisse de ce chiffre conduirait inéluctablement à un développement de pratiques « hétérogènes » et à une décrédibilisation certaine de la fonction publique territoriale et de la décentralisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA SAVOIE

1 – Sur les remarques concernant spécifiquement le centre de gestion de la Savoie

1.1 Recours à des agents contractuels pour des missions de remplacement

Le rapport relève que le centre de gestion de la Savoie, comme d'autres centres de gestion de la région Rhône-Alpes, met à disposition des agents contractuels recrutés pour la durée de la mission qui leur est confiée.

Il convient de rappeler tout d'abord que l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 (cf. circulaire du 2 août 2010) habilite les centres de gestion à mettre à disposition des collectivités territoriales et établissements qui le demandent, des agents pour 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. Ces missions de remplacement qui, par définition sont temporaires, répondent aux besoins des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et ne peuvent pas être uniquement assurées par des agents titulaires.

Si le centre de gestion de la Savoie a recours à des agents contractuels, c'est en raison de la nécessaire souplesse que requiert la gestion de ces besoins, compte tenu en particulier de la topographie du département de la Savoie qui ne permet pas d'avoir recours à des fonctionnaires pour assurer ce type de missions.

En effet, leur durée n'excède pas le plus souvent quelques jours à quelques semaines sur un même secteur du département et les déplacements qu'elles suscitent peuvent nécessiter deux à trois heures de route pour se rendre d'un territoire à l'autre, en particulier en saison d'hiver! L'alternative qui consisterait à recruter des fonctionnaires titulaires pour assurer des emplois temporaires reviendrait à aller au-delà des missions que l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 assigne aux centres de gestion et constituerait une solution beaucoup plus coûteuse pour le centre.

Il convient en effet de souligner que dans ce contexte, le recours à des agents contractuels génère une source non négligeable d'économie pour le centre.

Enfin, comme nous l'avons indiqué lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, la plupart des agents contractuels mis à

disposition dans le cadre de cette mission sont recrutés dans un délai de 12 à 18 mois par une collectivité, ce qui constitue un réel facteur d'intégration et de déprécarisation.

Je considère par conséquent que la Cour devrait encourager cette pratique, dès lors bien évidemment qu'elle répond à un besoin réel et qu'elle ne conduit pas à des abus.

1.2 Comptabilité analytique

Le rapport souligne que le Centre de gestion de la Savoie, comme d'autres centres de gestion de la région, n'est pas doté d'une comptabilité analytique et ne serait pas réellement en mesure d'effectuer une analyse fine et fiable des coûts de chaque mission exercée.

Cette situation est exacte mais on doit rappeler que les centres de gestion ont dû faire face à plusieurs priorités et que, compte tenu de leurs moyens, ils n'ont pas pu tout mettre en œuvre. Ceci est particulièrement vrai pour le centre de gestion de la Savoie qui a réalisé ces dernières années de nombreuses réformes et accompli des efforts considérables pour assurer ses missions essentielles, en particulier la structuration et le développement des missions obligatoires (concours, examens professionnels, gestion des carrières et conseil statutaire) ainsi que la mise en place de nouvelles missions facultatives (prévention des risques professionnels, mission handicap, services intérim et remplacement,...).

L'instauration d'une comptabilité analytique fait partie des priorités du Centre qui envisage sa mise en service dans le courant de l'année 2015, concomitamment au remplacement du logiciel de gestion de la paie et de la comptabilité.

1.3 L'ensemble des centres de gestion, à l'exception de celui de la Savoie, ont adhéré à une plateforme informatique interrégionale

Cette affirmation est inexacte puisque le centre de gestion de la Savoie a rejoint, depuis le 1^{er} janvier 2011, la plateforme AT+ Escort qui est citée par la Cour.

Il convient de corriger cette erreur.

1.4 Organisation de concours « régionalisés »

La Cour souligne à juste titre que l'organisation des concours de catégorie A et B en région Rhône-Alpes apparaît comme une réussite et vise la mutualisation avec « une dimension interrégionale s'agissant du concours d'attaché territorial dont le centre de gestion du Rhône assure aussi l'organisation pour la région Auvergne ».

Il me paraît nécessaire de souligner que le centre de gestion de la Savoie participe activement à cette mutualisation, puisqu'il est chargé d'organiser pour l'inter région Rhône-Alpes Auvergne, le concours de catégorie A d'attaché de conservation du patrimoine pour l'ensemble des spécialités archéologie/archives/inventaire/musées/patrimoine scientifique, technique et naturel). Le centre de gestion de la Savoie a ainsi organisé les sessions 2010 et 2013 et prépare actuellement la session 2016.

2 – Sur les observations d'ordre général

Concernant une interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984

La rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, issue des lois n° 2007-209 du 19 février 2007 et 2009-972 du 3 août 2009, est très générale s'agissant des tâches administratives concernant les agents des collectivités territoriales et établissements, et des missions confiées aux agents et fonctionnaires mis à disposition de ces collectivités et établissements par les centres de gestion. Ces tâches et ces missions ne sont d'ailleurs pas définies par la loi et ne font pas l'objet d'une énumération qui serait limitative.

En outre, contrairement à une opinion encore trop répandue, la notion de spécialité ne se confond pas avec celle de compétence. Cette dernière est polymorphe.

La compétence d'une personne publique peut être géographique (limitée à une circonscription), personnelle (ne concernant que certaines catégories de sujets ou de destinataires), matérielle (circonscrite à un ou plusieurs domaines d'activité).

La spécialité, quant à elle, recouvre une compétence finaliste. Elle assigne à la personne publique des missions, des objectifs, des buts. C'est la détermination des fins, inhérente à sa notion, qui est essentielle et qui définit les contours de l'activité de la personne publique, de façon nécessairement plus large que ne le ferait la considération de chacune des autres composantes de la notion de compétence (matérielle, personnelle ou géographique), lesquelles postulent une détermination plus stricte.

Cette approche explique que, pour la plupart des catégories de personnes publiques, la jurisprudence (comme le législateur) a progressivement admis qu'elles ne soient pas enfermées dans une sphère d'activités trop étroite.

La Cour relève trois types de prestations proposées par plusieurs centres de gestion qui sont, selon elle, hors de leur champ de compétence : l'assistance à l'archivage communal, le conseil juridique et l'assistance informatique.

S'agissant des archives, il est nécessaire de rappeler que les obligations des collectivités territoriales en la matière sont nombreuses (CGCT, art. L 1421-1 à L 1421-6) et que la demande d'archivistes est en constante progression dans les collectivités territoriales, en particulier dans les plus petites d'entre elles qui n'ont pas toujours les moyens de recruter des archivistes qualifiés pour assurer cette compétence obligatoire.

Aussi, de très nombreux centres de gestion ont mis en place un « service » permettant, sur la base de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, de mettre à disposition des plus petites collectivités des agents qu'elles n'ont pas les moyens financiers de recruter de manière permanente, pour des missions d'archivage de caractère essentiellement temporaire.

Au Centre de gestion de la Savoie, le doublement des journées-archivistes entre 2008 et 2012 atteste l'augmentation constante des besoins.

Certes, la jurisprudence a établi une distinction, entre la création de services communs à plusieurs collectivités et le recrutement de fonctionnaires pour les affecter à des services préalablement institués par les collectivités et établissements.

Mais depuis cette jurisprudence, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a élargi les possibilités de mise à disposition d'agents par les centres de gestion, soit pour assurer des missions temporaires, soit pour les affecter à des missions permanentes. La loi a précisé que les dépenses afférentes à ces missions (al. 3 de l'article 25), confiées par les collectivités ou établissements et dont le contenu matériel n'est pas prédéterminé par la loi (il n'est pas dit que les mises à disposition ne concerneraient que des domaines circonscrits d'activité), sont financées dans les conditions fixées au 7^{ème} alinéa de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

Il s'agit donc d'une activité de recrutement (autorisée par la loi) d'agents pour les mettre à disposition des collectivités dans les conditions rappelées ci-dessus et prévues par la loi. Lesdits archivistes ainsi recrutés ne constituent pas un « service » des centres de gestion,

fonctionnant pour leurs propres besoins, mais sont exclusivement destinés à répondre aux besoins exprimés par les collectivités.

Une telle fonction correspond à la spécialité de l'établissement, entendue comme une notion finaliste, la mise à disposition d'agents entrant dans la mission des centres de gestion, sans que les fonctions que ces agents sont amenés à assurer soient définies de façon limitative.

Il ne serait pas concevable pour les centres de gestion de mettre un terme à ces missions dont l'utilité n'est pas contestée depuis de nombreuses années et qui apportent une valeur ajoutée incontestable en matière de conservation et de mise en valeur du patrimoine écrit.

S'agissant de l'assistance juridique statutaire, je remarque que la loi n'a pas défini quel est le champ des missions qui doivent être obligatoirement assurées par les centres de gestion et celles qui relèveraient des missions facultatives. Par exemple, l'assistance statutaire obligatoire doit-elle être limitée au conseil juridique ou comprend-elle également l'assistance précontentieuse ou contentieuse? Il conviendrait de clarifier cette situation.

En second lieu, bien que le centre de gestion de la Savoie n'intervienne pas dans le domaine du conseil juridique hors statutaire, il existe manifestement un réel besoin en la matière et il me paraîtrait souhaitable que les pouvoirs publics puissent également apporter une réponse à cette demande.

En conclusion, je souhaite souligner que le centre de gestion de la Savoie assure de manière effective, sur le territoire dont il a la responsabilité, la mise en œuvre uniforme du statut.

Par ailleurs, il a prouvé sa capacité à répondre à la demande des collectivités territoriales et de leurs dirigeants et à s'inscrire dans un vaste mouvement de coopération et de mutualisation avec l'ensemble des centres de gestion de la région.

Nous sommes en effet déterminés à développer la coopération régionale afin de renforcer notre efficience.

Nous souhaitons également pouvoir mener cette action au plus proche des territoires afin d'en appréhender leur diversité, en nous appuyant sur la légitimité démocratique que nous donne le mode actuel de désignation de nos conseils d'administration.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA HAUTE-SAVOIE

Les Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif créés par la loi du 26 janvier 1984, dont les dispositions ont été modifiées par deux lois du 19 février 2007 et du 12 mars 2012.

Ces établissements ont pour mission d'assister les collectivités de leur ressort dans la mise en œuvre du statut et la gestion des ressources humaines. Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Savoie (CDG74) comme l'ensemble des centres de gestion souhaite répondre aux besoins de ses affiliés. Attaché à son cœur de métier, le CDG74, tout en facilitant les tâches des collectivités et établissements et parfois même en agissant pour le compte de, réfléchit, dans un paysage mouvant à anticiper les évolutions en allant vers des prestations de plus en plus techniques et complexes.

Ainsi le CDG74, dans la réponse à ses adhérents, demeure à la fois un vecteur d'unification dans l'exercice de ses missions mais aussi une plateforme de mutualisation dans la redéfinition de son rôle au regard du nouveau cadre territorial.

I – LE CENTRE DE GESTION COMME VECTEUR D'UNIFICATION

L'unification dans le respect de la diversité des territoires

La loi du 12 mars 2012 affirme un socle de nouvelles missions pour les centres de gestion y compris pour les collectivités non affiliées qui gardent, quant à elles, la faculté d'y adhérer ou pas.

Ainsi le CDG74 a, dès le 1^{er} janvier 2013, mis en place les Instances Médicales (création de 2 ETP, 1 catégorie A, 1 catégorie C, pour un coût annuel, charges de structure non comprises, de 161.500 euros en 2014) sans aucun moyen supplémentaire. Le rapport de l'IGA recommande d'ailleurs d'achever le transfert du secrétariat des IMED et de modifier les textes pour permettre la mise en place d'IMED interdépartementales (recommandation n°10).

De même, la loi prévoit l'accès à une base de données juridiques statutaires et la fiabilisation des comptes retraite. Les centres de gestion se sont organisés pour répondre à cette obligation sans aucun transfert de ressources. Des conventions ont été élaborées entre le centre de gestion du Rhône et quelques centres de gestion de la région, dont le CDG74, pour sécuriser et optimiser la réponse aux collectivités.

L'IGA reconnaît cette nouvelle charge pour les centres de gestion (p.52/53). L'évolution des modalités d'affiliation doit être encadrée, car elle entraînerait un transfert financier important des collectivités actuellement non affiliées vers les centres de gestion.

Cette surcharge n'est d'ailleurs visiblement pas totalement aboutie avec, pour exemple, une demande récente de l'État quant à la gestion des dossiers pour l'attribution des médailles d'honneur régionales départementales et communales (500 dossiers/an) ; ce transfert s'opérant à ressources constantes pour les centres de gestion, alors que la charge est évaluée à 0,3 ETP (Source Préfecture Haute-Savoie).

Cela implique une transparence budgétaire et comptable accrue, avec une vigilance particulière sur les finances. Au-delà des transferts qui sont une charge directe en termes financiers, subsiste le remboursement des décharges syndicales dont on sait que si elles s'étaient faites en totalité au regard des textes, cela ferait courir un risque financier aux centres de gestion. En effet ces derniers assurent le remboursement des dépenses liées aux décharges et aux autorisations d'absences syndicales des agents des collectivités affiliées. Le nombre d'heures de décharge effectivement utilisées est de 66,3 %. Ce chiffre confirme donc une sous-utilisation.

B – Spécificité de la structure financière

Des outils performants mis en place

Face au risque financier encouru au regard des transferts de charges et d'un effet ciseau établi dans la prospective financière du CDG74, un travail important a été mené en 2014 avec la mise en place d'un débat d'orientation budgétaire présenté pour la 1^{ère} fois en novembre 2014. De ce point de vue, le CDG74 a anticipé la proposition du rapport de l'IGA qui recommande (recommandation n° 18) de rendre obligatoire un débat d'orientation budgétaire ainsi que le calcul de ratios financiers comparés selon la taille de l'établissement.

L'étude de la CRC porte sur une période qui est en dehors du champ de l'impact des transferts de compétences récemment opérés et en méconnaissance de l'évolution du niveau de la cotisation obligatoire (0.80 %) qui connaît un tassement notable dès l'année 2014.

En effet, une étude prospective, effectuée au cours du 1^{er} semestre 2014 au CDG74, démontre une réelle difficulté à équilibrer un budget 2015, sans compter sur l'effet des schémas de mutualisation ou encore la création de communes nouvelles sur le département qui impacteraient de façon dangereuse les finances. L'étude porte sur un scénario avec des

tests de sensibilité qui font apparaître un besoin de maîtrise de la masse salariale à hauteur de 1 % ; ce qui induit la réduction d'effectifs.

Le CDG74 ne possède aucun excédent lui permettant d'absorber des charges nouvelles ou de contribuer à l'effort national sans se repérimètre profondément.

Des recettes incertaines

La cotisation obligatoire, source quasiment unique de financement, n'est plus une recette dynamique créant un risque réel de perte avec la mise en place de l'intercommunalité et des communes nouvelles (ex : Grand Annecy – 200 000 euros). Si les centres de gestion n'ont pas vocation à thésauriser, les excédents dégagés ont servi à développer de nouveaux services et à aborder des missions nouvelles imposées par les textes comme par exemple les instances médicales. Les centres de gestion n'investissent pas comme dans une collectivité, pour autant ils ont tous été amenés à investir dans des locaux afin de répondre aux besoins des collectivités. Il n'est pas possible d'avoir une analyse d'une prestation rapportée à un coût et à un tarif au plus juste sans dégager un peu d'épargne nette aux fins précédemment décrites.

Nous pouvons par ailleurs rappeler que les fonds de roulement (fonctionnement et investissement) permettent aux centres de gestion de gérer pour leurs collectivités l'avance de fonds sur les missions temporaires et de créer une source de richesse. En effet avec des fonds de roulement au plus juste, les centres de gestion devront à l'image de la Fonction Publique Hospitalière créer des lignes de trésorerie dans le cadre d'une gestion à flux tendu générant au final des frais supplémentaires. Ce mode de gestion implique, en définitive, une dépense publique supplémentaire.

Il convient de souligner que la désaffiliation massive qui pourrait être induite par la réorganisation territoriale pourrait mettre en péril la mise en œuvre uniforme du statut de la FPT garantissant une gestion objective et équitable.

Les centres de gestion restent un outil d'unification recherché par les collectivités. Les missions confiées et la façon de les exercer répondent aux besoins des territoires respectant ainsi leur diversité. Cette volonté d'être à l'écoute se retrouve dans les missions optionnelles mutualisant ainsi les ressources depuis de nombreuses années.

II – LE CENTRE DE GESTION COMME PLATEFORME DE MUTUALISATION

Si les centres de gestion doivent être une instance d'unification, ils ont aussi vocation à être une plateforme de mutualisation. Mutualisation de ressources et de moyens entre les centres de gestion mais aussi un centre de coopération avec les collectivités et les EPCI de leur territoire.

A – Réponses aux besoins exprimés par le territoire

La mutualisation : la raison d'être des centres de gestion

Dès l'origine, la coopération et la mutualisation ont été les raisons d'être de la création des centres de gestion. Les établissements publics locaux ont ainsi une forme très spécifique puisque sans rattachement à une administration à l'instar des EPCI.

La réforme territoriale dans la loi du 16 décembre 2010 mais aussi la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 concrétisent les principes de mutualisation tout en affirmant la diversité des territoires. Si une même question apporte la même réponse, il faut aussi s'assurer qu'une même question dans un contexte différent amène une réponse circonstanciée.

Conçus initialement pour la gestion du personnel, les centres de gestion se sont vu confier d'autres missions permettant d'offrir des outils de mutualisation et de pallier aux inégalités du territoire.

Si certaines compétences sont listées de façons précises dans la loi du 26 janvier 1984 (organisation des concours, emploi...) d'autres sont issues de l'article 25-1^{er} et 2^{ème} alinéas de ladite loi, permettant ainsi aux centres de gestion de mettre à disposition des employeurs territoriaux des agents afin « d'assurer des missions temporaires ». La loi n'ayant pas listé le type de missions pour lesquelles les mises à disposition (distinctes des mises à disposition statutaires de l'article 61) sont possibles, les centres de gestion ont défini des formes de mutualisations.

Une rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 peu sécuré

L'article 25, dans sa rédaction antérieure à 2007 permettait d'ailleurs aux centres de gestion de recruter des fonctionnaires « en vue d'assurer des services communs à des collectivités ou établissements ». Les missions facultatives répondent ainsi aux demandes des collectivités, parfois depuis de nombreuses années, dans un contexte de recul des services de l'État. Selon le rapport de l'IGA (page 43), une interprétation stricte de cet article, limitant le développement des missions non prévues par les autres articles dans le seul domaine des tâches administratives concernant les agents, ne va pas forcément de soi.

Il est même proposé dans ce rapport d'avoir une rédaction plus large afin d'asseoir la vocation d'une compétence générale en matière de ressources humaines.

Interrogée sur une interprétation de l'exonération de la majoration de la contribution employeur au régime d'assurance chômage, la ministre de la fonction publique a d'ailleurs confirmé dans un courrier le rôle des centres de gestion en matière de missions temporaires.

Les centres de gestion répondent aussi à des demandes impératives de l'État comme sur les emplois d'avenir. Le Préfet a souhaité que le CDG74 porte le dispositif pour les communes ne pouvant pas proposer une poste à temps complet.

Sous couvert du cadre législatif de prêt de main-d'œuvre, le CDG74 a permis la mise en œuvre de contrats répartis entre deux communes répondant ainsi au besoin du territoire et aux objectifs du Préfet et du Gouvernement, participant ainsi à une réponse organisée.

B – Une réponse organisée

En fonction du territoire

Selon la Cour des comptes les centres de gestion n'apparaissent pas homogènes dans leur offre de services mais ils ne sont pas pour autant facteurs de désorganisation ou de gaspillage au contraire. L'offre s'adapte en fonction des spécificités et de la diversité des employeurs publics qui sont multiples ; autant de collectivités et établissements autant d'employeurs avec des pratiques différentes.

L'archivage : 43 CDG proposent aujourd'hui cette mission et permettent ainsi aux collectivités de disposer d'archivistes diplômés et compétents. Le code du patrimoine ne prévoit pas l'intervention des services départementaux d'archives en collectivités pour traiter les fonds appartenant à ces dernières. Sur la Haute-Savoie, les archives départementales se satisfont de la collaboration technique et scientifique dont elles sont responsables.

S'agissant du conseil juridique, sur la question du respect du droit de la concurrence, après quelques discussions entre la France et la Commission européenne, la CJCE le 9 juin 2009 a tranché en faveur de la théorie du « in house » sacralisant ainsi le principe de la mutualisation. Le principe ayant présidé à la création des centres de gestion. Le rapport récent de l'IGA (p.44) considère que les collectivités peuvent se passer des règles de publicité et de mise en concurrence au regard de cette jurisprudence. Pour mémoire, le CDG74 a toujours

maintenu son champ de compétences dans le domaine des ressources humaines et n'offre pas d'assistance juridique en dehors de ce champ. Une répartition des rôles en la matière ayant été efficacement trouvée avec l'Association des Maires (ADM74).

Le rapport de l'IGA reconnaît aussi le développement dynamique et adapté des compétences facultatives comme en matière de médecine ou de prévention des risques qui rencontrent un grand succès y compris auprès des non affiliés. Il en est de même pour les contrats cadres d'action sociale (recommandation n° 8). La Cour des comptes comme le rapport de l'IGA préconisent une clarification des compétences facultatives, l'IGA reconnaissant le besoin de renforcer et de sécuriser les missions des centres de gestion en élargissant l'article 25 (recommandation N°9).

À une échelle pertinente

La loi du 19 février 2007 a introduit une obligation de désigner un centre de gestion coordonnateur par région à qui il revient d'exercer un certain nombre de missions obligatoires pour le compte de l'ensemble des centres de la région. Chaque coordination régionale est régie par une charte.

Les nouvelles technologies favorisent les échanges entre nos établissements et la mutualisation peut s'entendre aussi entre centres de gestion. Si les centres de gestion constituent une réponse pertinente s'agissant d'une compétence générale en matière de ressources humaines, le cadre géographique dans lequel elle s'exerce peut évoluer avec une mutualisation non pas centrée sur le centre de gestion coordonnateur mais de façon complémentaire entre les différents centres.

Dans un paysage administratif mouvant et des finances publiques contraintes, les centres de gestion apparaissent comme une entité de confiance, rassurante et stable pour les décideurs locaux.

Espace d'unification, le CDG74 sécurise les employeurs territoriaux au moment où le désengagement de l'État est pleinement ressenti et déstabilise.

Le centre de gestion a su s'adapter et répondre aux besoins des territoires et de leurs spécificités dans le respect des textes parfois sujets à interprétation.

Le CDG74 a la volonté d'être un tiers de confiance qui sait innover en matière de gestion des ressources humaines, ce que préconise le rapport de l'IGA.

S'il apparaît évident qu'une rédaction plus sécurisée doit se faire de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 positionnant clairement le centre de gestion comme doté d'une compétence générale en matière de GRH, s'agissant des autres recommandations le CDG74 remplit ses obligations et a su s'adapter aux textes y compris très récemment en engageant une réflexion sur les finances.

Conscient des changements contextuels, le CDG74 engage une réflexion sur son périmètre et sur les coopérations à développer au niveau régional dans le respect de chacune des identités.

Au surplus il est curieux d'une part de constater que la Cour puisse s'étonner de la diversité des domaines d'intervention des centres de gestion et de la pluralité des réponses apportées aux demandes des collectivités de chacun de leur territoire, alors que le centre national de gestion qui figurait dans la loi 84-53 (art. 14) n'a jamais été mis en place privant ainsi ces organismes d'une stratégie de leur action élaborée nationalement.

De même toutes les tentatives des centres de se doter d'une coordination nationale, autre qu'associative, (GIP concours en 2008, GIP informatique en 2013) ont essuyé un refus de la part de l'État.

Nous pouvons également nous étonner d'autre part que l'on demande aux centres de gestion de s'inscrire dans un cadre territorial élargi alors qu'à l'issue de la réforme territoriale, actuellement en débat au Parlement, il subsistera 3 académies, 3 ressorts de Tribunal Administratif, et 3 délégations du CNFPT sur la future région Rhône-Alpes-Auvergne, ce qui induira inévitablement des coûts supplémentaires eu égard aux complexités administratives engendrées et aux difficultés à unifier les orientations stratégiques.

Les centres de gestion sauront s'adapter, comme ils l'ont toujours fait, au nouveau paysage administratif français, en mutualisant leurs compétences, en optimisant leurs moyens, mais en conservant leur légitimité démocratique territoriale pour servir de façon équitable les employeurs locaux et également de permettre à des politiques publiques nationales, telles que l'apprentissage ou l'emploi des personnes souffrant d'un handicap au travail, d'irriguer l'ensemble du territoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DE GESTION DE LA
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA VIENNE**

Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne ayant créé un service d'assistance à l'archivage communal est sollicité, dans ce cadre, pour apporter réponse.

En mars 2015, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne en collaboration avec la direction des archives départementale, la délégation régionale du CNFPT a participé à la mise en place d'un service archiviste intercommunal.

Dans ce cadre, un questionnaire d'enquête a été adressé à l'ensemble des collectivités et établissements publics affiliés au centre de gestion. Ce questionnaire décrivant les missions de cet éventuel futur service a reçu un accueil favorable de 34 % des collectivités et établissements publics sollicités.

En conséquence, le service d'archiviste intercommunal a été créé par délibération du conseil d'administration du centre de gestion en date du 23 septembre 2005, il est devenu opérationnel le 15 mars 2006 par le recrutement d'une archiviste. Dans le cadre de sa mission et conformément aux termes de la convention, elle est dans l'exercice de sa mission d'assistance aux archives communales, sous le contrôle scientifique et technique réglementaire de la direction des archives départementales. À ce titre, chaque année la direction des archives départementales est destinataire du rapport annuel d'activité du service.

Ce service, mutualisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne, répond à une demande directe et réelle des collectivités et établissements publics affiliés, le plan de charge de ce service ayant nécessité le recrutement d'une seconde collaboratrice.
