

1

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

PRÉSENTATION

Le CNFPT est un établissement public chargé de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Doté d'un conseil d'administration paritaire, il est présent sur la quasi-totalité du territoire national. Il emploie 2 392 personnes qui se répartissent entre le siège, 29 délégations régionales, 64 antennes départementales et cinq instituts. Son budget de fonctionnement, de 400 M€ en 2014, est principalement alimenté par les collectivités, grâce à un prélèvement de 1 % sur la masse salariale des 1,9 million d'agents territoriaux.

La gestion du CNFPT a fait l'objet d'une insertion au rapport public de février 2011³⁸². La Cour notait que l'adaptation des activités de l'établissement aux missions (formation, préparation aux concours, organisation du recrutement et de la formation des administrateurs, observatoire de l'emploi territorial) avait été tardive, malgré une grande aisance financière, et que persistaient de graves anomalies de gestion. La Cour formulait des recommandations allant de la nécessité de rénover l'offre de formation à celle de perfectionner les outils de gestion, d'améliorer la politique de ressources humaines et de mieux maîtriser certaines dépenses. Enfin, la Cour recommandait de réduire le plafond légal du taux de la cotisation afin de diminuer les excédents du CNFPT et d'alléger corrélativement la charge des collectivités cotisantes. Quelques mois plus tard, le Parlement a réduit en juillet 2011 de 1 % à 0,9 %, pour

³⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, Tome II. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), p. 295-333. La Documentation française, février 2011, 426 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2012 et 2013, le taux maximum de la cotisation obligatoire à la charge des collectivités territoriales, puis est revenu sur sa décision, ramenant alors le taux à 1 % pour 2013. C'est dans ce contexte que la Cour a procédé à un nouveau contrôle de l'établissement. Celui-ci lui a permis de constater que l'établissement avait amélioré son activité de formation, d'un point de vue quantitatif comme qualitatif, même si ces efforts devaient être poursuivis (I). La très large autonomie dont il dispose ne l'incite pas à prendre toutes les mesures d'économies possibles (II). Ce nouveau contrôle conduit donc la Cour à proposer une réforme de son statut, de son financement et de son pilotage (III).

I - Une activité de formation modernisée, des efforts à poursuivre

L'activité de formation du CNFPT a augmenté, mais le champ des actions financées par les cotisations qu'il perçoit demeure encore trop limité. La modernisation de la conception et de la conduite des actions est indéniable, mais pourrait faire de nouveaux progrès.

A - Une activité de formation en augmentation, mais une couverture insuffisante des besoins des collectivités et des agents

1 - Une activité en progression

La loi du 12 juillet 1984³⁸³ rend obligatoire un plan de formation au sein des collectivités territoriales et reconnaît aux agents un droit à la formation qui comprend l'accès à la préparation aux concours, aux formations statutaires nécessaires à la titularisation, et l'accès à des formations de professionnalisation dispensées en cours de carrière. La

³⁸³ Loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

formation des agents territoriaux a été profondément remaniée par la loi du 19 février 2007³⁸⁴ qui a remplacé les formations initiales, longues et jugées peu efficaces, par un meilleur cadencement des formations obligatoires tout au long de la vie. Le CNFPT assure à titre exclusif les formations d'intégration et de professionnalisation (de 2 à 10 jours selon les métiers, soit dans les deux ans suivant la nomination dans le cadre de la « formation au premier emploi », soit à la suite de la nomination à un « poste à responsabilité »).

Le volume des formations dispensées par le CNFPT a crû significativement de 2008 à 2011, puis a connu une réduction sensible en 2012, avant d'augmenter de nouveau en toute fin de période. Le volume des formations de professionnalisation, devenues obligatoires, explique largement cette hausse. Les volumes des formations de perfectionnement, de la formation continue et, à un moindre degré, de préparation aux concours sont en nette baisse au cours de la période. Les chiffres de l'année 2014 confirment cette analyse : selon le CNFPT, le volume des formations atteint en effet 14,47 millions d'heures de formation stagiaires (HFS), soit un niveau certes supérieur à celui de 2008, mais encore inférieur à celui de 2011, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Tableau n° 1 : activités de formation du CNFPT de 2008 à 2014
(en heures de formation stagiaires)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Formation d'intégration et initiale</i>	2 188 398	2 008 150	2 155 184	2 124 110	2 328 499	2 172 678	nd
<i>Formation de professionnalisation</i>	491 269	4 663 271	5 985 357	6 608 149	6 240 332	6 765 138	nd
<i>Formation de perfectionnement - formation continue obligatoire</i>	6 196 225	3 275 930	2 910 294	3 098 663	2 960 708	2 821 052	nd
<i>Préparation aux concours et examens</i>	2 831 151	2 969 308	2 717 987	3 327 517	2 244 250	2 709 487	nd
TOTAL	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes d'après données du CNFPT

³⁸⁴ Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

2 - Une couverture partielle des besoins, des coûts élevés pour les collectivités

Le CNFPT, quoique opérateur public principal, n'a pas le monopole des formations de la fonction publique territoriale : les collectivités restent libres de recourir à d'autres prestataires, mais elles en supportent alors la charge financière tout en restant intégralement redevables de leur cotisation au CNFPT. L'article 28 de la loi précitée du 12 juillet 1984 prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsqu'elles font appel à d'autres prestataires, mais cette disposition n'a jamais été appliquée.

Les dépenses totales de formation des collectivités se sont élevées en 2013 à plus de 650 M€³⁸⁵. Elles se répartissaient pour moitié entre, d'une part, la cotisation obligatoire versée au CNFPT, et d'autre part, les sommes versées au titre des formations payantes (au CNFPT ou à d'autres organismes), qui sont passées de 263 M€ en 2007 à 326 M€³⁸⁶ en 2013 (+ 24 %).

Ces montants ne comprennent cependant ni les dépenses des collectivités pour les formations délivrées en interne, ni la rémunération des stagiaires, ni les remboursements de frais de déplacement lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le CNFPT.

3 - Une activité de formation cyclique

Plus de la moitié de l'activité de formation de l'établissement est concentrée sur quatre mois (juin, septembre, octobre et novembre). Les six mois les plus intenses en formation voient se réaliser plus de 70 % de l'activité journées de formation stagiaires (JFS). Plusieurs facteurs seraient en cause, notamment le rythme des entretiens annuels d'évaluation et les spécificités des 234 métiers territoriaux.

³⁸⁵ Inspection générale de l'administration, « Rapport sur la formation des agents territoriaux. Bilan, analyse et perspectives d'avenir », juillet 2014, 129 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

³⁸⁶ Le montant versé au CNFPT par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre des formations payantes s'élevait à 23,7 M€ en 2013.

Mais ces statistiques révèlent surtout l'existence d'un potentiel de croissance de l'activité du CNFPT, qui ne semble pas contraint, pour une partie de l'année au moins, par les limites de ses infrastructures.

B - Le champ anormalement limité de la formation financée par le CNFPT

Le champ de la formation financée par le CNFPT est limité tant en ce qui concerne le type de formations couvertes que les catégories de bénéficiaires.

1 - L'absence de prise en charge par le CNFPT du financement de certaines formations

Le CNFPT organise et finance des actions de formation, avec la cotisation qu'il perçoit, dans le cadre d'un programme établi par lui en fonction des plans de formation des collectivités. La loi du 12 juillet 1984 prévoit toutefois la possibilité pour le CNFPT de faire payer des formations spécifiques³⁸⁷. Sur cette base, certaines formations ont été exclues du champ financé par la cotisation, ce qui, lorsque ces formations sont obligatoires ou indispensables, oblige les collectivités à les financer par ailleurs, auprès du CNFPT dans le cadre de prestations payantes ou auprès d'organismes tiers.

Le périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire apparaît, à cet égard, restrictif au regard du texte de la loi. En effet, outre les formations nécessitant un travail spécifique de préparation ou d'accompagnement, d'autres formations sont payantes : les formations bureautiques, les formations obligatoires en hygiène et sécurité, certaines formations de remise à niveau, les formations en langues, les actions relatives à la validation des acquis de l'expérience et l'accompagnement individuel, ainsi que les formations de certification ou diplômantes.

³⁸⁷ L'article 8 (troisième alinéa) de la loi du 12 juillet 1984 dispose que : « lorsque la collectivité ou l'établissement demande au centre une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre, la participation financière qui s'ajoute à la cotisation est fixée par voie de convention ».

La Cour a pris connaissance de la délibération du conseil d'administration du CNFPT du 5 novembre 2014, qui prévoit la prise en charge sur le budget de l'établissement des formations, figurant à son programme, qu'il réalise au sein des collectivités. Cette évolution marque une amélioration.

Cependant, la même délibération prévoit encore une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations « préalables aux préparations aux concours et examens professionnels » et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.

Ainsi, le CNFPT ne respecte toujours pas complètement les principes posés par la loi du 12 juillet 1984.

2 - Des restrictions à l'égard de certaines catégories de bénéficiaires

Le CNFPT est compétent pour former « les agents de la fonction publique territoriale », titulaires ou non titulaires. Les agents non titulaires n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités.

Par ailleurs, le CNFPT interprète restrictivement l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé.

a) Les personnels sous contrat de droit privé

Les personnels sous contrat de droit privé, notamment sous contrat aidé, ont accès aux formations du CNFPT, moyennant la participation financière de leur employeur. Le principe de spécialité³⁸⁸, mis en avant par le CNFPT, ne s'oppose pourtant pas à ce que ce dernier ouvre l'accès à ses formations à ces agents sans contribution financière additionnelle. Cet accès, d'intérêt général, entre en effet dans le champ de sa mission principale.

³⁸⁸ Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission.

b) Le cas particulier des bénéficiaires d'un emploi d'avenir : des surcoûts de formation pour les employeurs

Le CNFPT a signé en 2012 avec l'État une convention pour l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, embauchés en contrat emploi d'avenir par les collectivités, qui prévoit que l'établissement organise l'intégration des jeunes concernés, leur donne accès à ses formations et forme leurs tuteurs. L'établissement s'est impliqué dans le dispositif, mais le coût de la formation supporté par les collectivités pour les jeunes en emploi d'avenir paraît excessif. Alors que les formations destinées aux agents en contrat d'avenir devaient être financées à la fois par le 1 % et par une ressource spécifique de 0,5 % de la masse salariale des emplois d'avenir³⁸⁹, l'accès aux formations du CNFPT a seulement été ouvert, « dans les mêmes conditions que [pour] les agents territoriaux », c'est-à-dire de manière parfois payante. En outre, alors même que le dispositif doit conduire à une insertion des jeunes au moyen de formations qualifiantes, le CNFPT a refusé de prendre financièrement en charge les formations leur délivrant des certificats, diplômes ou titres professionnels. Ces formations ont dû être financées par les collectivités.

C - Une modernisation de l'offre de formation à accélérer

En 2011, la Cour avait recommandé au CNFPT de redéfinir sa stratégie de formation et de développer les formations à distance. Le centre s'est engagé dans cette voie, mais devrait accentuer son effort, qu'il s'agisse de la conception des programmes, de la modernisation des actions de formation ou de leur évaluation.

³⁸⁹ L'article 2 de la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir prévoit que « les actions de formation destinées aux personnes bénéficiant d'un contrat conclu au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dans les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont financés, pour tout ou partie, au moyen de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en application du 1° de l'article 12-2 de la n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ainsi que par une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dont le taux est fixé par décret ».

1 - Un effort de rationalisation de la conception des formations encore embryonnaire

Avant 2010, l'offre de formation reposait sur une programmation élaborée de manière relativement cloisonnée par chacune des délégations régionales. Trente catalogues de formation distincts et non coordonnés étaient ainsi préparés chaque année.

Depuis 2010, le CNFPT s'efforce d'harmoniser et de coordonner ses catalogues de formation, pour répondre aux besoins de manière plus homogène et améliorer la qualité des formations. L'offre du CNFPT est ainsi plus lisible.

En 2013, l'offre de formation, ainsi harmonisée nationalement, restait toutefois limitée en volume et ne représentait que 9 088 journées de formation, sur un total de 190 995. Les efforts engagés doivent donc être accentués.

2 - Une modernisation des actions de formation à poursuivre

a) La dématérialisation des catalogues de formation et l'inscription en ligne

Le CNFPT a dématérialisé ses catalogues de formation : la consommation de papier liée à leurs impressions est passée de 140 tonnes en 2012 à 38 tonnes en 2013, et le centre vise la suppression totale en 2015 de ces supports en papier. Cette démarche devrait, selon le CNFPT, représenter à terme une économie nette cumulée de 600 000 € par an.

Le CNFPT a mis en place, au début de l'année 2014, un module permettant aux stagiaires de s'inscrire en ligne aux formations proposées. L'ensemble du processus d'inscription, de la préinscription à la délivrance d'une attestation de présence, est désormais dématérialisé, ce qui réduit le délai entre l'inscription en formation et la réponse du CNFPT, qui pouvait intervenir plusieurs mois plus tard. Les statistiques de fréquentation du site révèlent une bonne appropriation de ce changement par les collectivités.

b) La professionnalisation de la relation avec les formateurs

Le CNFPT ne dispose pas de formateurs internes permanents. Il fait appel soit à des personnes physiques, qu'il rémunère en fonction des

besoins, soit à des associations ou des entreprises spécialisées, avec lesquelles il conclut des marchés de formation. À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait regretté l'étroitesse des « viviers » des intervenants.

En 2014, un portail numérique dédié aux intervenants a été ouvert. Les CV et les données administratives des intervenants sont désormais recueillis de manière dématérialisée et partagés entre les « conseillers-formation ». Une campagne de recrutement de nouveaux intervenants a été lancée afin d'élargir le vivier. Le CNFPT a également mis en place une plateforme collaborative de partage d'expériences et d'interactions entre les « conseillers-formation », qui sera élargie aux intervenants. Cet espace donne accès à des ressources évolutives et à des échanges collaboratifs de savoirs et d'expériences, positives ou négatives. Il constitue une démarche innovante, mais qui doit encore faire la preuve de son efficacité.

c) De nouveaux services numériques proposés aux stagiaires

Le CNFPT développe, au bénéfice des stagiaires, un portail *web* qui agrégera à terme différents services offerts aux agents en formation : inscription, suivi administratif, accès aux supports pédagogiques, livret individuel de formation, remboursement des frais de déplacement. Sur le plan pédagogique, le CNFPT développe des apprentissages « numériques », répondant ainsi à l'une des observations antérieures de la Cour. L'offre de référence, en matière de formation, quitte en effet peu à peu le registre du cours magistral pour évoluer vers des programmes « multimodes » (*Blended learning*) qui associent les avantages de chaque mode d'apprentissage : tutorat, présentiel, *e-learning*, *social learning* ou encore classes virtuelles. Le CNFPT a engagé ce chantier de la formation multimodale et propose déjà quelques vidéos et des contenus en ligne. L'audience de son « wiki territorial » progresse, son portail internet enregistre plus de deux millions de sessions par trimestre, 33 dispositifs d'e-formation sont en cours d'exploitation ou de finalisation. Le CNFPT dispose également de trois réseaux sociaux « métiers », qui sont respectivement ouverts aux secrétaires de mairie, aux responsables de formation et aux cadres de direction des collectivités. Ces outils valorisent et densifient les réseaux professionnels, développent une intelligence collective et facilitent la circulation de l'information, l'aide mutuelle et le partage d'expériences. Le CNFPT souhaite améliorer l'ergonomie de ces outils et les étendre à 30 domaines de compétences.

3 - Les progrès trop tardifs et incomplets de l'évaluation

L'évaluation des formations dispensées a longtemps relevé des seuls « conseillers-formation » et n'était ni harmonisée ni généralisée. Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour a regretté l'absence d'évaluation des actions de formation. La création en 2011 d'une direction de l'évaluation au siège du CNFPT devait améliorer cette situation. Les évaluations restent toutefois encore peu nombreuses (trois seulement étaient finalisées en septembre 2014), coûteuses, et n'intègrent pas la mesure de l'efficacité des actions, pourtant essentielle.

II - Une autonomie de gestion qui n'incite pas à l'économie

Caractérisé par une gestion encore insuffisamment économe, le CNFPT a reporté sur les collectivités l'essentiel des répercussions de la baisse de cotisation qu'il a subie en 2012.

A - Une gestion insuffisamment économe

La gestion du personnel ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des emplois nécessairement liée au développement de la numérisation de l'activité et laisse subsister des avantages injustifiés. D'autres frais de gestion pourraient être réduits.

1 - Une gestion du personnel à adapter au contexte de la numérisation des activités

Le CNFPT a fait le choix de confier ses formations à des intervenants extérieurs. La masse salariale du CNFPT ne comprend donc pas leur rémunération, mais seulement celle des personnels de soutien chargés de l'organisation des formations et de l'administration du CNFPT.

Dans son rapport public de 2011, la Cour avait regretté l'accroissement continu du nombre d'emplois permanents, qui était passé de 2 043 équivalents temps plein travaillé en 2004 à 2 204 en 2008. Les effectifs ont pourtant continué à progresser au cours de la période sous examen pour atteindre 2 392 en 2012, niveau auquel ils ont été stabilisés. Les dépenses de masse salariale sont passées de 107 M€ en 2009 à 121 M€ en 2013. Jusqu'en 2012, l'augmentation du coût salarial s'explique, pour une part au moins, par la croissance des effectifs. Elle s'est poursuivie en 2013, malgré leur stabilisation, du fait de facteurs de nature réglementaire (intégration de personnel, charges sociales). Toutefois, cette augmentation résulte aussi de mesures propres à l'établissement telles que la politique d'avancement et le régime indemnitaire. La masse salariale représentait plus de 35,8 % de la cotisation en 2013 (contre 34,1 % en 2009).

Il est regrettable que l'établissement ne tire pas des gains de productivité de ses nombreux investissements en système d'information. Le CNFPT devrait désormais enrayer cette progression en cessant de remplacer systématiquement tous les agents partant à la retraite et en mettant à profit la numérisation de ses processus, pour revoir la définition des emplois et réduire ses coûts de fonctionnement.

2 - Des avantages peu justifiés

a) Les frais de mission des élus et agents du CNFPT

Les frais de mission des élus

Une délibération du conseil d'administration du CNFPT porte à 300 € le plafond applicable aux frais d'hébergement en métropole et outre-mer des membres du conseil d'administration et du conseil d'orientation, des délégués régionaux et interdépartementaux, ainsi que des personnes qui les accompagnent lors de leurs déplacements. Aucune justification tenant à l'intérêt du service ou à l'existence de circonstances particulières n'est exigée. Le CNFPT indique que le prix moyen effectivement acquitté à ce titre était de 147 € par personne et par nuitée sur la période 2010/2013. Ce niveau reste très supérieur au seuil réglementaire de 60 € par nuitée.

Les frais de mission des agents

Le CNFPT a conclu des marchés publics successifs avec plusieurs agences de voyages et encouragé ses agents à recourir à leurs services dans le cadre de leurs déplacements, afin de leur éviter d'avancer les frais. Les commandes de cette nature ont massivement crû au cours de la période, passant de 1 098 € en 2008 à 398 502 € en 2013. Selon une étude interne diligentée par le CNFPT, le coût moyen des nuitées payées par le CNFPT pour ses agents était de 106,9 € en 2013, soit un montant significativement supérieur au seuil réglementaire des remboursements dont bénéficient les autres agents publics.

Le CNFPT doit mettre fin à ces dispositifs et soumettre désormais à de strictes conditions d'intérêt du service la prise en charge, au-delà du plafond réglementaire, du remboursement des frais d'hébergement liés aux missions des agents et des élus.

b) Le financement des activités syndicales

Un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales et relatif à l'exercice de la fonction syndicale au CNFPT organise des conditions d'exercice de la fonction syndicale particulièrement avantageuses. Il prévoit notamment la prise en charge de tous les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement pour les agents bénéficiant d'une formation syndicale ou d'une absence pour exercice d'une activité syndicale. Les agents concernés peuvent également recourir aux véhicules de service et bénéficier du marché d'hébergement de l'établissement. Les seuls frais de déplacement syndicaux s'élevaient à 179 307 € en 2013 et représentaient, dans certaines délégations, plus de 20 % des dépenses totales de déplacement : 26 % pour la délégation de Languedoc-Roussillon, 27 % pour le Nord – Pas-de-Calais, 21 % pour La Réunion et 19 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

c) Les logements de fonction

La Cour avait estimé dans son rapport public annuel de 2011 qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifiait l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service, qui ne devrait être attribué que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions », et que les concessions de logement par utilité de service ne répondaient pas toutes clairement à « un intérêt certain pour la bonne marche du service ».

Des logements par nécessité absolue de service ou par utilité de service sont toujours attribués à certains membres de la direction générale et directeurs régionaux.

Les logements concédés par nécessité absolue de service

Depuis le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'une concession de logement ne peut être accordée par nécessité absolue de service que lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Trois personnes bénéficient de tels avantages au siège du CNFPT. Ce dernier s'estime en effet fondé à en faire bénéficier les membres de sa direction générale, au motif qu'il serait assimilé à un département de plus de 900 000 habitants pour ce qui concerne ses emplois fonctionnels, mais cette prétention n'est fondée sur aucun texte relatif aux logements de fonction.

Les logements faisant l'objet d'une convention d'occupation temporaire avec astreinte

Selon le décret du 9 mai 2012 précité, un logement par convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) est attribué, lorsque son bénéficiaire est tenu d'accomplir un service avec astreinte sans remplir les conditions d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service. Le CNFPT considère que les logements par COPA, dont bénéficient certains directeurs régionaux, répondent à la nécessité de les mobiliser rapidement en cas d'urgence, y compris en dehors de leur temps de service.

La charge nette totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, a augmenté, passant de 110 395 € en 2008 à 161 730 € en 2013.

Au total, il conviendrait de remettre à plat le régime d'attribution des logements de fonction dans le cadre désormais défini par le code général de la propriété des personnes publiques, au vu des contraintes effectives pesant sur l'exercice des fonctions et dans un esprit de réduction du coût de leur prise en charge, afin de s'assurer du strict respect des règles prévues.

d) La prime de restauration

Les agents du CNFPT bénéficient de titres restaurant ou de l'accès à des conditions préférentielles à des restaurants d'entreprise. La participation patronale totale au financement des tickets restaurant pour l'année 2013 était de 1 065 544 €, ce qui n'appelle pas de critique.

En revanche, les agents bénéficient d'une prime de restauration, versée sans base légale, dont le coût annuel s'est élevé à 727 768 € en 2013. Il appartient à l'établissement de mettre fin sans délai à ces versements irréguliers.

e) Les ventes au personnel

Le CNFPT a vendu localement à son personnel un grand nombre de biens mobiliers lui appartenant, avec un périmètre de publicité des offres de vente limité. Toutes les catégories de personnel ont bénéficié de ces achats (directeur, chef de service, conseiller et assistant de formations, cuisiniers). Il s'est agi de biens de natures diverses : automobiles (21 en 2011 et 48 en 2012), ordinateurs et matériels informatiques (64 en 2011 et 27 en 2012), et divers matériels (chaises *Starck*, réfrigérateurs, marmites et plaques à pâtisserie et à rôtir).

Selon le CNFPT, il aurait été mis fin récemment à ces pratiques.

3 - Des dépenses de gestion courante à mieux maîtriser*a) Des dépenses de communication excessives*

Les dépenses de la direction de la communication (hors dépenses de personnel) s'élèvent en 2013 à environ 2,2 M€. De nombreuses prestations de communication sont externalisées auprès de prestataires de référence. La moitié de ce budget seulement est dédiée à la promotion des actions de formation : en 2013, pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT. Le volume de ces budgets et le nombre de prestations externalisées semblent d'autant plus surprenants que les effectifs du service de la communication sont nombreux : la direction de la communication est en effet composée de 33 agents (dont 5 à l'imprimerie), auxquels il faudrait ajouter les moyens consacrés par les directions régionales aux actions de communication.

Chaque année, les membres des instances nationales et locales de gouvernance, ainsi que l'encadrement supérieur du CNFPT, soit un public potentiel de 660 personnes, sont invités à un séminaire. En 2012, le CNFPT, en période de baisse de sa cotisation, n'avait pas jugé utile de renoncer à organiser cette manifestation, qui avait rassemblé 316 personnes à Montpellier. En avril 2013, cette conférence a rassemblé 297 personnes à Biarritz pour un coût de 341 000 € (hors frais de déplacement et d'hébergement).

b) Les conditions onéreuses de l'organisation du concours de l'INET

La mutualisation, au moins partielle, de l'organisation des concours d'entrée de l'École nationale d'administration (ÉNA) et de l'Institut national des études territoriales (INET) serait susceptible de produire des économies, car ces écoles s'adressent en partie aux mêmes candidats et comportent des épreuves très proches. La loi du 12 juillet 1984 avait d'ailleurs prévu que le CNFPT « [pouvait] passer des conventions avec les écoles relevant de l'État pour l'organisation de concours communs en vue de recruter simultanément des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de l'État ». Cette disposition n'a pas été mise en œuvre. Le coût total d'organisation du concours d'administrateur territorial s'est élevé en 2013 à 421 399 €. Jusqu'en 2015, les épreuves d'admission comportaient 29 épreuves d'options. Pour certaines, le nombre de candidats était faible (neuf en technologies de l'information et de la communication (TIC) et en allemand, huit en gestion comptable et financière, trois en italien, deux en sociologie, un en arabe moderne, comme en russe, en grec moderne, en droit pénal ou civil), voire nul (droit des affaires, démographie, mathématiques, statistiques, néerlandais, portugais). En 2015, une refonte a ramené le nombre d'épreuves optionnelles à 12, dont 5 langues étrangères.

c) La faiblesse de la mutualisation entre les fonctions publiques

Le rapport sur la fonction publique, présenté au Premier ministre le 29 octobre 2013 par M. Bernard Pêcheur, a mis en évidence la nécessité de construire des cadres professionnels communs « trans-fonctions publiques ». Il relève en effet que « certaines professions sont très proches, voire communes, aux différentes fonctions publiques » : les fonctionnaires des bibliothèques et les conservateurs du patrimoine, les administrateurs généraux, les agents du secteur culturel et du secteur social.

Le rapport préconise, pour ces professions, la mise en place de recrutements par concours unique et des formations communes. Tout en ouvrant la voie à la construction de parcours professionnels entre fonctions publiques, elle pourrait créer des synergies, diversifier le champ des formations ouvertes aux fonctionnaires et contribuer à la création de réseaux professionnels.

Paradoxalement, alors que le nombre de conventions signées par le CNFPT avec les ministères a fortement crû au cours de la période, les formations mutualisées sont en baisse : passant de 2 984 JFS en 2008 à 1 970 en 2013.

Le CNFPT semble s'être engagé dans un mouvement inverse, ce dont témoigne par exemple la fin du partenariat avec l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, qui délivrait le diplôme de conservateur de bibliothèque aux fonctionnaires territoriaux, alors même que cette décision se traduit par un surcoût de 182 000 € par an³⁹⁰ pour le seul CNFPT.

B - Une baisse de la ressource en 2012 qui s'est traduite par un report de charge sur les collectivités

Suivant en cela une recommandation de la Cour, le Parlement a décidé en juillet 2011 de réduire le taux plafond de la cotisation des collectivités locales au CNFPT pour les années 2012 et 2013, le faisant passer de 1 % à 0,9 % de leur masse salariale. En réponse, le CNFPT a diminué son activité de formation qui est passée de 15,1 millions de HFS en 2011 à 13,73 millions en 2012 et a augmenté ses ressources issues des formations payantes qui, de 22,3 M€ en 2011, ont atteint 25,2 M€ en 2013. Le remboursement des frais de déplacement des stagiaires a également été utilisé comme variable d'ajustement du budget, reportant ainsi 10 M€ de dépenses de transport sur les collectivités.

En 2013, la restauration du taux plafond de 1 % par le Parlement ne s'est traduite ni par une hausse d'activité en proportion des ressources supplémentaires, ni par le rétablissement complet du niveau antérieur de remboursement des frais de déplacement des stagiaires, ni par la réduction du champ des activités payantes.

³⁹⁰ Cette estimation comprend le coût des agents affectés à cette tâche.

Ainsi, en reportant sur les collectivités la prise en charge des frais de déplacement, et surtout en réduisant son activité de 10 %, alors que ses recettes totales ne diminuaient que de 3,6 %, le CNFPT n'a pas fourni tout l'effort structurel qui était attendu de lui. Surtout, cette stratégie démontre que toute baisse ultérieure éventuelle de la ressource du CNFPT devrait s'accompagner de dispositifs permettant d'éviter de nouveaux reports de charges sur les collectivités.

La prise en charge des frais de déplacement par le CNFPT

En l'absence de précision expresse dans les textes en vigueur³⁹¹, le CNFPT prend en effet en charge les frais de déplacement des stagiaires, lorsqu'il s'agit de formations non payantes, réputées financées sur la cotisation. Il en fixe alors lui-même les modalités, mais à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales³⁹².

En réaction au vote par le Parlement de la baisse du taux de cotisation, l'établissement a décidé de suspendre pour 2012 le remboursement des déplacements des stagiaires. Ce sont ainsi environ 10 M€ de dépenses dont l'établissement a fait l'économie en les reportant sur les collectivités.

Après le rétablissement à 1 % du taux de cotisation, le CNFPT a, par une nouvelle délibération de son conseil d'administration, rétabli le remboursement des frais de déplacement pour 2013 et réévalué les forfaits de nuitée (60 € à Paris et 45 € en province). Pour autant, les niveaux de remboursement sont restés en deçà du droit commun, avec notamment le maintien d'une franchise pour les 50 premiers kilomètres³⁹³.

Cette instabilité des règles applicables et ce report de charge sur les collectivités sont préjudiciables. Il conviendrait que l'obligation de prise en charge de ces dépenses par le CNFPT soit spécifiée par la loi.

Cependant, comme le montre le tableau n° 2, l'année 2014 fait apparaître une stabilisation des dépenses, mais accompagnée d'un retour à des résultats très excédentaires.

³⁹¹ Un avis du Conseil d'État du 4 décembre 1991 a précisé, d'une part, que cette prise en charge incombait au CNFPT et non à la collectivité territoriale dont relève l'agent et, d'autre part, que le CNFPT était compétent pour déterminer le niveau de ces remboursements.

³⁹² Décret du 3 juillet 2006 et arrêtés du même jour.

³⁹³ Pour 2014, la franchise a été abaissée de 50 à 40 km.

Tableau n° 2 : évolution des recettes, des dépenses de fonctionnement et de l'activité du CNFPT

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Dépenses (M€)</i>	313,91	333,71	358,50	373,44	350,54	359,64	359,56
<i>Recettes (M€)</i>	349,10	366,91	370,54	374,73	361,09	391,97	400,41
<i>Résultat (M€)</i>	35,19	33,2	12,04	1,29	10,54	32,33	40,85
<i>Activité (en HFS)</i>	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes

III - Un statut ambigu, un pilotage à redéfinir

A - Un régime juridique à clarifier

Dans une décision du 12 janvier 1989, le Conseil constitutionnel qualifiait le CNFPT d'«établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux». Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification. Les documents du CNFPT mettent en avant tantôt la qualification nationale, tantôt la qualification locale. Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement qui ne permet pas de déterminer avec une pleine certitude le régime juridique qui lui est applicable, ce dont le CNFPT tire avantage. Source de nombreuses incertitudes et de risques juridiques, le statut et le régime juridique applicables au CNFPT devraient être clarifiés.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection, après chaque scrutin local, de leurs représentants³⁹⁴ au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes (cf. *infra*). Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, si le *quorum* de neuf représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces

³⁹⁴ Ce rythme est glissant pour chacune des catégories de collectivités territoriales, les représentants étant renouvelés au rythme du calendrier électoral.

élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

Le CNFPT est un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » de manière obligatoire toutes les collectivités concernées, et financé par un prélèvement obligatoire qui relève de l'État. Le CNFPT n'est rattaché en réalité à aucune collectivité publique et ne fait l'objet d'aucune sorte de contrôle spécifique, au-delà d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire prévus par la loi selon le modèle s'exerçant sur les collectivités territoriales.

B - Une ressource abondante à encadrer et piloter

La cotisation que perçoit le CNFPT constitue sa principale ressource. Elle évolue de manière très dynamique, passant de 291 M€ en 2007 à 339 M€ en 2013. Son indexation sur l'évolution de la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale constitue un dispositif par nature inflationniste. Cette indexation automatique est d'autant plus critiquable que les dépenses de masse salariale de la fonction publique territoriale augmentent plus vite que ses effectifs³⁹⁵. Le mécanisme trop dynamique d'indexation de la cotisation sur la masse salariale des collectivités pourrait être abandonné au profit, par exemple, d'une référence aux effectifs à former.

La cotisation perçue par le CNFPT a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'« imposition de toute nature »³⁹⁶. Le CNFPT a indiqué à la Cour que « l'établissement n'a pas cru devoir tirer les conséquences particulières de cette qualification ». Or, si une loi de finances n'est pas nécessaire pour établir une imposition de toute nature, la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la loi organique relative aux lois de finances, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, contrairement aux prescriptions en ce sens de l'article 51 de ladite loi organique.

³⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁹⁶ CC, décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*.

Au-delà des clarifications juridiques qui seraient nécessaires, la question essentielle est celle du pilotage stratégique de cet établissement. Dans une étude relative aux établissements publics³⁹⁷, le Conseil d'État rappelait « qu'un établissement n'est jamais que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale ». La haute juridiction a d'ailleurs précisé que « tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale » (CE, avis, 16 juin 1992, *EDCE 1992*, p. 419).

Le CNFPT ne saurait, en tant que bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, échapper à l'obligation de rendre compte de sa perception et de son emploi³⁹⁸, dans le double souci de justifier du respect des obligations de formation des agents territoriaux à hauteur des sommes prélevées sur les collectivités territoriales et d'un emploi économe des fonds publics, dans un contexte marqué par la baisse de plus de 10 Md€ des dotations que l'État leur alloue³⁹⁹.

À cette fin, le volume de ses ressources pourrait être mieux encadré par le Parlement, ce dernier étant fondé à définir le niveau de contribution en tenant compte d'informations relatives à l'activité réelle de l'établissement et à l'emploi précis de ses ressources.

La Cour prend acte de l'abaissement à 0,9 % du plafond de la cotisation assise sur la masse salariale des collectivités locales dont bénéficie le CNFPT qui a été décidé à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2016. Cette mesure ne sera toutefois pleinement favorable qu'à condition que cette baisse n'entraîne pas, une nouvelle fois, des reports de charges sur les collectivités ou une diminution du volume des

³⁹⁷ Conseil d'État, *Les établissements publics*, 15 octobre 2009, p. 43.

³⁹⁸ C'est d'ailleurs le cas pour d'autres organismes de formation : la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié les critères d'agrément des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), leurs missions, leur plan comptable et les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement. Les états statistiques et financiers sont transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle, apportant ainsi une meilleure lisibilité de leurs actions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme individualisé de conventionnement avec l'État permet de tenir compte de leurs performances de gestion pour la détermination de leurs frais de fonctionnement. Des conventions d'objectifs et de gestion triennale pour la période 2012-2014 ont été signées, obligeant les OPCA à rationaliser leurs pratiques de gestion.

³⁹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

formations offertes. Ceci implique donc bien une évolution du cadre dans lequel s'inscrit la gouvernance de l'établissement qui incitera ce dernier à réaliser les efforts d'économie que l'on est en droit d'attendre de sa part.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la suite du dernier rapport public de la Cour en 2011, des progrès significatifs ont été réalisés. Le CNFPT a fait preuve, en effet, d'une volonté de modernisation certaine, avec l'amélioration sensible de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Cependant, des défaillances non négligeables sont encore à déplorer, du point de vue de son financement et de sa gestion.

L'évolution du CNFPT met en lumière le vaste potentiel de modernisation que permettent les outils numériques dans l'amélioration des missions de service public comme dans la transformation du management des organisations. Cependant, il illustre aussi toute la difficulté, pour les pouvoirs publics, à tirer de ces investissements une réduction du niveau de la dépense publique, notamment à travers la maîtrise des dépenses de personnel. L'intégration du numérique dans les activités de formation du CNFPT montre la manière dont est reconfigurée la chaîne de valeur de la formation professionnelle : les coûts fixes augmentent de façon importante en amont de la production (coûts de recherche et développement, renouvellement des modules de formation numériques), mais permettent en aval des économies d'échelle qui seraient d'autant plus importantes qu'elles bénéficieraient à un public élargi, à un coût marginal quasi nul.

En ce qui concerne la gestion, il n'a été que tardivement mis fin à certaines pratiques, et d'autres perdurent : politique de ressources humaines généreuse et trop peu prospective, conditions de fonctionnement parfois dispendieuses. Cette situation résulte de la dynamique propre de la ressource et d'un cadre juridique ambigu quant aux obligations de rendre compte, en l'absence de toute tutelle. La baisse de la cotisation décidée en 2011, mais finalement limitée à l'année 2012, n'a pas emporté les effets escomptés, une partie de la dépense totale de formation ayant été reportée sur les collectivités territoriales sans effort marqué alors de l'établissement sur ses dépenses de structure.

Tout en prenant acte du dynamisme du CNFPT et de son rôle dans la mise en œuvre de politiques publiques décentralisées, ces évolutions témoignent des insuffisances du cadre actuel de gouvernance. Le niveau des ressources du CNFPT devrait être fixé non plus par l'établissement, mais par la loi en fonction de son activité et de ses orientations.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir le champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire dans un sens conforme à la loi du 12 juillet 1984 et financer les formations diplômantes destinées aux bénéficiaires d'emplois d'avenir sur les recettes issues de la cotisation ;*
 - 2. accélérer les évolutions engagées depuis 2011 en ce qui concerne l'harmonisation des formations, le déploiement des outils de formation numériques et l'évaluation de l'efficacité des formations ;*
 - 3. réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ;*
 - 4. clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires ;*
 - 5. clarifier par la loi le régime juridique applicable au CNFPT et encadrer la ressource dont il bénéficie de manière à la rendre moins dynamique (par exemple en l'indexant sur les effectifs à former) et mieux contrôlée.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	540
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	540
Réponse du président de Centre national de la fonction publique territoriale	542

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur

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

Nous partageons votre constat sur la nécessité d'accélérer le processus de modernisation et d'élargissement de l'offre de formation ainsi que d'optimiser la gestion interne en mettant fin à certaines dépenses dispendieuses et ce de manière à réduire les coûts de fonctionnement.

En outre, la Cour confirme son constat de 2011 sur le caractère abondant et dynamique de la ressource assise sur la masse salariale des collectivités, sans que son évolution soit nécessairement justifiée par un surcroît d'activité de l'établissement.

À ce titre, nous tenons à souligner qu'à l'initiative du Gouvernement, l'article 167 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 prévoit l'abaissement à 0,9 % du plafond de cette cotisation.

Enfin, nous ne pouvons que souscrire à votre recommandation sur la nécessaire clarification du régime juridique de l'établissement et de son mode de financement.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion au rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes sur « le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour indique qu'à la suite de son dernier rapport public en 2011 relatif au CNFPT, des progrès ont été réalisés. Le CNFPT a, selon elle, fait preuve d'une volonté de modernisation, avec l'amélioration de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Je partage cette analyse.

Cependant, la Cour des comptes relève des difficultés, du point de vue du financement et de la gestion du CNFPT.

S'agissant du rôle du CNFPT en tant que prestataire de formation au service des collectivités territoriales, il doit mieux se saisir des marges de manœuvre permises par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à

la formation des agents de la fonction publique territoriale, particulièrement dans deux directions :

- *l'application de l'article 28 de la loi du 12 juillet 1984 qui prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsque celles-ci font appel à d'autres prestataires, afin de couvrir plus largement les besoins des collectivités et de limiter les coûts pour ces dernières ;*
- *l'interprétation moins restrictive de la loi du 12 juillet 1984 s'agissant du périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire, ainsi que de l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé. Il me paraît nécessaire que le CNFPT s'engage, tant financièrement qu'en termes d'actions, au bénéfice des emplois d'avenir et, sous réserve d'une éventuelle mesure législative, du développement de l'apprentissage.*

Concernant la recommandation n° 4 de la Cour « clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires » qui vise également à favoriser l'accès à la formation, je partage cette recommandation.

S'agissant du CNFPT dans son rôle d'employeur, mes remarques vont dans le sens de la recommandation n°3 de la Cour « réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ».

Ma première remarque c'est qu'il incombe au CNFPT de mettre fin aux pratiques contraires aux règles (frais de mission des élus et des agents, logements de fonction, prime de restauration, vente de biens mobiliers au personnel).

Ma seconde remarque concerne les épreuves des concours de recrutement au cadre d'emplois d'administrateur territorial. La Cour constate qu'ils comportent de nombreuses options qui, pour certaines, sont très peu voire pas choisies par les candidats, alors que le coût total de l'organisation des concours est élevé. Or, le Gouvernement a refondé, en 2015, les épreuves de ces concours en lien avec le CNFPT. Cette refonte a été réalisée dans le cadre d'une double démarche visant à professionnaliser mais aussi à recentrer les épreuves sur les spécificités du droit et de la gestion des collectivités territoriales. Ainsi, le nombre de langues étrangères proposées dans les épreuves est passé de neuf à cinq.

Les options telles que les technologies de l'information et de la communication, la géographie économique et humaine, la gestion comptable et financière des entreprises, la démographie, les mathématiques, le droit des affaires, le droit civil, ont été supprimées. Les 29 épreuves optionnelles antérieures sont désormais au nombre de douze dont les cinq langues.

La Cour conclut son rapport par une recommandation relative à l'amélioration du pilotage et l'encadrement de la ressource de cet établissement.

Concernant ces sujets, le projet de loi déontologie intègre les points suivants :

L'affirmation que les délégations régionales sont des services sous l'autorité du président du CNFPT.

La mise en cohérence de la loi du 12 juillet 1984 avec la loi du 12 juillet 1999 qui a retiré la qualité d'ordonnateur secondaire aux délégués régionaux du CNFPT.

L'extension de la possibilité de signature du président du CNFPT aux directeurs des instituts et à deux responsables dans chaque délégation régionale.

Enfin, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement a proposé, au regard des résultats structurellement excédentaires du CNFPT, une baisse ponctuelle du plafond du taux de cotisation, l'objectif étant de faire participer le CNFPT à l'effort de redressement des finances publiques. La réduction des excédents cumulés permet en effet d'assurer cette baisse sans entamer le potentiel de formation du CNFPT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La conclusion du rapport d'observations définitives de mai 2015 débute ainsi : « De nombreuses recommandations du rapport de la Cour de 2011 ont été suivies et la gestion du CNFPT s'est modernisée à partir de 2010. L'offre de formation s'est sensiblement améliorée, sous l'effet d'un pilotage central plus fort (offre de formation peu à peu harmonisée, pôles de compétence, amélioration de la gestion des enseignants, inscription en ligne, dématérialisation des supports, etc.)... ». Le CNFPT

se félicite de la reconnaissance par la Cour des comptes des avancées qu'il a réalisées depuis 2009 sur le plan de la régularité et de la qualité de sa gestion comme de la rénovation de son offre de formation et de la maîtrise de ses dépenses.

Cependant, un certain nombre d'affirmations ou de remarques de la Cour paraissent devoir faire l'objet de précisions, voire de rectifications.

1. Concernant le champ des activités de formation prises en charge par le CNFPT au titre de la cotisation

En évoquant « une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations préalables aux préparations aux concours et examens professionnels, et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité », la Cour méconnaît la réalité des effets de la délibération du 5 novembre 2014. Celle-ci a étendu substantiellement le champ des activités « sur cotisation » : ainsi, les formations en bureautique ne sont plus payantes depuis le 1^{er} septembre 2015 et il ne reste que trois types d'actions de formation ponctuelles qui soient payantes dans le domaine de l'hygiène, la sécurité et la santé au travail. Cette réduction drastique du champ des activités payantes du CNFPT produira pour les collectivités un allègement de charges de 17 millions d'euros en année pleine en 2016, équivalent à 5 % de leurs cotisations au titre de la formation.

2. Concernant les formations accessibles aux agents non titulaires

La Cour affirme que les agents non titulaires « n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités ». En réalité, les agents non titulaires de droit public ne sont pas astreints aux formations d'intégration (et non « formations initiales ») et de professionnalisation (de par les textes), mais bénéficient pleinement des formations de perfectionnement. Or les formations dispensées au titre de la professionnalisation et celles au titre du perfectionnement sont choisies dans le même catalogue. De plus, et comme indiqué ci-dessus, le périmètre des activités payantes a été considérablement restreint en novembre 2014.

3. Concernant la formation des personnels sous contrat de droit privé

Aucune disposition législative n'autorise le CNFPT à financer par la cotisation perçue sur les rémunérations des agents publics, la formation d'agents relevant de contrats de droit privé et non cotisants. En revanche, lorsqu'une disposition législative introduira la possibilité pour le CNFPT de former des bénéficiaires de contrats aidés de droit privé - comme c'est le cas concernant les emplois d'avenir - l'établissement ouvrira son offre dans les mêmes conditions que pour les agents territoriaux.

4. Concernant la formation des emplois d'avenir

En dépit de nombreux échanges entre le CNFPT et la Cour sur la question des formations qualifiantes ou diplômantes des emplois d'avenir, celle-ci continue d'affirmer que le CNFPT aurait refusé de prendre financièrement en charge les formations qualifiantes de ces jeunes. Il en est tout autrement : le CNFPT ne dispose pas de la compétence qui lui permettrait de le faire car elle revient aux régions (article L. 214-12 du code de l'éducation). Cette répartition de compétence n'induit aucun "surcoûts de formation pour les employeurs" mais respecte, conformément aux principes législatifs en vigueur, les répartitions respectives de charges relevant des régions d'une part - non en tant qu'employeurs mais en tant que collectivités compétentes - et du CNFPT d'autre part. Enfin le CNFPT respecte absolument la convention d'objectif et de moyens signé avec le ministre du travail.

5. Concernant la gestion de l'établissement

Il est regrettable que la Cour ne mentionne pas explicitement les évolutions chiffrées de la période sous revue (2008 à 2013) car elles montrent que :

- les frais de structure ont augmenté moins vite que les dépenses directes d'activité de formation ;
- la progression de l'activité a été supérieure à celle des coûts.

Par ailleurs, s'agissant de l'impact de la baisse de la cotisation sur la gestion du CNFPT, il est impropre d'affirmer que l'établissement n'aurait réalisé aucun effort sur ses propres frais de structure. Ainsi, les dépenses de gestion ont enregistré des baisses significatives et durables sur la période 2012 à 2013 et les coûts de formation ont également baissé.

La Cour évoque le résultat de fonctionnement 2014 de l'établissement et parle de « résultats très excédentaires ». Le résultat 2014 s'élève à 40,85 M€, soit l'équivalent des recettes perçues en 5,3 semaines. Dans son rapport d'octobre 2015 portant sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), constatant un excédent équivalent à cinq mois de dépenses de fonctionnement, la Cour a estimé que cette situation plaçait l'établissement « dans une situation financière favorable, lui permettant de procéder (...) au développement de ses actions de formation ».

6. Concernant les frais de mission

La Cour met en cause la prise en charge des nuitées pour les élus (pour un total de 20 903 € en 2013) et pour les agents du CNFPT en mission au-delà des 60 € prévus par le décret du 3 juillet 2006, dans la mesure où l'intérêt du service ne le justifierait pas.

Pour les élus, le prix moyen acquitté par le CNFPT est de 147 € par nuitée, bien en-deçà du plafond maximal fixé par délibération du conseil d'administration (300 €).

De même, pour les agents du CNFPT, l'hébergement à Paris où se déroulent un certain nombre de réunions ou de groupes de travail mettant à contribution des cadres des délégations régionales et instituts n'est pas justifié par autre chose que par l'intérêt du service. Aussi, le fait de dépasser les 60 € par nuit à Paris fixés réglementairement uniquement en cas de remboursement des frais avancés en faisant bénéficier ces agents de prestations d'hébergement en application de marchés publics, ne semble ni contraire à la réglementation ni choquant.

7. Concernant les logements de fonction

Il convient tout d'abord de préciser que les délibérations du conseil d'administration relatives aux concessions de logement par nécessité absolue de service ou par occupation précaire avec astreinte (adoptées en novembre 2013 par le conseil d'administration) sont conformes au décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Les emplois de direction générale du CNFPT ouvrent droit à la concession de logements par nécessité absolue de service depuis près de quinze ans. Le CNFPT étant assimilé à un département de plus de 900 000 habitants, cette concession est équivalente à celle prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 (depuis sa modification par l'article 79 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999).

Il convient de relever au demeurant que, dans le champ des écoles de service public de la fonction publique de l'État, au moins vingt-trois directeurs bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service : le principe de parité entre fonctions équivalentes peut être invoqué d'autant que le CNFPT dispose d'une activité de formation quantitativement plus importante que toute autre école (2,43 millions de journées formation stagiaires et 944 852 agents formés en 2013).

Les emplois de direction régionale du CNFPT ouvrent droit à une concession de logement par occupation précaire avec astreinte depuis quinze ans. Chaque délégation régionale dispose d'un parc immobilier composé d'un siège et, pour le plus grand nombre, d'antennes dans les départements de leur territoire de responsabilités : l'hébergement, en semaine ou parfois de manière anticipée, des stagiaires ainsi que les risques de sinistre engendrent un niveau de responsabilité des directions régionales qui justifie un dispositif d'astreinte à leur niveau, en dehors de leur temps de service.

8. Concernant les dépenses de communication

En 2013, les crédits de communication externe et interne réellement consommés (source : compte financier 2013) s'élèvent à 2 188 724 €, ce qui correspond à 0,60 % des crédits de la section de fonctionnement en 2013 ou encore à 0,65 % de la cotisation perçue au titre du budget général cette même année. La Cour souligne qu'en 2013 : « pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT ». Or, le détail de ces dépenses dites institutionnelles montre qu'elles ont un lien direct avec l'activité de formation de l'établissement : réalisation de bilans annuels des délégations régionales, achat d'espaces dans des revues institutionnelles pour faire connaître l'offre de services du CNFPT, présence du CNFPT lors de salons professionnels comme le congrès des maires de France ou le congrès national des sapeurs-pompiers...

Par ailleurs, le budget primitif 2016 de l'établissement prévoit une baisse de l'ordre de 10 % des crédits de communication.

9. Concernant les conditions d'organisation du concours de l'INET

La Cour accrédite l'idée selon laquelle la mutualisation d'une partie des épreuves entre l'ENA et l'INET pourrait générer des économies sans fournir de démonstration particulière à l'appui. Mais les attentes des jurys sont différentes et la mutualisation de certaines épreuves nécessiterait pour l'ENA et le CNFPT de s'accorder sur le déroulement des épreuves en question comme sur les compétences clés

recherchées chez les candidats. De plus, les deux concours d'entrée ne s'adressent pas aux mêmes candidats. En effet, 65 % des candidats inscrits au concours d'administrateur territorial ne passent pas celui de l'ENA. Enfin, avec un coût total de moins de 1M € pour les deux concours, le périmètre de dépenses publiques dans le champ de l'observation de la Cour est inférieur à 1 % des dépenses engagées chaque année par l'État pour organiser ses concours (110 M € annuels en 2007 d'après le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics).

La question de la mutualisation mérite donc d'être examinée plus globalement à l'échelle de la fonction publique de l'État, sans déstabiliser les mutualisations existant au sein de la fonction publique territoriale, sous l'égide du CNFPT.

Pour optimiser les coûts d'organisation du concours d'administrateur territorial, le CNFPT privilégie plutôt une révision et une simplification des épreuves qui pourra se concrétiser sur les bases du décret du 18 novembre 2015.

10. Concernant la formation des conservateurs de bibliothèque

La Cour analyse la fin du partenariat avec l'ENSSIB pour la formation des élèves conservateurs territoriaux de bibliothèque uniquement sous l'angle financier. Elle omet de préciser les motivations qui ont prévalu à ce choix : il s'agit de former les futurs conservateurs territoriaux de bibliothèque davantage au management et à la gestion publique locale, ce que l'ENSSIB n'a pas souhaité faire, malgré des demandes répétées du CNFPT en ce sens.

Le surcoût de cette « réinternalisation » ne s'élève pas 182 000 € comme l'écrit la Cour mais à 121 000 €, comme le CNFPT le lui avait signalé au cours des échanges contradictoires.

11. Concernant la gestion de la baisse de la cotisation

La Cour affirme que les recettes de l'établissement n'ont baissé que de 3,6 % en 2012, année de la baisse de la cotisation à 0,9 %. Ce chiffre est erroné car elles ont baissé de 6 % en 2012 (source : compte financier 2012).

De plus, elle note que le CNFPT participe aux frais de déplacement de ses stagiaires (en formation continue) : « à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales ». Elle ne précise pas que l'application du droit commun pour les frais de déplacement de ces agents publics quand ils se rendent en formation au CNFPT coûterait environ 15 millions (soit une somme comparable à celle que représente la réduction des formations payantes décidée par le CNFPT fin 2014) et amputerait d'autant les ressources dédiées aux actions de formation proprement dites.

12. Concernant la faiblesse de la mutualisation entre fonctions publiques

Pour mutualiser les formations entre fonctions publiques, il convient de favoriser les mutualisations au sein de chacune d'entre elles. Le CNFPT est l'opérateur public unique de la formation des 1,9 million d'agents territoriaux (à l'exception des sapeurs-pompiers). La fonction publique d'État, avec ses centaines d'écoles de formation initiale et d'établissements de formation continue, pour 2,4 millions d'agents, connaît une situation dispersée et morcelée, qui rend délicates les avancées en matière de mutualisation. Par ailleurs, il n'existe aucune restriction quant à l'accès des agents de l'État aux formations du CNFPT.

13. Concernant le statut juridique de l'établissement

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, le CNFPT ne tire aucun avantage de la prétendue ambiguïté de son statut, il soutient au contraire que celui-ci est clairement fixé par l'article 12 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : le CNFPT est un établissement public des collectivités territoriales et de leurs établissements. La jurisprudence du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1989 citée par la Cour qualifie le CNFPT d'établissement public national en référence uniquement à son champ de compétence géographique, et non à sa nature juridique (comme l'ont précisé les services du Conseil constitutionnel). C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'arrive également la Cour elle-même, dans son jugement sur les comptes du CNFPT rendu le 9 novembre 2015 (arrêt n° 72737), dans lequel elle considère que le CNFPT appartient au secteur public local.

Par ailleurs, il est inexact d'écrire que les élus locaux partagent une partie de leurs compétences au sein des organes de direction de l'établissement avec « les représentants du personnel ». Le CNFPT, contrairement à d'autres établissements publics, ne peut en droit accueillir aucun représentant de ses propres agents dans ses organes. En

revanche, et conformément au principe fondamental du paritarisme en matière de formation professionnelle, il compte dans ses instances des représentants de l'ensemble des agents des collectivités territoriales. Quant à l'implication dite « variable » des représentants des collectivités territoriales, on rappellera que ces élus, souvent géographiquement éloignés du siège du CNFPT, accomplissent leur mission sans rémunération, et en sus de leurs responsabilités locales, avec engagement et compétence.

14. Concernant le pilotage de la ressource représentée par la cotisation obligatoire

La Cour estime que le fait que la cotisation soit indexée sur la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale est inflationniste par nature, et critiquable à ce titre. Il s'agit là cependant d'un mécanisme comparable à celui du financement de la formation dans le secteur privé, également assis sur la masse salariale. Plus généralement, c'est le mécanisme retenu pour les charges sociales assises sur le salaire. Le CNFPT ne jouit donc pas en la matière d'un « traitement de faveur ». Le CNFPT est d'accord avec la Cour lorsqu'elle déclare que tout bénéficiaire d'un prélèvement fiscal doit rendre des comptes sur la perception et l'emploi de cette ressource. Il considère qu'il satisfait à cette obligation, de la même manière que ce qui existe pour d'autres établissements publics et notamment les établissements publics des collectivités territoriales, à travers le principe électif qui préside à la désignation des membres de son conseil d'administration qui le dirige et approuve ses budgets et ses comptes. En outre, il diffuse depuis 2011 un livret annuel « Comptes rendus », dans lequel il détaille l'emploi qu'il fait de la cotisation.

En conclusion, le CNFPT s'étonne de la teneur de la partie du rapport public de la Cour des comptes qui lui est consacrée. En effet, l'établissement a fait l'objet préalablement d'un rapport d'observations définitives sur sa gestion, établi après une procédure contradictoire, et qui a servi de base au présent rapport public. Mais force est de constater que des coupes dans le raisonnement de ce rapport d'observations définitives, voire des glissements sémantiques dans les termes utilisés modifient de manière substantielle le ton, voire le sens de certains propos de la Cour.

Ainsi, quand elle commente l'évolution de l'activité de l'établissement, la Cour insère dans son rapport public une remarque nouvelle qui est loin d'être anodine (« (...) ce qui n'est pas satisfaisant ») alors qu'elle n'apparaît à aucun moment dans le rapport définitif.

Un peu plus loin, elle estime, s'agissant des mesures d'harmonisation de l'offre de formation, que « l'effort de rationalisation de la conception des formations [serait] encore embryonnaire », alors qu'il était question dans le rapport d'observations définitives d'une offre harmonisée « limitée en volume » et dont il conviendrait d'étendre le champ. Dernier exemple, l'insertion au rapport public annuel parle de « dépenses de communication excessives », qualificatif qui ne figurait pas dans le rapport d'observations définitives.

On se permettra de regretter que les propos de la Cour soient différents, selon qu'ils sont insérés dans un rapport établi dans le cadre d'une procédure contradictoire, ou bien dans le cadre d'un rapport public annuel. Enfin, on relèvera que la Cour s'inscrit à plusieurs reprises en contradiction avec les principes fondamentaux de la décentralisation et du paritarisme en matière de formation, en portant atteinte à l'autonomie d'un établissement public local par un appel à une intervention croissante de l'État dans sa gestion et la définition de sa stratégie, au détriment des représentants des collectivités territoriales et des agents de la fonction publique territoriale.
