



Le 22 décembre 2015

Le président

à

Dossier suivi par : Sylvie DURAND
T 02 99 59 85 53
greffe@bretagne.ccomptes.fr

Réf. : 2014-0096

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif à l'examen de la gestion du CDG56

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président
du Centre départemental de gestion de la fonction
publique territoriale du Morbihan
6 bis rue Olivier de Clisson
CS 82161
56005 VANNES CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan concernant les exercices 2009 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

En application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L 143-10-1* ».

Par délégation,
le président de section

Jean-François FORESTIER



**NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

sur la gestion du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan
au cours des exercices 2009 et suivants

EN L'ABSENCE DE REPONSE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives

p. 1 à 44

SOMMAIRE

Recommandations	4
1 Présentation	5
1.1 Cadre d'intervention et activité globale.....	5
1.2 Eléments de comparaison.....	6
1.3 La stratégie du CDG.....	6
1.4 La gouvernance.....	6
1.5 Les délégations.....	7
1.6 Les rapports d'activité.....	8
1.7 Les conventions.....	9
2 L'analyse comptable, budgétaire et financière	10
2.1 La fiabilité des comptes et des documents et procédures budgétaires.....	10
2.2 La situation financière.....	14
2.3 La comptabilité analytique.....	19
3 L'organisation du CDG	21
3.1 L'organigramme.....	21
3.2 La gestion des ressources humaines.....	21
3.3 Les marchés publics.....	28
3.4 L'organisation informatique.....	31
4 Les missions obligatoires	32
4.1 La mission générale d'information.....	32
4.2 L'organisation des concours et examens.....	32
4.3 Les avancements.....	34
4.4 Les charges syndicales.....	36
5 Le bloc insécable de six nouvelles compétences	37
6 Les missions facultatives et les prestations de services	37
6.1 Les conditions financières des missions facultatives.....	39
6.2 Les missions temporaires (service de remplacement).....	41
6.3 Les prestations de service.....	42

Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE**

Exercices 2009 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan (CDG35) à compter de l'exercice 2009. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 6 janvier 2015.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 juin 2015 avec Monsieur Joseph BROHAN, président du CDG56.

La chambre, lors de sa séance du 25 août 2015, a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 4 septembre 2015 au président du CDG56.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 12 novembre 2015, a arrêté ses observations définitives.

RESUME

Le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan (CDG56) est un établissement public administratif relevant de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il exerce un certain nombre de missions de gestion des ressources humaines pour le compte des plus de 400 collectivités et établissements qui lui sont affiliés, regroupant près de 10 000 agents.

Le CDG56 est lui-même l'employeur direct d'environ 50 agents et met à disposition, pour des missions temporaires, une centaine de personnels. Il est doté d'un budget de plus de 6 millions d'euros et est implanté à Vannes dans un ensemble immobilier dont il est propriétaire.

Le fonctionnement institutionnel du CDG ne présente pas de difficulté majeure, même si les délégations internes devraient être précisées et les textes conventionnels rendus plus rigoureux.

Son fonctionnement administratif doit être amélioré en termes d'évaluation du personnel, de mise à jour du guide interne de la commande publique et de traçabilité des achats, ce que le CDG s'est engagé à réaliser. Le régime du temps de travail est globalement avantageux pour le personnel et comporte des points irréguliers. Le régime indemnitaire, en ce qui concerne la prime de fonctions et de résultats, n'est pas régulier.

La fiabilité des comptes doit être améliorée, en particulier par la mise en place d'une comptabilité d'engagement, qui est en cours. En outre, la mise en place d'une comptabilité analytique complète permettra une meilleure connaissance des coûts et la fixation de tarifs plus pertinents.

La situation financière apparaît favorable, avec des réserves accumulées non négligeables. Malgré la progression des charges de personnel, le CDG continue de dégager des résultats de fonctionnement et un autofinancement positifs et conséquents. Aussi, il doit pouvoir réviser le niveau de ses cotisations, alors que les collectivités affiliées vont connaître une période difficile sur le plan budgétaire.

Enfin, la gestion par le centre de ses missions est satisfaisante. Toutefois, la définition du champ de ses missions facultatives doit veiller à rester dans le cadre législatif et réglementaire.

Recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

1. Rendre compte des décisions prises par le président par délégation du conseil d'administration dès la plus proche réunion de celui-ci (cf. § 1.5.1.)
2. Préciser le champ, les limites, les seuils d'intervention, les modalités et les actes concernés par les délégations de fonctions du président aux vice-présidents (cf. § 1.5.2.)
3. Généraliser la comptabilité d'engagement, tant en dépenses qu'en recettes (cf. § 2.1.3.)
4. Mettre en œuvre une comptabilité analytique exhaustive, reposant sur des méthodes permanentes (cf. § 2.3.)
5. Etablir une politique tarifaire à partir de la comptabilité analytique (cf. § 6.1.2.)
6. Mettre à jour le guide interne de la commande publique (cf. § 3.3.1.)
7. Introduire dans les conventions de mise à disposition du personnel effectuant des missions temporaires la référence aux différents alinéas de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (cf. § 6.2.2.)

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

1 PRESENTATION

1.1 Cadre d'intervention et activité globale

Les missions du CDG56 consistent à informer sur l'emploi public territorial, organiser les concours dans la fonction publique territoriale et participer à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Il offre également des services facultatifs aux collectivités dans les domaines tels que la santé et sécurité au travail ou les services de remplacement.

Il dispose de 48 agents permanents, ainsi que d'une centaine d'agents qui exercent des missions temporaires.

Y sont obligatoirement affiliés les communes et établissements publics du Morbihan qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. En octobre 2014, le CDG compte 415 affiliés, soit 257 communes et 158 EPCI (établissements publics de coopération intercommunale).

Le nombre d'EPCI affiliés est en diminution constante depuis 2010. Dans la majorité des cas, il s'agit d'EPCI qui ont été dissous, fusionnés et/ou qui ont transféré leurs agents à d'autres EPCI.

Années	Nombre de collectivités affiliées au CDG			Effectifs de fonctionnaires		
	Communes	Etablissements publics	Total	Titulaires	Stagiaires	Total
2009	257	183	440	7 872	522	8 394
2010	257	182	439	8 153	487	8 640
2011	257	175	432	8 362	426	8 788
2012	257	164	421	8 486	496	8 982
2013	257	164	421	8 698	510	9 208
2014	257	158	415	8 972	571	9 543
Evolution 2009-2014	0,00 %	- 13,66 %	- 5,68 %	+ 13,97 %	+ 9,39 %	+ 13,69 %

Source : CRC sur la base d'un tableau transmis par le CDG56.

En 2014, le CDG a suivi 9 543 dossiers de fonctionnaires. Le nombre de dossiers est en augmentation constante depuis 2009.

En 2007, le territoire du département du Morbihan comptait 12 945 agents titulaires ou stagiaires et 4 513 agents non-titulaires, soit un total de 17 458 agents¹ relevant de la fonction publique territoriale (FPT). Au 31 décembre 2012, le département comptait 19 000 agents².

Le CDG est assimilé à une commune de la strate de 80 000 à 150 000 habitants, conformément à l'annexe XI du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

¹ Source : enquête COLTER 2007 de l'INSEE.

² Source : CDG56 et INSEE, effectifs de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2012.

1.2 Eléments de comparaison

2012	Nombre d'agents gérés	Effectifs territoriaux	Proportion d'agents gérés	Produits de gestion (M€)	Part des cotisations obligatoires	Charges de gestion (M€)	Coût de gestion par agent (€)	FRNG (M€)	FRNG (jours de charges courantes)
France	694 932	1 830 700	38 %	494	31 %	451	649	244	197
CDG56	8 486	19 000	45 %	6	30 %	5	589	3	193

Sources : pour les données France, rapport public annuel de la Cour des comptes 2015 : 81 CDG ayant répondu à l'enquête de la Fédération nationale des CDG. Pour les données CDG56, CDG56.

FRNG : fonds de roulement net global.

Le CDG56 présente des coûts légèrement inférieurs à ceux de la moyenne nationale ; sa couverture de la fonction publique territoriale (FPT) est meilleure que la moyenne nationale ; sa situation financière est comparable à celle de la moyenne des CDG français.

1.3 La stratégie du CDG

Le CDG a adopté un projet d'établissement 2008-2014 le 25 juin 2009. Un premier bilan a été effectué en janvier 2012 et le projet d'établissement a été actualisé par avenant du 13 mars 2012.

En début d'année 2016, le conseil d'administration doit adopter un nouveau projet d'établissement.

1.4 La gouvernance

1.4.1 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration du CDG56 a été renouvelé le 25 juin 2014. Conformément aux articles 9, 21, 22, 23 et 24 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion :

- le conseil d'administration est composé de 24 titulaires et 24 suppléants,
- son bureau est composé du président, de quatre vice-présidents et de cinq membres,
- le conseil d'administration se réunit quatre fois par an,
- le respect du quorum a été examiné pour 2014 et n'appelle pas d'observation.

1.4.2 Le versement des indemnités aux élus

Le versement d'indemnités aux élus du CDG est déterminé par l'article 32 du décret du 26 juin 1985 et l'arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités des présidents et vice-présidents des CDG.

Une vice-présidente a perçu 285,96 € pour des indemnités kilométriques et 306,88 € pour des commissions de sélection professionnelle en 2013.

L'article 32 du décret de 1985 dispose que les frais de déplacement et de séjour supportés par les membres du conseil d'administration à l'occasion des réunions du conseil d'administration, du bureau ou de tout organisme dont ils font partie ès qualités sont remboursés dans les conditions prévues par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les procès-verbaux du conseil d'administration du CDG56 abordent la question des « frais de déplacement des administrateurs, des membres des instances paritaires et du personnel » et prévoient, à titre dérogatoire, l'indemnisation de l'usage du véhicule personnel lors des déplacements temporaires hors stage, y compris pour les administrateurs de l'établissement. Ceci est conforme à l'article 15 du décret du 19 juillet 2001.

En revanche, rien n'est mentionné en ce qui concerne d'éventuelles indemnités pour des commissions de sélection professionnelle. Les montants versés ne se retrouvent pas dans le fichier des mandats et aucune pièce justificative n'a pu être produite.

La chambre rappelle la nécessité de délibérer pour tout cas de remboursement de frais, de libeller correctement les indemnisations effectuées et de disposer des pièces justificatives correspondantes. Le CDG56 indique dans sa réponse que la délibération correspondante sera actualisée et précisera la liste de toutes les prises en charge de frais, y compris pour les sélections professionnelles.

Le plafond des indemnités des quatre vice-présidents n'appelle, par ailleurs, pas d'observation.

1.5 Les délégations

1.5.1 Les délégations de compétences du conseil d'administration au président

En vertu de l'article 28 du décret n° 85-643, le président peut recevoir délégation du conseil d'administration, dans les domaines visés au 3° aliéna de l'article 27 : « *des emprunts, des acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers, des prises et cessions de bail supérieur à trois ans, des marchés de travaux, de fournitures et de services, de l'acceptation ou du refus des dons et legs, de la fixation des effectifs du centre, des conditions de leur emploi ainsi que des conventions passées avec des collectivités non affiliées ou d'autres centres de gestion en application des trois premiers alinéas de l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984* ».

Ce même article dispose que le président « *rend compte au conseil d'administration de ses décisions prises à ce titre lors de la plus proche réunion de ce dernier* ».

Par délibération du 7 juillet 2008, le président a effectivement reçu une délégation du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant la passation, l'exécution et le règlement des marchés de moins de 60 k€. Par délibération du 15 mars 2011, il a reçu délégation pour toute décision concernant les avenants des marchés de moins de 60 k€ HT.

Cette délégation a été étendue lors du renouvellement de son mandat à tous les marchés à procédure adaptée (MAPA, soit les marchés de fournitures et de services jusqu'à 207 k€ HT et les marchés de travaux jusqu'à 5,186 M€ HT), par délibération du 8 juillet 2014.

Le président rend tardivement compte des marchés conclus au titre de cette délégation puisqu'il ne le fait qu'au début de l'année n+1 pour l'ensemble de l'année n.

Le CDG56 s'est engagé à inscrire désormais ce compte rendu à l'ordre du jour du conseil d'administration le plus proche.

1.5.2 Les délégations de fonctions du président aux vice-présidents

L'article 29 du décret n° 85-643 dispose que « *le président peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs membres du bureau* ».

Par arrêtés du 7 juillet 2008 et du 15 juillet 2014, le président a pris des arrêtés de délégation de fonctions. Chaque vice-président se voit déléguer un domaine, qui correspond plus ou moins aux pôles de l'organigramme : « ressources internes », « qualité de vie au travail », « relations sociales et conseils aux collectivités » et « emploi territorial ».

La nature exacte et l'étendue des pouvoirs (champ, modalités, seuils, limites, actes,...) qui font l'objet de ces délégations ne sont pas suffisamment précises pour permettre d'en apprécier la consistance.

Par analogie, en matière de délégations accordées par le maire à ses adjoints (article L. 2122-18 du CGCT), le juge administratif a indiqué que le maire « *ne peut utilement exercer sa surveillance lorsque ne sont pas précisées l'étendue et les limites des fonctions déléguées* »³.

1.6 Les rapports d'activité

Les rapports d'activité, prévus par l'article 27 du décret n° 85-643 et publiés sur le site Internet du CDG, indiquent les volumes d'activité du centre. Jusqu'à l'exercice 2011, seul le budget primitif était communiqué. A partir de 2012, les données financières se sont un peu étoffées : présentation du compte administratif et évolution des résultats.

Le CDG a indiqué qu'« *il a été décidé d'adopter une nouvelle présentation à partir [...] du rapport d'activité 2015 car pouvant s'appuyer sur de nouvelles données, notamment issues du logiciel de gestion financière et de la mise en place de tableaux de bord* ».

La chambre prend acte du fait que l'ordonnateur envisage de moderniser le rapport d'activité à compter de 2015 et considère les compléments financiers envisagés comme effectivement nécessaires.

³ CAA Nancy, 22 janvier 2004, *commune de Serre-les-Moulières*, req. n° 98NC00641.

1.7 Les conventions

Un échantillon de douze conventions a été analysé :

Objet de la convention
Convention avec l'association des Maires du Morbihan concernant l'occupation de 147 m ² dans les locaux du CDG de 2003 à 2013
Modèle de convention de mise à disposition de personnel du service « Missions temporaires »
Mission d'assistance à l'archivage - convention avec le service des archives départementales
Modèle de convention de mise à disposition de personnel dans le cadre d'une mission d'archivage
Etudes d'organisation – analyse organisation des services – commune de Hennebont
Etudes d'organisation – analyse des activités administratives – commune de Muzillac
Partenariat paierie départementale
Accord local de dématérialisation
Mise à disposition de fibres optiques
Convention de partenariat des consommables informatiques
Convention relative au financement d'actions menées par le CDG56 à destination des personnes en situation de handicap
Convention de partenariat entre les CDG de Bretagne et la délégation régionale du CNFPT Bretagne (développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences)

Toutes les mises à disposition de personnel et de matériel sont facturées, hormis l'entretien ménager des locaux pour l'association des maires du Morbihan, soit 4 heures hebdomadaires depuis 2003 et une aide en nature d'environ 4 000 € par an, prévue par la convention.

Les modalités de dénonciation ne sont pas prévues dans trois conventions⁴.

Deux conventions sont renouvelées par tacite reconduction⁵, dont l'une s'est terminée au bout de dix ans.

Une autre convention perdue aujourd'hui alors qu'elle est théoriquement expirée depuis novembre 2013. Il s'agit de la convention du 5 novembre 2010 avec le service des archives du conseil départemental du Morbihan pour une mission d'assistance à l'archivage. Elle définit le rôle de la direction des archives départementales dans la mission d'assistance à l'archivage effectuée par le CDG pour le compte des collectivités. Le CDG a indiqué à ce sujet que cette convention ne sera pas renouvelée.

Si cette convention est sans incidence financière entre le CDG et le département, l'intervention de la direction des archives départementales (aide au recrutement et formation des archivistes, appui technique et scientifique, contrôle de la bonne exécution des opérations, visites inopinées sur site) se fait en dehors de tout cadre conventionnel. Or, la légitimité juridique de cette prestation est contestable et il peut être considéré que le CDG intervient dans un secteur concurrentiel, sans être en mesure d'afficher ses coûts complets d'intervention et les différents avantages procurés par son statut public ou les aides reçues à ce titre, dont la collaboration avec le département fait partie.

⁴ Convention du 27 mars 2003 avec l'association des maires du Morbihan, convention du 22 octobre 2014 avec la commune d'Hennebont pour une analyse de l'organisation des services, convention du 16 décembre 2014 avec la commune de Muzillac pour une analyse des activités administratives.

⁵ Convention du 27 mars 2003 avec l'association des maires du Morbihan concernant l'occupation de locaux au CDG et convention du 25 novembre 2011 avec les Ateliers du Bocage - Emmaüs pour la récupération des consommables informatiques.

Par deux délibérations du 15 octobre⁶ et du 16 décembre 2014⁷, le CDG56 a décidé d'expérimenter la mutualisation d'actions et de moyens entre les CDG bretons. Le CDG56 est pilote pour « *accompagner collectivement à la mise en place des schémas de mutualisation* » et co-pilote pour « *développer des outils communs de gestion et envisager de nouvelles coopérations* ».

Ces déclarations ne se sont pour l'instant traduites par aucune convention spécifique. Un état des lieux a toutefois été réalisé sur les pratiques des quatre CDG en matière d'assistance à la mise en place de schémas de mutualisation. Le CDG56 indique qu'une fiche action a été élaborée et des outils et supports communs élaborés, comme des modèles de convention et des trames de schémas ; les travaux se poursuivent avant l'intervention de la phase conventionnelle.

D'une manière générale sur le paysage conventionnel, la chambre souligne qu'il serait de bonne gestion que les conventions soient renouvelées de manière expresse, afin de garantir un meilleur suivi, d'éviter les situations acquises et d'offrir la possibilité d'une remise en question périodique, qu'elles prévoient des modalités de dénonciation et comportent une date limite de validité qui soit respectée.

2 L'ANALYSE COMPTABLE, BUDGETAIRE ET FINANCIERE

2.1 La fiabilité des comptes et des documents et procédures budgétaires

2.1.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

La nomenclature comptable M832 a rendu obligatoire le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent. Cette obligation résulte du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement.

Le rattachement des charges et des produits permet notamment une comparaison sur plusieurs années de la consommation des crédits sur une nature particulière et facilite ainsi le pilotage de la collectivité. Elle permet également de rendre une image fidèle de la situation de l'organisme.

Sur la période 2008 à 2013, l'établissement n'a pas pratiqué cette procédure : les comptes 408, 418, 428, 438, 448 et 468 ne sont pas mouvementés.

Le rattachement est pratiqué à compter de 2014 : le compte 408 « factures non parvenues » est mouvementé à hauteur de 55 k€.

La chambre relève que le rattachement n'est effectif que depuis 2014 et demande au CDG de veiller à le pratiquer de manière systématique, ce que le CDG s'engage à faire.

⁶ page 3 : « engagement dans une démarche d'expérimentation de la mutualisation au niveau régional ».

⁷ page 6 : fixation de « nouveaux axes de développement d'intérêt commun pour la période 2014 – 2017 y compris pour la mutualisation de certains de leurs actions et moyens ».

2.1.2 Etat de l'actif, inventaire et durées d'amortissement

L'inventaire au 31 décembre 2013 a été comparé avec l'état de l'actif à la même date. Les totaux sont identiques au centime près pour les deux documents et le document fourni par les services de l'ordonnateur s'intitule « état des immobilisations ».

Les délibérations du 25 mars 1991 et du 15 octobre 2014 relatives aux durées d'amortissement sont conformes aux durées indicatives prévues dans la M832, hormis pour les « constructions – bâtiments publics » -compte 213- qui sont amortis sur 50 ans, alors que la M832 recommande une durée de 15 à 20 ans pour les « agencements et aménagements de bâtiments ».

Les durées d'amortissement utilisées dans l'inventaire sont conformes aux durées d'amortissement délibérées, à l'exception de deux matériels de bureau amortis sur 15 ans au lieu de cinq :

- immobilisation n° 2013/112 « ensemble fermant nom2975A1 », valeur d'acquisition 4 292,18 €,
- immobilisation n° 2013/113 « ensemble fermant nom2975B1 », valeur d'acquisition 4 292,18 €.

Dans plusieurs cas, la date d'acquisition du bien, qui sert de point de départ pour l'amortissement, diffère de plusieurs années entre l'inventaire et l'état de l'actif. Ainsi par exemple :

Numéro d'inventaire	Compte par nature	Désignation du bien	Valeur d'acquisition (en €)	Date d'acquisition dans l'inventaire	Date d'acquisition dans l'état de l'actif
2011/40	2131	Extension centre de gestion aile nord	3 533 174,58	01/01/2005	16/12/2009 et 5/11/2013
90-53	2131	Ancien bâtiment	221 358,57	1/01/2002	02/01/1990
97-49	2131	Construction immeuble	1 382 757,64	1/01/2002	02/01/1997
98-2	2188	Plieuse agrafeuse	8 916,90	1/01/2002	2/01/1998

Les deux documents ne sont pas cohérents puisque, dès lors que l'amortissement des biens ne débute pas à la même date, le montant cumulé des amortissements antérieurs ne saurait être identique, ce qui est pourtant le cas.

Les frais d'études ne sont amortis sur cinq ans que dans le cas où ils ne sont pas suivis de réalisation. Dans le cas contraire, ils sont transférés au compte 23 par opération d'ordre budgétaire lors du règlement du prestataire (cf. instruction comptable M832, tome I, paragraphe 2.2.3, p.193). Or les frais d'étude « AMOA refonte site internet » pour 49 k€ et 8 k€ sont amortis sur cinq ans dans l'inventaire au 31 décembre 2013, alors que l'étude a bien été suivie d'une réalisation (nouveau site internet).

La chambre demande au CDG de remédier aux inexactitudes de l'inventaire en matière d'amortissements. Dans sa réponse, celui-ci précise que la durée d'amortissement des « agencements et aménagements de bâtiments » sera revue et ramenée de 50 à 20 ans.

2.1.3 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Le montant des restes à réaliser est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement, dont la tenue est obligatoire⁸.

Avant 2014, la comptabilité d'engagement n'était pas tenue. Les montants des restes à réaliser n'étaient donc que des évaluations.

A la suite de l'installation d'un nouveau logiciel en avril 2014 et d'une réflexion sur un projet de règlement financier, la comptabilité d'engagement se met en place très progressivement dans les services. Sur l'exercice 2014, seule la direction des ressources internes a engagé ses dépenses depuis l'automne.

Selon les comptes administratifs, les restes à réaliser s'établissent ainsi :

(en euros)	Restes à réaliser en dépenses	Restes à réaliser en recettes
2009	798 053	32 000
2010	618 054	6 000
2011	1 174 978	0
2012	1 075 900	0
2013	325 000	0
2014	62 975	0

Pour évaluer la réalité des restes à réaliser, la transmission des pièces justificatives correspondantes a été demandée. Le CDG a effectivement fourni des pièces (copie des actes d'engagement relatifs au marché de travaux d'extension du CDG, courriers d'attribution de subvention, etc.), mais indique à plusieurs reprises : « *report à l'époque du disponible sur les programmes et non uniquement des sommes engagées* », « *des crédits avaient été inscrits pour réaliser cette opération* », « *le montant inscrit [en restes à réaliser] correspond au solde de l'opération* ».

Il apparaît que le CDG assimilait les restes à réaliser à des reports de crédits disponibles.

Or, le caractère inexact des restes à réaliser a une incidence sur le calcul du résultat. Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Par voie de conséquence, l'affectation des résultats a été erronée chaque fois que les restes à réaliser n'ont pas été correctement arrêtés.

Incidentement, cela a permis au CDG de présenter des besoins de financement supérieurs à la réalité et de justifier ainsi indirectement le montant élevé de ses réserves financières accumulées.

La chambre rappelle que la tenue de la comptabilité d'engagement est obligatoire et demande un achèvement rapide de la fiabilisation en cours. Dans sa réponse, le CDG indique que l'exercice 2015 voit la systématisation de la comptabilité d'engagement.

⁸ Article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, article 58 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ; instruction comptable M832, tome 1 « le cadre budgétaire et comptable », titre 4, chapitre 1.

2.1.4 L'affectation des résultats

Jusqu'en 2012 inclus, les modalités d'affectation du résultat ne sont pas conformes aux dispositions de l'instruction comptable M832.

(en euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat de fonctionnement cumulé	1 968 209	2 279 429	2 833 511	3 075 791	3 227 788	2 726 589
Résultat d'investissement cumulé (A)	-522 239	-629 953	-507 584	-426 911	-618 761	-193 566
Restes à réaliser en recettes (B)	32 000	6 000	0	0	0	0
Restes à réaliser en dépenses (C)	798 053	618 054	1 174 978	1 075 900	325 000	62 975
Solde de financement de la section d'investissement (A + B - C)	-1 288 292	-1 242 007	-1 682 562	-1 502 811	-943 761	-256 541
AFFECTATION THEORIQUE	1 288 292	1 242 007	1 682 562	1 502 811	943 761	256 541
AFFECTATION REELLE (1068) (N+1)	10 077	0	0	0	943 761	256 541

Source : CRC d'après les comptes administratifs.

Au-delà des restes à réaliser qui sont inexacts et qui faussent les résultats, les besoins de financement ne sont en effet pas couverts. Ainsi, aucune affectation n'a été réalisée au compte 1068 en 2010, 2011 et 2012 et une affectation insuffisante peut être relevée en 2009, alors que les différents résultats cumulés de la section de fonctionnement le permettaient.

2.1.5 Les taux d'exécution du budget

Seul le niveau d'exécution des produits de fonctionnement est correct (99 % en moyenne lissée sur 2011-2014).

Le niveau d'exécution des dépenses de fonctionnement est faible, il atteint en moyenne lissée 82 % sur la période 2011-2014. Ce taux de réalisation trouve son origine dans des prévisions surestimées, notamment en matière de charges à caractère général et de charges de personnel.

Les prévisions de dépenses d'investissement sont très largement supérieures aux dépenses réalisées sur toute la période. Les taux d'exécution s'établissent, en moyenne lissée, à 20 % en dépenses, hors restes à réaliser, sur la période 2011-2014.

Une telle présentation budgétaire ne répond pas aux exigences de l'instruction comptable M832 applicable aux centres de gestion, qui rappelle que les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère⁹.

Le niveau de réalisation du budget, en dépenses de fonctionnement en particulier, est faible alors que la pérennité des actions du centre et la part prépondérante des dépenses de personnel devraient permettre une prévision bien plus ajustée.

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est très faible et, depuis 2013, le taux d'engagement n'est qu'à peine plus élevé. L'affichage de projets non réalisés en investissement contribue à fournir des justifications au maintien de réserves financières élevées et d'un besoin de financement artificiel.

⁹ M832, tome I « le cadre budgétaire et comptable », titre 3, chapitre 3, paragraphe 3.2.

En réponse, le CDG56 affirme qu'« *il sera procédé à une analyse plus fine des prévisions, notamment en recourant à la méthode budget base zéro dès l'élaboration du budget* ». Sur l'investissement, « *la mise en œuvre du schéma directeur informatique et des prévisions analysées plus finement devront permettre de ne pas reproduire les constats de la période passée* ».

2.1.6 Les annexes budgétaires

Les différents états prévus par la M832 sont joints aux comptes administratifs.

L'état du personnel ne fait toutefois pas apparaître les agents non titulaires recrutés par le CDG pour les mettre à disposition des collectivités dans le cadre de missions d'intérim, alors que ces agents représentent près de la moitié de la masse salariale de l'établissement (48 % en 2013).

L'état du personnel indique seulement : « agents non-titulaires : recrutement en fonction des nécessités des services : -pour les services du centre de gestion (siège) –pour le service des missions temporaires ».

La chambre souligne que l'information des tiers et du conseil d'administration est ainsi lacunaire sur le nombre de contractuels et les types de contrats concernés. Le CDG56 s'engage à rectifier cette situation avec le budget 2016 et un ajustement trimestriel par la suite.

2.2 La situation financière

2.2.1 Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement s'établissent à 6,5 M€ en 2014.

L'augmentation moyenne annuelle sur la période est de 6 %. Cette évolution s'explique

- par l'augmentation sur la période du produit des cotisations obligatoires (+ 176 k€ soit + 11 %), grâce au dynamisme des bases (+ 3,61 % en moyenne par an). Alors que le nombre de communes affiliées est stable et que le nombre d'EPCI affiliés diminue, cela signifie que la masse salariale des collectivités affiliées, sur laquelle est assise la cotisation du CDG, a augmenté ;
- par la hausse du produit des cotisations additionnelles (+ 432 k€ soit + 48 %), dont le taux a été augmenté en 2013 ;
- et par l'évolution des facturations au titre des conventions et autres remboursements (+ 586 k€ soit + 26 %), notamment des missions temporaires.

Evolution des recettes réelles de fonctionnement

<i>(en euros)</i>		2011	2012	2013	2014
013	Atténuations de charges	26 545	51 094	32 541	4 201
70	Produits des activités	5 308 816	5 482 617	5 645 680	6 286 499
74	Dotations subventions et participations	142 026	95 395	110 729	208 083
75	Autres produits de gestion courante	0	0	0	0
Recettes de gestion		5 477 387	5 629 106	5 788 950	6 498 783
77	Produits exceptionnels	9 310	25 283	6 654	92 614
Recettes totales de fonctionnement		5 486 697	5 654 389	5 795 604	6 591 397

Source : comptes administratifs.

Le taux de cotisation obligatoire est de 0,8 % de la masse salariale des collectivités affiliées, ce qui correspond au maximum autorisé par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Le taux de cotisation additionnelle, qui était de 0,45 % depuis 2005, est passé à 0,60 % en 2013. Ceci a entraîné en 2013 un produit de cotisation additionnelle supplémentaire, strictement lié à l'effet taux, de 315 k€¹⁰.

Evolution des bases et taux de cotisations

(en euros)	2011	2012	2013	2014	Evolution annuelle moyenne
bases cotisations	199 915 734	210 351 927	214 990 736	222 375 026	3,61 %
taux cotisation obligatoire	0,80 %	0,80 %	0,80 %	0,80 %	
taux cotisation additionnelle	0,45 %	0,45 %	0,60 %	0,60 %	
produits des cotisations	2 498 947	2 630 785	3 012 076	3 113 210	7,60 %

Source : CDG56.

2.2.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement s'établissent à 5,9 M€ en 2014. Elles ont augmenté de 7 % en moyenne par an. La masse salariale représente 76 % du total des dépenses de fonctionnement en 2014 et augmente de 8 % par an en moyenne. Les charges de personnel non titulaire augmentent de 35 % sur la période¹¹. Les charges à caractère général augmentent de 10 % par an en moyenne et de 30 % sur la période 2011-2014.

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement

(en euros)	2011	2012	2013	2014
011 Charges à caractère général	728 866	747 016	798 770	960 453
012 Charges de personnel et frais assimilés	3 540 352	3 823 913	4 060 241	4 465 876
65 Autres charges de gestion courante	421 809	428 815	490 120	403 901
dépenses de gestion	4 691 027	4 999 744	5 349 131	5 830 230
66 Charges financières	90 097	86 146	84 715	91 416
67 Charges exceptionnelles	13 157	9 976	5 555	4 175
dépenses totales de fonctionnement	4 794 281	5 095 866	5 439 401	5 925 821

Source : CRC. Il est rappelé que la colonne « rattachements » n'est renseignée dans le compte administratif qu'à partir de 2014.

2.2.3 L'autofinancement

Si les dépenses augmentent légèrement plus vite que les recettes en fonctionnement, elles leur restent nettement inférieures, engendrant un résultat de fonctionnement substantiel.

¹⁰ Le taux 2013 de 0,60 % de cotisation additionnelle appliqué aux bases de cotisation 2012, soit 210 351 927 €, donne un produit de 1 262 112 €, soit 315 528 € de plus que le produit 2012 de la cotisation additionnelle qui était de 946 584 €.

¹¹ c/6413 « rémunération du personnel non titulaire » : 1 043 441 € en 2011 et 1 408 874 € en 2014.

Résultats d'exécution

<i>(en euros)</i>		2011	2012	2013	2014
Fonctionnement	résultat de l'exercice	554 082	242 281	151 997	442 562
	<i>résultat cumulé</i>	2 833 511	3 075 791	3 227 788	2 726 589
Investissement	résultat de l'exercice	122 369	80 673	-191 850	425 194
	<i>résultat cumulé</i>	-507 584	-426 911	-618 761	-193 566
<i>résultat de clôture cumulé</i>		2 325 927	2 648 881	2 609 027	2 533 023

Source : comptes de gestion

Si l'autofinancement s'est amoindri entre 2011 et 2013, il s'est rétabli en 2014 à un niveau élevé.

Formation de l'autofinancement

<i>(en euros)</i>	2011	2012	2013	2014
recettes de gestion	5 477 387	5 629 106	5 788 950	6 498 783
produits exceptionnels	9 310	25 283	6 654	92 614
recettes totales de fonctionnement	5 486 697	5 654 389	5 795 604	6 591 397
dépenses de gestion	4 691 027	4 999 744	5 349 131	5 830 230
charges financières	90 097	86 146	84 715	91 416
charges exceptionnelles	13 157	9 976	5 555	4 175
dépenses totales de fonctionnement	4 794 281	5 095 866	5 439 401	5 925 821
épargne de gestion	786 360	629 362	439 819	668 553
épargne brute	692 416	558 523	356 203	665 576
remboursement du capital de la dette	116 997	121 595	126 374	131 342
épargne nette	575 419	436 928	229 829	534 234
taux d'épargne brute	10,5%	7,7%	4,0%	8,1%

Source : CRC

Le taux d'autofinancement s'établit à plus de 8 % en 2014, ce qui est satisfaisant.

Des investissements sont certes prévus pour un montant de 1,8 M€ au budget primitif 2015 ; néanmoins, en 2014, le taux réel d'exécution du budget n'était que de 38 %.

La chambre constate le niveau constamment positif et significatif de la capacité d'autofinancement. Celle-ci se situe à un niveau élevé au regard des besoins structurels limités en investissement et doit inciter le CDG à réfléchir à un niveau de cotisation adapté aux besoins de financement effectifs de ses missions. L'augmentation de la cotisation additionnelle, non adossée sur des justifications issues de la comptabilité analytique, n'apparaît d'ailleurs pas justifiée au regard de la situation financière globale du CDG.

2.2.4 Le financement des investissements et la trésorerie du CDG

Le montant des investissements réalisés par le CDG est faible, car il exerce essentiellement une activité de services. Entre 2011 et 2014, les investissements cumulés se sont élevés à 1,2 M€, soit en moyenne 300 k€ par an. Le total des investissements de la période a été autofinancé à 100 %.

Dépenses d'équipement (en euros)

emplois	2011	2012	2013	2014	<i>total</i>
dépenses d'équipement c/20, c/21 et c/23 (hors restes à réaliser)	125 576	170 966	291 718	645 304	1 233 564
ressources	2011	2012	2013	2014	<i>total</i>
épargne nette	575 419	436 928	229 829	534 234	1 776 410
FCTVA c/10222	217 687	53 993	16 249	19 692	307 621
emprunts nouveaux	0	0	4 008	0	4 008

Source : comptes administratifs

Le CDG ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement. Il a indiqué que le principe en avait été approuvé par le conseil d'administration ; une réflexion devrait en outre être engagée sur la « mise en place d'un PPI pour la section de fonctionnement » ; enfin, une planification des « programmes informatiques » à réaliser jusqu'en 2017 sera inscrite dans le futur schéma directeur informatique.

De fait, l'acquisition, en mai 2014, d'un petit immeuble de sept appartements, d'une surface de 302 m², sur une parcelle attenante à l'actuelle implantation du CDG, fera l'objet d'aménagements.

Actuellement installé dans un ensemble immobilier constitué par agrégations et constructions au fil du temps et dont il est propriétaire, le CDG56 dispose de 2 393 m², dont cinq salles de réunion, l'une pouvant servir aux concours et examens.

Si la continuité des bâtiments et l'anticipation de la création du service de médecine préventive pouvaient justifier l'extension, l'objectif était aussi de « constituer une réserve foncière », selon le centre lui-même. Les surfaces actuellement occupées par les agents du siège donnent un ratio total proche de 40 m², équivalent à celui de l'Etat, tous types de surfaces confondus, ce qui est donc significatif.

Financement des investissements et évolution de la trésorerie

(En k€)	2011	2012	2013	2014
Passif immobilisé (fonds propres + provisions + dettes à long terme)	7 614	7 792	7 837	8 184
Actif immobilisé	5 288	5 143	5 228	5 651
Fonds de roulement (FR)	2 326	2 649	2 609	2 533
Actif circulant (stocks + créances)	1 030	945	722	1 043
Passif circulant (fournisseurs + dettes à court terme + comptes de régularisation)	119	73	54	115
Besoin en fonds de roulement (BFR)	910	872	668	928
Trésorerie (FR - BFR)	1 416	1 777	1 941	1 605

Source : CRC d'après les bilans synthétiques des comptes de gestion

Le fonds de roulement est positif et son niveau est élevé et constant sur la période : les immobilisations de long terme sont largement couvertes par des ressources de long terme.

Le niveau des reports à nouveau (compte 110), qui enregistre l'excédent cumulé de la section de fonctionnement, s'élève à plus de 3 M€ en 2013 et à 2,3 M€ en 2014. En 2014, plus d'un tiers des fonds propres sont constitués d'excédents de fonctionnement reportés¹².

¹² Bilan au 31/12/2014 : montant du report à nouveau c/110 ou excédents de fonctionnement reportés : 2 284 k€ / total fonds propres : 6 261 k€ = 36,5 %.

Les excédents cumulés de la section de fonctionnement affectés au financement de la section d'investissement (compte 1068) -ou excédents de fonctionnement capitalisés- ont plus que doublé sur la période et s'établissent à 1,8 M€ en 2014.

Concernant le financement à court terme, le besoin en fonds de roulement reste positif sur la période ; les créances sont supérieures aux dettes d'exploitation.

Trésorerie en nombre de jours de dépenses de fonctionnement

Budget principal (c/515)	2011	2012	2013	2014
Trésorerie au 31 décembre (en €)	1 415 616	1 777 178	1 940 884	1 605 348
Dépenses réelles de fonctionnement (en €)	4 794 281	5 095 866	5 439 401	5 925 821
Trésorerie en jours	108	127	130	99

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Conséquence d'un fonds de roulement significatif et d'un besoin en fonds de roulement positif mais limité, la trésorerie est nettement positive et s'élève à 1,6 M€ au 31 décembre 2014, soit un peu plus de trois mois de dépenses de fonctionnement, ce qui est confortable alors que le centre connaît des dépenses, pour l'essentiel, de fonctionnement, lissées et prévisibles.

Le CDG a néanmoins souscrit une ligne de trésorerie de 200 k€ depuis au moins 2009, qu'il n'a jamais activée. Par délibération du 27 février 2015, elle a été renouvelée, avec un plafond relevé à 400 k€.

Dans la mesure où il autofinance ses investissements et où il bénéficie d'une trésorerie confortable, ce dispositif n'apparaît pas utile.

La chambre observe donc le niveau élevé du report à nouveau, qui dénote une accumulation excessive de ressources inutilisées, en l'absence de corrélation avec une politique d'investissement programmée, avec des risques clairement identifiés ou avec un accroissement prévisible de missions à court terme et sans ressources correspondantes. Elle relève un niveau élevé du fonds de roulement et de la trésorerie.

La situation financière du CDG confirme la nécessité de déterminer des niveaux de cotisation en rapport avec les besoins financiers réels du centre, alors même que les collectivités adhérentes sont confrontées à une raréfaction de la ressource. En particulier, le taux de cotisation obligatoire est resté fixé sur le maximum légal.

La chambre invite le centre à approfondir sa réflexion sur l'utilité de poursuivre ses investissements immobiliers dans l'attente d'une clarification du futur paysage institutionnel des CDG et des autres acteurs locaux. En réponse, le CDG56 précise qu'il ne procédera plus qu'à l'aménagement des derniers locaux acquis.

2.2.5 La dette

Le CDG a souscrit deux emprunts classés A1 dans la charte dite « Gissler », l'un en 2002 (232 k€ sur 15 ans, avec un taux variable basé sur l'indice EURIBOR 1 an, soit 3,6 % à l'origine) pour acquérir une propriété et l'autre en 2006 (2,6 M€ sur 20 ans –et non 15 comme indiqué par le CDG dans ses réponses-, avec un taux fixe de 3,92 %) pour l'extension de l'aile nord du CDG.

L'encours de la dette s'élève à 1,9 M€ au 1^{er} janvier 2015, et la capacité de désendettement de trois années est satisfaisante et maîtrisée.

Evolution de la dette

Budget principal (c/164)	2011	2012	2013	2014
Stock de dette au 31/12/N-1	2 399 276	2 282 279	2 160 684	2 038 318
Remboursement N	116 997	121 595	126 374	131 342
Emprunt(s) nouveau(x)	0	0	4 008	0
Encours de dette au 31/12/N	2 282 279	2 160 684	2 038 318	1 906 976
Intérêts des emprunts (c/66)	90 097	86 146	84 715	91 416
Taux d'intérêt apparent	3,95 %	3,99 %	4,16 %	4,79 %
Encours / Epargne brute (en années)	3,3	3,9	5,7	2,9

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le CDG est en mesure de rembourser ses emprunts par anticipation. En effet, le capital restant dû au 31 décembre 2014 est de 1,9 M€ et le solde du compte 110 au 31 décembre 2014 s'élève à 2,3 M€. En théorie, 1,9 M€ pourraient être affectés au compte 1068 pour rembourser la totalité du capital de la dette (le besoin de financement 2014 à couvrir en 2015 est de 256 k€).

La souscription d'emprunts par le centre apporte une justification artificielle à l'accumulation de réserves, sous le prétexte de contraintes financières et d'engagements de moyen à long terme, qui pourraient en réalité être déliés aisément.

Au regard de sa situation financière, d'une part, et du coût annuel de l'endettement, soutenable mais inutile, d'autre part, la chambre invite le CDG à étudier la possibilité d'effectuer un remboursement anticipé d'une part de sa dette, en tenant compte des indemnités et pénalités. Dans sa réponse, le CDG56 affirme que les possibilités de remboursement anticipé vont être « *reposées au regard des choix politiques à venir et ce, dès le budget 2016* ».

2.3 La comptabilité analytique

Le législateur opère une distinction entre le financement des missions obligatoires des centres de gestion et celui de leurs missions facultatives¹³. Ces dispositions impliquent que le CDG ait une connaissance du coût de chacune des missions qu'il exerce et des recettes correspondantes. Il doit en particulier être en mesure de s'assurer que les missions obligatoires et facultatives sont respectivement financées par le produit de la cotisation obligatoire et celui de la cotisation additionnelle.

De 2006 à 2013, le CDG a mis en œuvre ce qu'il dénomme une « comptabilité de répartition », dans un objectif d'usage interne.

Une liste de seize centres de coûts répartis en quatre groupes a été déterminée : missions obligatoires financées par la cotisation obligatoire ; missions facultatives financées par la cotisation additionnelle ; missions facultatives (correspondant aux conventions et prestations facturées, telles que les missions d'inspection hygiène et sécurité dans les collectivités) ; divers. Ces centres correspondent aux différents services physiques du CDG tels qu'ils étaient organisés à l'époque.

¹³ Article 22 de la loi du 26 janvier 1984 : « *Les missions obligatoires [...] sont financées par une cotisation obligatoire [...]. Les missions supplémentaires sont financées [...] soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle* ».

Le CDG a indiqué que la clé de répartition des charges « *ne pouvant être rattachées à un service prédéfini* » reposait sur la surface occupée par agent et le nombre d'agents dans le service. Ceci est contestable, car la surface occupée n'est que faiblement corrélée aux charges globales d'un service et à la ventilation de ses charges et de ses quotités de travail en fonction de ses missions.

Entre 2010 et 2013, les pourcentages attribués aux clés de répartition ont été modifiés à huit reprises. Or, en vertu du principe de permanence des méthodes, pour assurer une fiabilité des résultats et la possibilité de comparaisons dans le temps, les clés de répartition retenues doivent être stables. Le CDG a expliqué que ces variations avaient pour objectif de refléter le plus possible la réalité (livraison d'un nouveau bâtiment sur la période, entraînant une redistribution des bureaux).

De plus, les règles relatives à la comptabilité analytique (clefs de répartition retenues, retraitements comptables réalisés, périmètre de chaque centre d'analyse,...) n'ont pas été formalisées dans un document et le conseil d'administration n'a pas délibéré sur la comptabilité analytique.

Un travail engagé en 2013 avec un consultant a abouti courant 2014 à la constitution d'une nouvelle nomenclature budgétaire par missions, programmes et actions, utilisée pour la présentation du budget primitif 2015.

A cette occasion, une nouvelle clé de répartition a été instaurée pour la masse salariale. Elle repose désormais sur le temps passé par les agents dans les différentes activités. Les charges indirectes sont quant à elles affectées au prorata du coût direct des missions / programmes / actions (par exemple, si une action coûte 1 % du budget, 1 % des charges de carburant lui seront affectées).

Le CDG a indiqué que l'objectif était d'« *identifier au mieux le coût des politiques publiques de l'institution* » et d'atteindre « *une tarification au plus juste* ».

Le CDG a par ailleurs précisé que « *dès que la politique tarifaire sera définitivement assise sur une connaissance de ses coûts pour chacune des prestations mises en œuvre* », il étudiera les possibilités de répondre aux marchés des collectivités territoriales en matière de prestations de service.

La cohérence du périmètre de la comptabilité analytique avec celui de la comptabilité générale a été vérifiée pour 2013 et n'appelle pas d'observation.

La chambre constate que le CDG a mis en œuvre de 2006 à 2014 une comptabilité dite « de répartition », sans méthode formalisée et sans permanence des méthodes, et qu'il ne disposait pas d'outil satisfaisant de pilotage et de compte rendu de son activité aux collectivités.

La chambre observe qu'une nouvelle comptabilité analytique est mise en place à compter de 2015, qui a pour objectif d'affiner les tarifs et qui pourrait convenir si les clés de répartition adoptées sont bien pérennisées et la permanence des méthodes garantie à l'avenir.

Dans sa réponse à la chambre, le CDG souligne qu'il met en place une « *nomenclature stratégique budgétaire qui permettra une présentation du budget 2016 par politique publique et un vote sur les tarifs de l'établissement basés sur des coûts complets* ». Le nouveau dispositif sera ainsi achevé pour le vote du budget 2016. Les clés de répartition de chaque agent resteront inchangées et seul le paramètre lié au temps réel de chaque agent sera ajusté si nécessaire.

3 L'ORGANISATION DU CDG

3.1 L'organigramme

En 2013, a été mise en place une réorganisation des services, aboutissant à un organigramme de cinq unités :

- la mission conseils et organisation RH ;
- le pôle carrières – statuts ;
- le pôle emploi territorial, chargé notamment de l'organisation des concours, de la bourse de l'emploi et des missions temporaires (mise à disposition des collectivités de personnels en renfort ou en remplacement) ;
- le pôle santé au travail, qui est notamment chargé de mettre en œuvre un service de médecine professionnelle et préventive ;
- la direction des ressources internes, qui gère les moyens propres au CDG.

Le comité de direction, avec le directeur général des services (DGS) et les responsables de pôle, de mission et de direction, se réunit tous les 15 jours.

3.2 La gestion des ressources humaines

3.2.1 Les effectifs

Dans la mesure où les comptes administratifs et budgets prévisionnels comportent des états du personnel reprenant la délibération approuvant le tableau des effectifs en vigueur au 1^{er} mars ou au 1^{er} avril, les données sont cohérentes avec les bilans sociaux.

<i>Au 31 décembre :</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agents en position d'activité	nc	119	nc	106	nc	116
Fonctionnaires (titulaires et stagiaires)	41	42	49	44	46	48
Non titulaires sur emplois permanents	3	2	0	1	2	2
Autres	nc	75	nc	61	nc	66

Source : rapport sur l'état de la collectivité.

	2013	2014	2015
	Délibération du 21 mars 2013, effectifs au 1 ^{er} avril 2013	Délibération du 27 février 2014, effectifs au 27 février 2014	Délibération du 19 février 2015, effectifs au 27 février 2015
<i>Source</i>	<i>Annexe au CA 2013</i>	<i>Annexe au CA 2014</i>	<i>Annexe au BP 2015</i>
Emplois pourvus	48	48	49
Emplois non pourvus	5	5	16
Total	53	53	65

Depuis 2014, la création progressive du service de médecine préventive aboutit à une nette augmentation des effectifs du siège.

Au 1^{er} janvier 2015, la ventilation des effectifs du siège selon les différentes tâches que chacun effectue fait apparaître la répartition suivante : 18,95 ETP pour la direction générale et le pôle fonctionnel, 22,6 ETP pour les missions financées par les cotisations obligatoires, 5,85 ETP pour les missions financées par les cotisations additionnelles, 4,87 ETP pour les partenariats, 12,73 ETP pour les missions facultatives avec conventionnement.

Personnels contractuels du CDG56

	Hommes	Femmes	Total
<i>Saisonniers ou occasionnels</i>			
Au 31 décembre 2013	1	3	4
Au moins un jour en 2013	2	6	8
<i>Mis à disposition des collectivités territoriales</i>			
Au 31 décembre 2013	8	54	62
Au moins un jour en 2013	16	83	99

Source : rapport sur l'état de la collectivité.

Au 1^{er} janvier 2015, 85 agents effectuaient des missions temporaires, selon le rapport sur l'état de la collectivité.

3.2.2 Le temps partiel

Le temps partiel est particulièrement développé au siège du CDG56. Au 1^{er} septembre 2015, 28 % des titulaires travaillent à 80 % et 6 % travaillent à 90 %. Or, les agents à 80 % et les agents à 90 % sont rémunérés, par exception en vertu de l'article 60 de la loi du 26 janvier 1984, à hauteur de 6/7èmes et 32/35èmes, soit respectivement 85,71 % et 91,43 %. Cette sur-rémunération représente environ un ETP à l'échelle du CDG.

3.2.3 La démographie relative aux catégories, à l'âge et à l'ancienneté

Parmi les agents du siège, selon le tableau récapitulatif fourni par le CDG lors du contrôle au 1^{er} janvier 2015, 21 sont de catégorie A (soit 33 %), 17 de catégorie B (27 %) et 25 de catégorie C (40 %).

L'âge moyen des agents du siège est de 44 ans. La répartition par tranche d'âge ne pose pas de difficulté manifeste. Même si près de la moitié des agents du siège ont entre 45 et 55 ans, le renouvellement reste néanmoins assuré par le CDG.

Au 1^{er} janvier 2015, l'ancienneté moyenne des agents exerçant au siège est ainsi de 13 ans, avec une répartition relativement équilibrée selon la durée.

3.2.4 La politique salariale et indemnitaire

En 2013, le montant total des rémunérations annuelles brutes des fonctionnaires atteignait 1 387 632 €, dont 274 925 € de primes et indemnités (soit 19,8 %). Le montant total des rémunérations annuelles brutes des non-titulaires sur emploi permanent atteignait 50 465 €, dont 11 691 € de primes et indemnités (soit 23,2 %).

Jusqu'en 2013, le CA du CDG adoptait une délibération annuelle reconduisant le régime indemnitaire récapitulé en 2008 et adoptant les éventuels changements de coefficients des indemnités de base et de niveaux d'indemnisation d'agents aux tâches particulières.

Des arrêtés récapitulatifs annuels pour indemnités de chaque agent sont pris, ce qui sécurise le processus d'attribution et de paiement.

3.2.4.1 *La mise en place d'une prime de fonction et de résultats*

Le régime de la PFR (prime de fonction et de résultats) a été mis en place en 2010 pour les administrateurs et en 2012 pour les attachés. Dans les faits, le montant du plafond annuel de référence, tant pour la part « fonctions » que pour la part « résultats », a été systématiquement retenu. Ensuite, le coefficient de modulation a été déterminé afin que le montant final versé corresponde à la situation antérieure des intéressés.

En 2011, 2012 et début 2013, il s'est agi d'une simple adaptation des régimes précédents (notamment l'IFTS) au futur régime définitif de PFR. Les arrêtés individuels continuaient donc de viser les actes réglementaires relatifs à l'IFTS, tout en visant les délibérations annuelles du CDG et en comprenant dans leur titre la mention de la PFR. Ce dispositif transitoire manquait ainsi de clarté, même si, formellement, le comptable disposait d'éléments suffisants pour procéder au paiement.

Sur la base de la réorganisation du siège, des fiches de poste ont été reformalisées pour l'ensemble du personnel en 2013. En conséquence, un fléchage des postes a été réalisé pour permettre d'organiser et de rationaliser les procédures d'avancement et de promotion interne : sont ainsi fixés les grades auxquels chaque poste est ouvert. Le fléchage est un « plafond », qui détermine un grade-cible sur un poste donné, l'agent ne pouvant plus, s'il atteint ce grade-cible, bénéficier d'avancement de grade ou de promotion sans avoir effectué une mobilité vers un poste fléché sur un cadre d'emplois supérieur.

Une cotation de tous les postes a été en outre effectuée, permettant d'adapter le régime indemnitaire à la réalité des fonctions exercées, en dehors du seul critère du grade. Des critères ont été définis :

- postes de catégorie A : encadrement, technicité, exposition, sensibilité,
- postes de catégorie B : encadrement/animation d'équipe, technicité, exposition, sensibilité,
- postes de catégorie C : encadrement/animation d'équipe, technicité, exposition aux risques et pénibilité, sensibilité.

Un règlement des primes et indemnités a ainsi été établi. Le régime indemnitaire s'articule autour des deux primes :

- de grade, versée automatiquement lorsque l'agent détient le grade considéré,
- et de fonction, variant selon les responsabilités exercées et les exigences du poste occupé.

Après avis favorables du bureau et du comité technique, le CA a finalement approuvé ce nouveau régime et son règlement par délibération du 20 juin 2013, avec application au 1^{er} juillet 2013.

3.2.4.2 *Les problèmes posés par le dispositif actuel*

La délibération se place dans le cadre du respect du principe de parité entre fonction publique de l'Etat et fonction publique territoriale posé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Or, la loi prévoit expressément que, lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une PFR, une part liée aux fonctions et une part liée aux résultats soient instituées et versées aux agents.

Le dispositif mis en œuvre par le CDG ne fait que décliner en deux indemnités la part liée aux fonctions, avec un montant lié effectivement aux fonctions et un autre lié au grade, lui-même indirectement lié aux fonctions, celles-ci n'étant pas accessibles à tout grade. En revanche, aucune part liée aux résultats n'a été créée. D'ailleurs, certains bulletins de paie comportent des erreurs de libellés avec des lignes « résultat » en lieu et place de « grade », ce qui montre la substitution effectuée dans le logiciel de paie.

Une délibération adoptée dès le 17 octobre 2013 a apporté quelques modifications au dispositif, en attribuant notamment une part spécifique de la prime de fonctions pour les postes impliquant une mission de chef de projet ou d'assistant de prévention.

Par ailleurs, une « indemnité de lissage » est instituée (et isolée sur les fiches de paie) afin de « *favoriser la mobilité interne sans perte immédiate de revenu* ». Elle est versée aux agents effectuant, après au moins 3 ans sur leur poste, une mobilité vers un poste dont la cotation est inférieure à celle du poste précédent. L'indemnité permet le maintien à titre individuel du régime antérieur jusqu'au 31 décembre de l'année de mobilité. Elle est ensuite réduite d'un tiers au 1^{er} janvier de chaque année suivante.

Dans les faits, un libellé « indemnité différentielle » apparaît dans les bulletins de paie, sur une ligne distincte de celles relatives aux lignes « grade » et « fonctions ». En 2013, une attachée a reçu 264,48 € à ce titre. En 2014, elle a reçu 521,40 € et deux autres agents ont reçu 5,36 € chacun.

Si l'indemnité de lissage n'existe pas dans la législation nationale et dans la fonction publique d'Etat, elle a néanmoins été créée par le CDG dans le cadre de la délibération censée transposer la PFR. Sa création n'est qu'une conséquence et qu'un aménagement de la mise en place du régime indemnitaire global censé reprendre le cadre de la PFR. En conséquence, il est difficile de considérer que l'indemnité de lissage est, en soi, dépourvue de base légale. Son illégalité tient davantage à l'irrégularité de l'ensemble du dispositif indemnitaire adopté par le CDG.

La loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 instituant la PFR fait effectivement obligation aux collectivités de mettre en conformité, par délibération, le régime indemnitaire de leurs administrateurs, de leurs attachés territoriaux et de leur secrétaire de mairie lors de la première modification du régime indemnitaire des membres de l'un de ces cadres d'emplois.

L'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 dispose que « *lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une PFR, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats* ». La loi prévoit donc que l'assemblée délibérante ne peut transposer un modèle PFR qu'en transposant sa caractéristique première : la constitution en deux blocs distincts reconnaissant les fonctions d'une part et les résultats d'autre part.

La « part fonctionnelle » de la prime tient compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées. La « part résultats individuels » est liée aux résultats de la procédure d'évaluation individuelle et à la manière de servir. L'organe délibérant fixe les critères de détermination du niveau des fonctions et d'appréciation des résultats.

La loi fixe des montants annuels de référence pour les différents grades concernés. Pour la « part fonctionnelle », le montant individuel est déterminé par application au montant de référence d'un coefficient multiplicateur dans une fourchette comprise entre 1 et 6, au regard des critères d'attribution fixés par l'organe délibérant.

Pour la « part résultats individuels », le montant de référence est modulable par application d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 6. Le montant individuel attribué au titre de cette part fait l'objet d'un réexamen annuel au vu des résultats de la procédure d'évaluation individuelle. Tout ou partie de cette part peut être attribuée au titre d'une année sous la forme d'un versement exceptionnel (bonus), non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre.

Le montant individuel (somme des deux parts, dont les plafonds sont fixés librement par la collectivité) ne peut excéder le plafond global annuel retenu par les services de l'Etat, conformément au principe de parité entre fonctions publiques.

3.2.4.3 *Les évolutions envisageables*

Pour l'avenir, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 annonce une réforme d'envergure du régime indemnitaire, avec la création d'un nouveau régime indemnitaire de référence applicable aux fonctionnaires de l'Etat des filières administrative et sociale au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2015 (échéance désormais repoussée au 1^{er} janvier 2016), avant d'être généralisé au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2017. Le dispositif est centré sur une indemnité principale versée mensuellement, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire versé annuellement en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Cette dernière part n'est donc plus obligatoire.

L'IFSE a vocation à remplacer tous les régimes indemnitaires existants et notamment la PFR. Toutefois, au regard de sa mise en place échelonnée au sein de l'Etat, l'IFSE ne peut actuellement recevoir aucune application dans la fonction publique territoriale.

La chambre souligne donc la non-conformité du régime indemnitaire actuel du CDG56 avec les dispositions législatives et réglementaires en matière de PFR. Elle invite le CDG à le réviser à l'occasion de l'évolution du régime en vigueur au sein de l'Etat.

Dans sa réponse, le CDG affirme que « *le régime indemnitaire sera mis en conformité notamment lorsque l'IFSE remplacera tous les régimes indemnitaires existants notamment la PFR* ».

3.2.5 Le temps de travail

3.2.5.1 *Le décompte annuel du temps de travail*

L'accord d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) concernant les agents du siège a été signé le 19 décembre 2001, pour une application au 1^{er} janvier 2002.

Si une délibération du 18 décembre 2000 a lancé le processus d'adoption de l'accord, aucune délibération de validation n'a été produite par le CDG, de même qu'aucun avis préalable du CTP de l'établissement.

Il se réfère à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la FPT et aux décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001, relatifs à l'ARTT dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale, respectivement.

Un comité de pilotage et un groupe de travail ont préalablement entendu les agents dans chaque service, entre le 6 septembre et le 15 octobre 2001.

Auparavant, outre les cinq semaines de congés payés et les deux jours de fractionnement, les agents bénéficiaient de quatre jours de « congés annuels supplémentaires », de deux jours de « congés exceptionnels » et de deux jours de « ponts » ou « jours Préfecture ».

Selon l'accord, la durée annuelle du temps de travail « *se rapprochera des 1 600 heures* », la durée de référence étant considérée comme une « norme plafond », une « norme plancher » étant fixée à 1 580 heures. Déjà dans le texte même de l'accord, le minimum légal est au mieux considéré comme un plafond et dont il s'agit seulement de se rapprocher.

De fait, le « *décompte annuel des 1 600 heures de travail* » aboutit en réalité à une base de 1 596 heures, soit 228 jours de 7 heures en moyenne, après prise en compte des repos hebdomadaires (104 jours), des jours fériés (8 jours) et des congés annuels (25 jours).

Les congés annuels supplémentaires et les congés exceptionnels sont regroupés dans une seule catégorie, qui s'ajoute aux repos compensateurs RTT lorsque la durée hebdomadaire dépasse les 35 heures.

Ainsi, le nombre de jours travaillés s'échelonne de 228 à 200, avec une durée hebdomadaire de 35 à 40 heures. Le nombre de jours de RTT et de congés supplémentaires varie alors de 0 à 28. La durée annuelle est comprise entre 1 596 et 1 600 heures selon la formule choisie. Pour 39 heures hebdomadaires, modalité majoritairement retenue (à 54 %), 205 jours sont travaillés, le nombre de jours de RTT s'établit à 17, complétés de 6 jours de congés annuels supplémentaires.

En théorie, l'accord d'ARTT est donc proche du minimum annuel défini par la loi en 2001. Cependant, plusieurs éléments viennent remettre en cause ce respect théorique :

- le nombre de jours fériés pris en compte dans l'accord est de 8 ; or, le nombre de jours ouvrables fériés varie dans les faits entre 7 et 10 (sur un total de 11 jours fériés, lundi de Pentecôte compris, en retenant le cadre existant en 2001) et, sur la période 2002-2014, représente une moyenne annuelle de 8,7 ;
- les jours de fractionnement, jusqu'à 2, sont attribués en plus des congés recensés dans l'accord d'ARTT ; dans les faits, l'ensemble des agents en bénéficient ;
- les 2 jours de « ponts » ne sont pas évoqués dans l'accord d'ARTT mais, en réalité, sont attribués chaque année au personnel du siège ;
- la création de la « journée de solidarité » aurait dû se traduire par la réduction d'un jour d'ARTT, ce qui n'a pas été le cas jusqu'en 2013, ce qui était donc irrégulier.

En conséquence, pour une semaine de 35 heures, le temps annuel de travail peut descendre à 1 563 heures au lieu des 1 596 théoriquement prévues dans l'accord et des 1 607 heures désormais légalement prévues. La différence est donc d'environ une quarantaine d'heures par an et par agent, en moyenne.

Si la non-prise en compte de la journée de solidarité n'est pas réglementaire, les autres éléments diminuant le temps de travail annuel ne sont pas, en soi, irréguliers. Ensemble, ils aboutissent toutefois à une perte de capacité de travail pour le CDG équivalente à environ 1,5 ETP.

De plus, le prorata de temps hebdomadaire de travail est erroné pour les personnels à temps partiel à hauteur de 80 % d'un temps complet de 38 ou de 39 heures hebdomadaires. Ces agents effectuent respectivement 31,12 et 30,24 heures au lieu de 31,2 et 30,4 heures.

Les agents à temps partiel (environ un tiers de l'effectif du siège) bénéficient du même nombre de jours de congés supplémentaires et de « ponts » que le personnel à temps complet. Ces congés ne sont pas proratisés.

3.2.5.2 *Les autorisations spéciales d'absence*

L'accord récapitule en outre les droits à congés particuliers (parental, maternité-paternité,...) et les autorisations spéciales d'absence.

En ce qui concerne les agents du siège, le régime est plus généreux que celui existant dans le code du travail ou au sein de la fonction publique d'Etat,

- soit qu'il soit plus favorable pour des congés dont le principe n'est nullement mis en cause (5 jours pour une naissance contre 3 ; 2 jours pour le décès d'un beau-parent contre 1 ;...),
- soit qu'il attribue des jours de congés pour des motifs dont le principe est discutable et qui ne sont pas recensés par le code du travail ou au sein de la fonction publique d'Etat (2 jours pour le mariage des beaux-parents, beaux-frères, belles-sœurs de l'agent ; 2 jour pour le décès des beaux-frères et belles-sœurs ;...).

3.2.6 Les dossiers du personnel

La gestion des dossiers du personnel est éclatée au sein du pôle ressources : formations, congés, CET, cumuls d'activités ne sont pas gérés par les mêmes personnes que les carrières et ne figurent pas au dossier individuel de l'agent, la référence restant le dossier papier.

Il n'existe pas de fiche d'inventaire au début du dossier ou de chaque sous-dossier. Toutefois, les dossiers sont bien tenus, complets et favorisent la traçabilité de ce qu'ils contiennent (carrière, position, régime indemnitaire, notations, aptitude, dossier médical, diplômes et formations initiales requises,...), sauf sur l'absence de retracement des avis de CAP sur les avancements des dernières années (le visa figure dans l'arrêté mais sans date car le modèle dans le logiciel CIRIL est ainsi confectionné).

Les fiches de poste sont satisfaisantes, mises à jour, signées par supérieur, contresignées par l'agent et le DGS, mais ne sont pas toujours présentes.

Elles sont complètes dans les rubriques proposées : service, missions service, missions poste, cadre d'emplois et grade, domaines d'activités et tâches, exigences (savoir, connaissances, formation ; savoir-faire, technicité, expériences ; savoir-être), relations hiérarchiques, matériels et équipements utilisés.

En revanche, les fiches de notation apparaissent succinctes : absence de date d'entretien ; valeur professionnelle abordée dans une seule case générale, sans détail ; items notés (aptitudes générales, efficacité, qualités d'encadrement, « *sens des RH* ») limités à quatre ; modèle général limité à une page seulement (1 page entière au verso étant réservée à la procédure et une page entière étant dédiée aux vœux individuels). En outre, aucun lien n'est établi avec les fiches de poste.

La mise en place d'un système de primes omettant la part « résultats » -alors que la PFR devrait nécessiter une véritable évaluation professionnelle- a abouti à renoncer à la prise en compte, qui existait avant 2010, des objectifs, des résultats, des difficultés (rubriques alors prévues).

De même, l'évaluation des acquis de l'expérience professionnelle, la comparaison des capacités et compétences professionnelles de l'agent et des compétences requises par le poste et l'estimation du potentiel de l'agent ne sont pas prévues.

La chambre demande au CDG de parfaire la gestion de ses dossiers du personnel, de systématiser les fiches de poste et d'améliorer les comptes rendus d'évaluation.

En réponse à la chambre, le CDG indique que le recrutement d'un assistant RH en juin 2015 doit permettre de centraliser toutes les ressources humaines pour en optimiser la gestion. Il liste par ailleurs les fiches de postes manquantes, qui sont désormais toutes en cours de rédaction ou de signature. Les documents liés à l'entretien professionnel ont été soumis au conseil d'administration en octobre 2015 et le CDG affirme que l'entretien d'évaluation sera effectif pour l'exercice 2015.

3.2.7 Les autorisations de cumul d'activité

Entre 2009 et 2014, 13 agents ont exercé une activité accessoire, soit auprès d'une université, ou auprès du CNFPT. Aucun cas individuel ne pose de difficulté.

En revanche, l'article 5 du décret n°2007-658 précise que, « *préalablement à l'exercice de toute activité soumise à autorisation, l'intéressé adresse à l'autorité dont il relève qui lui en accuse réception, une demande écrite qui comprend les informations suivantes :*

1° Identité de l'employeur ou nature de l'organisme pour le compte duquel s'exercera l'activité envisagée ;

2° Nature, durée, périodicité et conditions de rémunération de cette activité.

Toute autre information de nature à éclairer l'autorité mentionnée au premier alinéa sur l'activité accessoire envisagée peut figurer dans cette demande à l'initiative de l'agent. L'autorité peut lui demander des informations complémentaires ».

Les décisions d'accord n'ont pas été produites par le CDG. Elles doivent être établies et comporter la nature de l'activité effectuée, sa durée, sa périodicité, ses conditions de rémunération. Dans sa réponse, le CDG s'engage à se mettre en conformité sur ce sujet.

3.3 Les marchés publics

Entre 2010 et 2014, le CDG a passé dix-huit marchés supérieurs à 20 k€, selon la liste établie en application de l'article 133 du code des marchés publics (CMP) et publiée annuellement sur le site internet du CDG conformément à la réglementation.

La liste des marchés publics conclus en 2010 est incomplète : elle ne mentionne pas le marché d'assurance du personnel passé avec la Caisse Nationale de Prévoyance pour une durée de cinq ans (72 k€ en 2011).

Le CDG a indiqué qu'« *un avis d'attribution de ce marché a été passé par voie de presse le 14 octobre 2010 [...]. La publicité ayant été assurée de manière spécifique, l'attribution de ce marché n'a pas été reprise dans l'article 133 du CMP* ». Néanmoins, la publication d'un avis d'attribution de marché ne dispense pas de renseigner la liste prévue à l'article 133 du CMP.

3.3.1 Le guide interne de la commande publique et la mise en concurrence

Le CDG dispose d'un guide interne de la commande publique. Ce document n'a pas été mis à jour depuis juillet 2011. Il fait donc encore référence à la circulaire du 29 décembre 2009 sur les bonnes pratiques en matière de marchés publics, alors qu'une nouvelle circulaire a été publiée le 14 février 2012. Les seuils mentionnés pour les obligations de publicité et les seuils des marchés ne sont plus à jour.

Le CDG a procédé à des locations d'espaces concours auprès de Chorus Espace Événementiel pour 22 k € en 2013 et 18 k€ en 2014 et n'apporte pas la preuve de la mise en concurrence.

En effet, si le CDG a indiqué « *procéder systématiquement à la mise en concurrence des structures d'accueil [...] par contact téléphonique et informatique et l'étude sur proposition de devis fournis* », il n'a fourni aucun document à l'appui de ses déclarations.

Le guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics rappelle, au point 10.3.2.2., qu'il est « *indispensable de conserver tout document permettant de démontrer que les choix faits ont été rationnels. C'est le principe de traçabilité et de transparence. Il est, en particulier, recommandé aux acheteurs publics de conserver l'historique des différentes étapes suivies pour procéder au choix du titulaire et d'être en mesure de le communiquer* ».

Pour les marchés de fournitures et de services, le guide interne prévoit la mise en concurrence d'au moins trois fournisseurs pour les achats inférieurs à 4 000 € HT. Il n'y a cependant pas eu de mise en concurrence pour le marché de maintenance des licences Microsoft passé en 2013 (2 230 €). Il en va de même pour le marché de maintenance des licences Eset Endpoint antivirus en 2014 (1 517 €).

De manière plus générale, le centre réalise des mises en concurrence ponctuelles, comme pour les cinq contrats de maintenance différents passés pour l'informatique : la même entreprise a été retenue à chaque fois, pour un montant total de 23 k€ en 2013 et 19 k€ en 2014. Au lieu de cela, un marché global pourrait être conclu pour la maintenance informatique, permettant l'obtention éventuelle de meilleurs tarifs.

La chambre souligne la nécessité pour le CDG de mettre à jour le guide interne de la commande publique et, à l'avenir, de respecter les procédures prévues par ce guide et d'être en mesure de garantir la traçabilité des procédures. Dans sa réponse à la chambre, le CDG s'engage à une mise à jour du guide en 2016.

3.3.2 Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la refonte du site Internet

Les points suivants ont été examinés et n'appellent pas d'observation : publicité, courrier de notification aux candidats non retenus (très motivé), respect du délai de *standstill*, critères de sélection des offres, tableau d'analyse des offres.

Le marché d'AMO comporte une offre de base (56 465 € HT) et une option (11 050 € HT). L'acte d'engagement ne précise pas si l'option est retenue ou pas. Dans sa délibération du 15 mars 2011 (page 5), le conseil d'administration précise qu'il ne retient pas l'option.

De même, dans le procès-verbal du conseil d'administration du 13 mars 2012, le président, lorsqu'il rend compte des marchés qu'il a signés, mentionne la signature d'un « *marché de 56 464 € HT pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage* », donc hors option.

Or l'option semble avoir été finalement retenue, puisque la délibération du 28 juin 2012 autorise la signature de l'avenant n°1, qui a pour objet de « *modifier les prestations relevant de l'option « recommandations écrites sur l'adaptation des extranets » contenue dans l'acte d'engagement signé le 19 avril 2011* » et diminue le nombre de jours initialement prévus pour la réalisation de l'option.

L'article 2 de l'avenant récapitule d'ailleurs le « nouveau montant du marché » en incluant, avant son intervention, le marché de base et l'option, l'avenant faisant diminuer cette dernière de 11 050 € à 8 470 € HT.

Soit l'option était initialement retenue et la conclusion du marché n'est pas valable car l'autorisation du conseil d'administration ne portait que sur le montant de base.

Soit l'option n'était pas retenue et l'avenant ajoute en réalité 15 % au montant du marché initial (hors option), pour un total de 64 935 € HT. Or, l'article 20 du code des marchés publics dispose qu'« *un avenant [...] ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ». En l'occurrence, l'objet du marché reste le même, c'est-à-dire une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais l'objet de l'option est modifié. En effet, celle-ci avait à l'origine pour objet des « *recommandations écrites sur l'adaptation des extranets au référentiel général d'accessibilité des administrations* » et l'avenant n°1 indique que « *ces jours sont redistribués afin d'assurer un meilleur suivi de la maîtrise d'œuvre* ». En outre, le montant est à la limite de ce que la jurisprudence tolère comme modification du montant initial n'entraînant pas un bouleversement de l'économie du marché.

La chambre relève l'incertitude juridique pesant sur la conclusion de ce marché et de son avenant.

3.3.3 Le marché de refonte du site internet

Ce marché comportait un premier lot sur la refonte et la mise en accessibilité du site internet et de la gestion électronique des documents (GED) et un second lot sur l'hébergement sur trois ans du site internet et de la GED.

Dans le premier lot, la méthodologie de notation des offres annoncée dans le règlement de consultation (RC) n'est pas respectée dans le rapport d'analyse des offres (RAO). En effet, le RC indiquait (pages 8/9) que chaque critère serait noté de 0 à 4 selon un barème et le RAO attribue des notes sur 10 sans utiliser ce barème. Les critères et leur pondération sont cependant respectés et des commentaires justifient les notes attribuées.

L'AMO a réalisé un travail d'analyse très fin et très fouillé. Il peut simplement être regretté l'absence de correspondance entre ce qui est annoncé dans le RC et ce qui est mis en œuvre dans le RAO, sans que cela ait abouti forcément à modifier le choix final du prestataire.

Dans le second lot, le RAO ne respecte pas les critères d'analyse des offres du RC et en définit de nouveaux. Les critères du RC sont en fait les mêmes que ceux du premier lot et sont inadaptés à l'objet du second lot, même si, de nouveau, l'AMO a réalisé un travail sérieux et une analyse très détaillée.

Le manque de cohérence entre les RC et les RAO des deux lots est d'autant plus regrettable que c'est à l'AMO qu'incombait la charge de rédiger l'ensemble de la documentation (cf. page 5 du CCTP du marché avec l'AMO : « *Prestations attendues [...] : la rédaction du cahier des charges (CCTP) pour la refonte du site et des pièces constitutives de la consultation engagée à cet effet (AE, RC, CCAP, AAPC) ; la rédaction du cahier des charges (CCTP) d'hébergement du nouveau site et des pièces constitutives de la consultation engagée à cet effet (AE, RC, CCAP, AAPC) ; [...] le suivi des deux consultations (dépouillements, études des offres et rapports d'analyse technique et choix du prestataire) [...]* »).

Quatre avenants ont été signés, pour un montant total qui représente 15 % du montant initial du marché. Ils n'appellent pas d'observation particulière.

Par délibération du 8 juillet 2014, le président a reçu délégation du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant les MAPA. Le conseil d'administration n'avait donc pas besoin de l'autoriser à signer les avenants n°3 et 4 par délibérations du 15 octobre 2014. Cette précaution n'était cependant pas inutile dans la mesure où les avenants successifs ont fait monter le montant total du marché à 181 k€ HT, plus proche du seuil de 200 k€ des marchés formalisés.

La chambre relève l'absence de cohérence, d'une part, entre la méthodologie de notation des offres annoncée dans le règlement de consultation et celle utilisée dans le rapport d'analyse des offres pour le lot n° 1 et, d'autre part, entre les critères de sélection des offres annoncés dans le règlement de consultation et ceux utilisés dans le rapport d'analyse des offres pour le lot n° 2. Cela est d'autant plus regrettable que le travail de fond de l'AMO a été de grande qualité. Toutefois, les risques juridiques encourus sont réels en pareil cas.

3.4 L'organisation informatique

Le CDG ne dispose pas de schéma directeur informatique. L'ordonnateur a indiqué qu'il était « *en cours de réflexion* » et qu'un stage de trois jours en 2015 sur le sujet était prévu pour un informaticien. Le conseil d'administration du 27 février 2015 a validé l'inscription d'une somme de 20 000 € TTC pour une assistance à la rédaction d'un schéma directeur informatique.

Dans sa réponse à la chambre, le CDG précise qu'une « *feuille de route* » interne en matière informatique, définie le 7 septembre 2015 par l'équipe de direction, établit une prospective des actions et investissements à réaliser en matière informatique, qui débouchera sur un schéma directeur informatique.

4 LES MISSIONS OBLIGATOIRES

4.1 La mission générale d'information

Selon le paragraphe I de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 19 février 2007, les centres de gestion sont investis d'une mission générale d'information sur l'emploi public : ils « *assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées, pour l'ensemble des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2, des agents territoriaux en relevant ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Ils sont chargés d'établir (...) un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et d'élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques (paritaires) ».*

Le CDG56 établit annuellement un bilan des opérations de recrutement (déclarations, offres et nominations par type de collectivité) et élabore des statistiques à destination interne. Pour chaque campagne relative au bilan social, une présentation des données est faite au comité technique départemental et mise en ligne. Le CDG met aussi en avant son rapport d'activité annuel.

Il reconnaît toutefois le fait que tous ces documents s'appuient sur des données des années passées et qu'il conviendrait de développer également d'autres outils (questionnaires ciblés auprès des collectivités, exploitation des déclarations de postes,...).

En réalité, aucun de ces documents ne correspond à un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans le département. Le CDG n'élabore pas non plus de perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement.

En 2013, les quatre centres de gestion bretons ont créé un observatoire régional de l'emploi qui exploite, entre autres, les données du site emploi territorial. Sur cette base, une première lettre de conjoncture a été éditée à la fin du printemps 2015, qui réalise un bilan de l'emploi public territorial au niveau régional, mais pas départemental.

La chambre invite le centre de gestion à se conformer à ses obligations légales sur ce point. En réponse, le CDG estime qu'il serait possible de tirer des bilans départementaux du bilan régional et de l'améliorer.

4.2 L'organisation des concours et examens

4.2.1 L'organisation matérielle

Le CDG est propriétaire de ses locaux, qui consistent en un bâtiment de près de 2 400 m² proche de la gare SNCF, dans le centre de Vannes. L'une des salles de réunions dispose de 50 places et peut être utilisée pour les concours et examens.

Le CDG a procédé à la location de salles à plusieurs reprises, pour un montant total de 39 521,20 € en 2014, auprès de Chorus Événementiel, de centres de congrès et de parcs d'expositions, de collectivités publiques, de SEM ou même d'associations, ponctuellement.

Le CDG organise en moyenne deux à trois concours et un à deux examens professionnels par an. Il procède à une surréservation des places, encore insuffisante au vu du nombre de candidats effectivement présents (cf. annexe).

Plus le nombre de postes, de candidats et d'admis est élevé, plus le coût est faible, les concours sont généralement plus coûteux que les examens professionnels.

En ce qui concerne l'organisation même des concours et examens, les copies, bordereaux de correction et relevés de notes de concours et examens professionnels ont été examinés.

Les bordereaux de correction, les relevés de notes (à l'écrit comme à l'oral) les comptes rendus d'entretien oral, le classement et le suivi sont rigoureux. Le report des notes est correct.

Toutefois, il peut être constaté l'absence de bordereau unique de notation, avec une appréciation unique de la part des deux correcteurs. La plupart du temps, existent deux bordereaux de notation, sans appréciation obligatoire. Le problème se pose essentiellement pour les spécialités bâtiment et réseaux.

Dans beaucoup de cas, les appréciations sur les bordereaux de notation sont soit inexistantes soit griffonnées de manière illisible et à usage du seul correcteur. Dans un même jury (technicien principal 2^e classe, spécialité réseaux, 3^e concours 2014), figure, pour la même copie, un bordereau sans commentaires et un avec des commentaires détaillés.

Par ailleurs, des annotations manuscrites ont pu être relevées sur un certain nombre de copies. Des corrections de note ont été relevées en nombre non négligeable, dont une qui a permis d'admettre le candidat concerné (technicien principal 2^e classe, spécialité bâtiment, concours externe 2014).

Il n'est pas possible de déterminer s'il s'agit de simples rectifications d'erreurs, d'insuffisante organisation du jury qui ne s'est pas concerté préalablement ou de relèvements de notes pour des motifs extérieurs au concours ou à l'examen. Dans sa réponse à la chambre, le CDG affirme que les rectifications interviennent avant la délibération du jury institutionnel déterminant le seuil d'admissibilité.

Sur la base de ces imperfections, la chambre invite le CDG à mettre en place des bordereaux uniques de notation et d'appréciation, obligeant les membres du jury à se coordonner et à harmoniser, sur le fond comme sur le plan pratique, leur évaluation. Elle demande également au CDG de rappeler aux jurys la nécessité de bannir toute annotation et de justifier ses notations, afin d'éviter toute contestation ultérieure.

En réponse, le CDG indique qu'il « *retient l'importance de mettre en place des bordereaux uniques de notation et d'appréciation* ».

4.2.2 Le phénomène des « reçus-collés »

Un « reçu-collé » est un lauréat qui n'a pas été nommé fonctionnaire stagiaire avant l'expiration de la validité de la liste d'aptitude, à savoir trois ans (un an renouvelable deux fois).

L'accompagnement des lauréats du concours consiste essentiellement en une information sur les modalités d'accès aux offres d'emploi par le site emploi-territorial.fr. Le CDG réfléchit actuellement à réorganiser de nouveau des réunions d'information à l'attention des lauréats (conseils dans la démarche en recherche d'emploi et aide à la préparation des entretiens de recrutement), réunions qui avaient été supprimées en 2008, du fait de la surcharge de travail liée au transfert de compétences du CNFPT aux CDG.

Pour assurer le suivi de la liste d'aptitude, le CDG contacte annuellement les lauréats qui doivent renseigner un formulaire, et tient compte par ailleurs de déclarations spontanées de nominations des lauréats.

Pour les concours organisés par le CDG56 sur la période sous revue, le taux de « reçus-collés » varie entre 0 et 20 %. En moyenne, ce taux s'établit à 10,68 % pour les sept concours organisés entre 2009 et 2011 par le CDG (pour les concours plus récents, la liste d'aptitude est toujours en cours de validité, ce qui ne permet pas de calculer le taux de « reçus-collés »).

Le phénomène des « reçus-collés » est donc équivalent à celui constaté dans les autres CDG. Le CDG56, dans son estimation des besoins, tente au mieux de recenser directement auprès des collectivités leurs besoins dans chaque spécialité mais ne peut être tenu pour seul responsable du caractère limité de la réalité et de l'exhaustivité des déclarations reçues. En effet, les créations d'emploi, les recrutements directs de plus en plus nombreux, la variété croissante des statuts, rendent délicate l'appréciation des besoins en amont.

L'article 43 de la loi n° 84-53 précise que « *le nombre de postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent [...], du nombre de fonctionnaires pris en charge [...] et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements* ».

De fait, pour déterminer le nombre de postes à ouvrir, le CDG contacte d'une part les lauréats toujours inscrits sur liste d'aptitude à l'issue du concours précédent afin d'actualiser la liste. D'autre part, il procède auprès des collectivités à un recensement semestriel par voie dématérialisée du nombre de postes qu'elles ont l'intention d'ouvrir. Ce recensement est effectué en commun avec les trois autres CDG bretons.

En outre, d'après le CDG, la répartition des postes entre les trois concours (externe, interne et troisième concours) imposée par la réglementation ne correspond pas toujours aux besoins recensés. En effet, les postes recensés en interne peuvent atteindre 50 %, alors que la réglementation prévoit 40 % au plus à ce concours.

La chambre constate la persistance du phénomène des « reçus-collés » et des difficultés du recensement des besoins.

4.3 Les avancements

4.3.1 Les avancements d'échelon

L'extranet carrières de la société CIRIL, utilisé par le CDG56, ne prévoit, pour le moment, en ce qui concerne les avancements d'échelon, qu'un choix entre avancement minimum ou maximum : il n'est pas possible de choisir l'avancement intermédiaire. Cela restreint fortement la liberté de gestion et a eu un effet inflationniste.

Le CDG56 est en voie d'acquisition d'une extension du logiciel permettant la modulation de la durée d'avancement.

4.3.2 L'organisation des commissions administratives paritaires et les avancements de grade

Les notes de préparation, notes d'arbitrage et procès-verbaux de CAP pour les exercices 2012 à 2014 ont été examinés.

L'article 49 de la loi n° 84-53 dispose : « [...] *Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois [...] pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois [...] est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique* ».

Le conseil d'administration du CDG délibère périodiquement après avis du comité technique :

Taux d'avancement de grade	2010	2011	2012	2013	2014
adjoint administratif principal de 1 ^{ère} classe	100%				
adjoint technique de 1 ^{ère} classe		100%			
adjoint administratif de 1 ^{ère} classe			100%		
rédacteur chef			50%		
directeur territorial			100%		
adjoint administratif principal 2 ^{ème} classe	100%	100%			100%
rédacteur principal de 1 ^{ère} classe					100%
date avis comité technique	9/2/10	15/2/11	7/2/12		19/2/14
date délibération CA	16/3/10	15/3/11	13/3/12		27/2/14

Source : CRC d'après données CDG.

En 2011 et 2012, les taux de promotion adoptés le sont au titre de ces deux années . En 2010 et 2014, la délibération ne précise pas si le taux de promotion concerne l'année en cours ou plusieurs années.

Les critères définis par le CDG pour fixer le taux d'avancement de grade à 100 % sont les mêmes depuis 2010 au moins : « - *La mission d'intérêt général que poursuit l'établissement, et partant les nécessités du service.* - *Le pyramidage hiérarchique nécessitant une reconnaissance de la position hiérarchique des intéressés* ».

L'application de ratios à hauteur de 100 % pour les avancements de grade et donc la non-utilisation de la cotation des postes pour la modulation de l'avancement privent d'un outil de gestion des compétences, de management et de contribution aux économies budgétaires.

En outre, les membres de la CAP émettent un avis de manière globale sur ces propositions d'avancement de grade. L'annexe (c'est-à-dire la liste des fonctionnaires promouvables) est présentée par collectivité, et non par grade d'avancement, ce qui en complique l'élaboration pour les services et la lecture pour les syndicats et les membres de la CAP.

Sur les différents types d'avancements, le CDG affirme qu'il tiendra compte des recommandations de la chambre.

4.4 Les charges syndicales

Une délibération du 25 juin 2009 approuve un protocole avec 11 organisations syndicales pour la période 2009-2014. Ce protocole accorde trois types de subventions :

- une compensation financière annuelle de 1 650 €, à défaut de locaux, révisable annuellement,
- une subvention d'investissement de 3 580 € attribuée pour la durée du mandat et « destinée à financer les équipements indispensables à l'activité syndicale », pour laquelle les crédits sont versés sur présentation de justificatifs,
- une subvention de fonctionnement de 610 €, révisable annuellement.

Le CDG délibère annuellement pour attribuer la subvention de fonctionnement aux organisations syndicales, conformément à ce qui est prévu à l'article 6 du protocole d'accord. Il a également délibéré le 27 février 2014 pour accorder une subvention exceptionnelle aux organisations syndicales qui présentent une liste aux élections professionnelles.

Les montants attribués représentent plus de 30 k€ en 2014, compte tenu de la subvention exceptionnelle de 895 € accordée aux organisations syndicales qui ont déposé une liste pour les élections professionnelles de 2014 :

Coordination syndicale départementale CGT	3 378,38 €
Syndicat national des secrétaires de mairie FA-FPT	3 727,05 €
SNUHAB CFE CGC	673,00 €
Syndicat national des directeurs généraux SNDGCT	3 378,38 €
Union nationale syndicale autonome UNSA	4 380,98 €
Syndicat Avenir-Secours CFE CGC	673,00 €
Syndicat CFDT Interco-56	3 378,38 €
Syndicat départemental du service public FO	4 472,84 €
Syndicat de la FPT CGC	2 483,38 €
Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels	673,00 €
Union des syndicats CFTC	3 378,38 €
TOTAL	30 596,77 €

Source : CRC à partir du fichier des mandats 2014

(comptes 6571 « subventions » et 6741 « subventions ou dotations d'équipements en nature »).

En vertu de l'article 3 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la FPT, les CDG doivent attribuer uniquement un local. A défaut, l'article 4 prévoit qu'« en cas d'impossibilité de mettre des locaux équipés à la disposition des organisations syndicales représentatives, une subvention représentative des frais de location et d'équipement des locaux leur est versée [...] ». Un rapport sur l'utilisation des fonds devrait alors être demandé en vertu de l'article L. 2251-3-1 du CGCT.

La chambre constate le montant des subventions attribuées aux syndicats, l'absence de mise à disposition de locaux malgré les agrandissements successifs du CDG, l'absence de fondement qui en découle pour les subventions dites de fonctionnement et exceptionnelle et l'absence, de la part des organisations syndicales, de rapport sur l'utilisation des fonds.

Dans sa réponse, le CDG indique qu'il tiendra compte des remarques de la chambre, précisant qu'il n'est toujours pas possible de mettre un local à disposition, au regard de ses besoins propres.

5 LE BLOC INSECABLE DE SIX NOUVELLES COMPETENCES

La loi Sauvadet du 12 mars 2012¹⁴ crée une nouvelle catégorie de missions et attribue six nouvelles compétences aux centres de gestion, listées à l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée :

- le secrétariat des commissions de réforme,
- le secrétariat des comités médicaux,
- un avis consultatif dans le cadre de la procédure du recours administratif préalable dans les conditions prévues à l'article 23 de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives,
- une assistance juridique statutaire,
- une assistance au recrutement et un accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine,
- une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

Ces missions bénéficient automatiquement aux collectivités affiliées et sont incluses dans leur cotisation obligatoire.

Pour les collectivités non affiliées, elles sont facultatives. Dans ce cas, elles contribuent au financement de ces missions par une cotisation spécifique au coût réel des prestations et plafonnée à 0,2 % de leur masse salariale¹⁵.

L'article 23-IV de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précise qu'« *une collectivité ou un établissement non affilié au centre de gestion peut, par délibération de son organe délibérant, demander à bénéficier de l'ensemble des missions visées aux 9° bis, 9° ter et 13° à 16° du II sans pouvoir choisir entre elles. Elles constituent un appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines* ».

Le CDG ne propose pas encore le bloc des six compétences insécables instauré par la loi du 12 mars 2012. Toutefois, une dizaine de conventions relatives au transfert des secrétariats du comité médical départemental et de la commission de réforme des agents de la fonction publique territoriale ont été signées fin 2013–début 2014 avec plusieurs collectivités non affiliées (conseil régional, conseil départementale, villes de Vannes, Lorient, Lanester et leurs centres communaux d'action sociale, communauté d'agglomération du pays de Lorient, direction départementale des services d'incendie et de secours), dans l'attente des décrets d'application pour l'ensemble des six nouvelles compétences.

6 LES MISSIONS FACULTATIVES ET LES PRESTATIONS DE SERVICES

Les articles 22 à 26-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée permettent aux CDG de proposer des missions facultatives et des prestations de service aux collectivités de leur ressort.

¹⁴ Article 113 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁵ Article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et article 48 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 modifiée d'amélioration de la décentralisation.

Le CDG56 assure notamment les missions suivantes :

- Inspection santé-sécurité au travail
- Démarche territoriale handicap et maintien dans l'emploi
- Prévention des risques
- Document unique
- Commission de réforme et comité médical
- Conseil en accessibilité et conception des lieux de travail
- Bien-être au travail – psychologue du travail
- Assurance des risques statutaires
- Assistante sociale du personnel
- Service missions temporaires
- Archivage (à compter de 2011)
- Formations professionnalisantes
- Accompagnement RH (conseil en organisation)
- Etablissement de la paye
- Calcul des allocations d'aide de retour à l'emploi.

La mission archivage conduit le CDG à dépasser le champ des ressources humaines qui lui est attribué par la loi.

Des conventions sont signées au cas par cas avec les collectivités qui souhaitent bénéficier de la prestation concernée.

Le CDG56 ne dispose pas d'un service de médecine préventive. Une charte de coopération a été signée avec l'association médicale interentreprises du Morbihan (AMIEM) pour la période 2008-2014. La convention a expiré en mars 2014 et n'a pas vocation à être renouvelée, car l'association recentre son activité sur le secteur privé, à la demande des services de l'Etat.

Le CDG a procédé à une étude de préfiguration en février 2014 et délibéré le 15 octobre 2014 pour créer un service de médecine préventive. Il a par ailleurs procédé à l'acquisition d'un bâtiment, en partie dans cet objectif. La délibération indique que le conseil d'administration « décide de mettre en œuvre cet élargissement [du pôle santé au travail à la médecine préventive] selon une prise en charge progressive, territorialisée et selon des modalités à définir en plein accord avec l'AMIEM », au fur et à mesure du désengagement effectif de cette dernière, qui s'achèvera en décembre 2016.

Dans sa réponse à la chambre, le CDG précise qu'il a saisi les communes et établissements publics pour qu'ils délibèrent sur leur adhésion au nouveau service rendu par le centre, afin de pouvoir dimensionner correctement celui-ci, en effectifs et présence territoriale. Les délibérations ont été unanimes. En conséquence, le CDG a lancé les recrutements, avec un médecin coordonnateur prenant ses fonctions le 1^{er} décembre 2015.

6.1 Les conditions financières des missions facultatives

6.1.1 Un financement mixte

L'article 22 alinéa 7 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée dispose que « *les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire (...)* ».

La loi pose donc le principe d'un financement soit par convention, soit par cotisation additionnelle.

Le CDG56 a adopté un système mixte : il a fixé une cotisation additionnelle et délibère en outre annuellement sur le tarif des prestations. Les tarifs sont différenciés (sauf pour les missions de base et la mission archivage) selon que la collectivité est affiliée ou non : le tarif est une fois et demie à deux fois plus onéreux pour les non affiliés.

En ce qui concerne la cotisation additionnelle, les divers documents fournis ne détaillent pas ce qu'elle finance exactement. En ce qui concerne son augmentation à partir de 2013, le procès-verbal du conseil d'administration du 17 décembre 2012 mentionne (page 37) que le taux de la cotisation additionnelle passe à 0,60 % pour 2013, mais n'explique pas les raisons de cette augmentation ni ce qu'elle finance précisément.

Le rapport du président à l'appui de la délibération dessine des perspectives très pessimistes pour le CDG : « *une stagnation, voire une régression des bases est envisageable* », les conventionnements pourraient ne pas être reconduits, la poursuite de la mission archivage était en péril, une « *gestion saine et non dispendieuse* » devait être poursuivie, des « *dépenses supplémentaires [sont] inéluctables* ».

La cotisation additionnelle est ainsi augmentée de 0,15 point, soit un gain de 280 k€, dans le but de couvrir les nouvelles missions confiées au CDG par la loi du 12 mars 2012, évaluées à 270 k€ par an.

Cependant, le CDG lui-même constate l'imprécision de la répartition du financement des missions obligatoires et facultatives : il indique que son « *analyse part du principe que les nouvelles missions issues de la loi du 12 mars 2012 pourraient trouver leur financement dans le cadre des deux cotisations confondues. Toutefois, en rendant obligatoires les 6 nouvelles missions énoncées ci-avant pour le compte des collectivités affiliées et des collectivités non affiliées en faisant la demande, la loi du 12 mars 2012 devrait obliger le CDG56 à réévaluer à terme la répartition entre ses missions obligatoires et facultatives afin que chaque cotisation couvre les seules missions auxquelles elles sont rattachées* ».

La chambre constate le caractère mixte de la facturation des missions facultatives, dualité qui ne concourt à la lisibilité du dispositif. Elle invite le CDG, dans le cadre de la réflexion sur le niveau global des cotisations et à l'occasion du déploiement d'une comptabilité analytique complète conduisant à une meilleure connaissance des coûts, à étudier la mise en adéquation entre types de cotisations et catégories de missions.

6.1.2 La politique tarifaire

Jusqu'à présent, la méconnaissance de ses coûts était une source de difficulté pour la fixation de ses tarifs par le CDG, pour l'ensemble de ses missions, et notamment pour les missions temporaires.

Par délibération du 27 février 2014, le centre de gestion a baissé de près de 10 % les tarifs pour les missions administratives de base¹⁶. Cette baisse a été fixée en référence à un alignement sur les tarifs du CDG35 (19,50 €¹⁷). Il se rapproche ainsi également du CDG29 (19,75 €¹⁸). Le motif invoqué est le reproche fait par les collectivités au CDG de tarifs trop élevés, qui les dissuadent de recourir au service des missions temporaires. Ces références et motifs pour fonder une politique tarifaire ne sont pas satisfaisants.

A l'heure actuelle, le CDG ne dispose pas d'une réelle comptabilité analytique et n'est donc pas en mesure de déterminer finement ses tarifs.

Comme l'évoque la délibération du conseil d'administration du 27 février 2015 relative aux tarifs 2015, « *il est proposé de reconduire en 2015 les tarifs 2014. En effet, la mise en œuvre de son nouvel outil financier devrait permettre au CDG56 de pouvoir réaliser d'ici la fin de l'année, une analyse des coûts de toutes ses missions et actions. A partir de cette analyse, le conseil d'administration aura alors la possibilité d'adopter éventuellement une nouvelle politique tarifaire* ». De même, l'objectif 2015 fixé à la direction des ressources internes est de « *parvenir à un coût réel pour facturer au plus juste les collectivités territoriales (missions facultatives)* ».

Le projet de connaissance des coûts a pris du retard, le rapport du cabinet spécialisé qui proposait une nomenclature budgétaire stratégique –sur laquelle devait reposer la comptabilité analytique- remonte à mai 2013. Une délibération du 20 juin 2013 prévoyait une mise en œuvre lors du budget primitif 2014. Une délibération du 27 février 2014 évoquait la mise en place d'une nouvelle politique de tarification en 2015. La délibération du 27 février 2015 repousse cette échéance au 1^{er} janvier 2016.

La fixation d'une politique tarifaire en phase avec la réalité est d'autant plus nécessaire que la loi l'impose pour les collectivités non affiliées. En effet, l'article 22 alinéa 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984 dispose : « *Les collectivités et établissements non affiliés contribuent au financement des missions visées au IV de l'article 23 dont elles ont demandé à bénéficier, dans la limite d'un taux fixé par la loi et du coût réel des missions* ».

Enfin, jusqu'en 2015, les missions d'assistance au recrutement (aide à la rédaction d'offre d'emploi, analyse des candidatures, proposition de grille d'entretien, participation au jury de recrutement) n'étaient pas incluses dans la grille tarifaire et n'étaient pas facturées. « Tarifier les missions d'assistance au recrutement » figure ainsi au nombre des objectifs de la mission « conseils et organisation RH » selon le conseil d'administration du 27 février 2015.

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

¹⁶ Le tarif horaire pour un adjoint 2^{ème} classe passe de 21,66 € à 19,50 €.

¹⁷ Tarif horaire 2014 pour une mission d'activités courantes.

¹⁸ Tarif horaire 2014 pour des activités courantes et spécialisées réalisées par des agents de catégorie C.

La chambre souligne donc les inconvénients liés à l'absence d'une comptabilité analytique : difficultés et fluctuation dans la fixation de la politique tarifaire, perte potentielle de recettes due au non-recours des collectivités au service missions temporaires, non-respect de la réglementation, absence de tarification de certaines missions, absence de justification de coûts complets pour les activités intervenant dans un champ concurrentiel.

6.2 Les missions temporaires (service de remplacement)

6.2.1 Le périmètre d'activité

Les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale peuvent, en vertu de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, mettre des agents publics 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.

Entre 2009 et 2014, le nombre de collectivités ayant sollicité le service remplacement est resté stable, autour de 140. En 2014, 142 collectivités ont ainsi eu recours aux services du centre, pour 445 missions.

Jusqu'en 2014, le service « missions temporaires » ne proposait des agents que pour des missions administratives. Par délibération en date du 27 février 2014, le CDG a décidé d'ouvrir le service des missions temporaires à toutes les filières, à l'exception de la filière sécurité.

6.2.2 La régularité des recrutements

La collectivité demandeuse renseigne un formulaire de demande d'un agent, qui permet au CDG de vérifier si le recrutement satisfait aux conditions prévues par les articles 3 et 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : la durée et le motif de la mission sont indiqués.

Une convention-cadre pour une durée de trois ans est par ailleurs signée entre le CDG et chaque collectivité demandeuse.

Les conventions type de mise à disposition de personnel du service « missions temporaires » applicables à compter du 1^{er} février 2014 ne visent pas expressément l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, et le ou les alinéas adaptés au fondement et au motif de chaque cas de recrutement.

L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que : « *Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à : 1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ; 2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs.* »

La chambre observe que la référence à l'alinéa de l'article 3 sur lequel est recruté l'agent et, lorsque cela est possible, le service d'affectation pourrait utilement être introduit dans les conventions afin de protéger les intérêts du centre en cas de difficulté sur ce point. Dans sa réponse à la chambre, le CDG s'engage à ajouter la mention de l'alinéa concerné de l'article 3.

6.3 Les prestations de service

Si beaucoup de ces missions ne posent pas de difficulté juridique, certaines sont suffisamment larges et englobantes pour sortir du cadre législatif, dans leur définition même. A tout le moins, elles font peser un doute juridique sur la validité de leur mise en œuvre. Il s'agit de :

- conseil en organisation, certes englobé dans l'« accompagnement RH » mais qui peut aussi bien toucher des domaines réellement liés aux ressources humaines que des missions qui en sont plus éloignées, au moins en partie, car elles vont bien au-delà du champ de la seule gestion du personnel et peuvent toucher tous les aspects de l'organisation, des procédures, des systèmes d'information, du classement, ... ;
- archivage, qui s'élargit très vite au-delà de l'archivage des seules données RH, d'ailleurs largement traitées par le CDG lui-même.

Les articles 23 à 26-1 de la loi du 26 janvier 1984, qui comportent des énumérations limitatives, ont systématiquement trait à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Comme tout établissement public, le CDG est soumis au principe de spécialité juridique.

En outre, en intervenant dans des secteurs ouverts à l'initiative privée, il peut fausser la libre concurrence et ne pas respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Deux conditions majeures permettraient de sécuriser, de ce point de vue, l'intervention du CDG : répondre à une mise en concurrence réelle de la part des collectivités ou établissements demandeurs ; être en mesure de justifier, au moyen d'une reconstitution de coûts complets, que son statut et ses moyens particuliers ne lui permettent pas de présenter des tarifs plus intéressants que le secteur concurrentiel. L'absence actuelle de comptabilité analytique exhaustive empêche la réalisation de ce deuxième point.

Certes, la bonne utilisation des moyens du CDG peut justifier économiquement et financièrement la volonté de rentabiliser les compétences et moyens humains et matériels. Néanmoins, la logique devrait consister davantage à adapter les moyens aux missions et non à développer des missions pour fournir une justification à un maintien des moyens existants.

La chambre demande au CDG de délimiter précisément ses missions facultatives, afin qu'elles restent centrées sur la gestion des ressources humaines, et d'identifier les activités économiques comprises dans le champ concurrentiel, afin de s'assurer ensuite, sur la base de sa future comptabilité analytique, de la prise en compte exhaustive des coûts afférents.

6.3.1 L'assistance à l'archivage communal

Dans son rapport public annuel 2015 (page 357), la Cour des comptes a identifié plusieurs prestations proposées par les CDG hors champ de compétence, dont l'assistance à l'archivage communal, « *qui serait mieux assurée par les archives départementales* ». Cette prestation est proposée par le CDG56.

La prestation d'assistance à l'archivage proposée par le CDG56 n'a pas de lien direct avec la gestion des ressources humaines.

Le CDG estime que la base juridique sur laquelle s'appuie la prestation de service en matière d'assistance à l'archivage est l'article 25 de la loi n° 84-53 modifiée du 26 janvier 1984 qui dispose que le CDG peut « *mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue d'assurer des missions temporaires* ».

Cependant, l'intervention du CDG ne peut être fondée sur la mise à disposition d'agents auprès des collectivités. Cette position administrative des agents suppose le transfert de l'autorité hiérarchique à la collectivité bénéficiaire, ce qui n'est pas le cas pour cette prestation de service offerte par le centre.

En effet, l'autorité hiérarchique des agents demeure le CDG¹⁹. D'autre part, le CDG émet des devis avec une mission bien définie et un volume horaire estimé²⁰.

En ce qui concerne l'archivage, la chambre relève que l'intervention du centre de gestion dans ce domaine éloigné de la gestion des ressources humaines n'est pas régulière, car elle ne respecte pas le principe de spécialité qui régit les établissements publics.

6.3.2 L'absence d'assujettissement à la TVA

L'article 256 A du code général des impôts définit les personnes redevables de la TVA : « *sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention* ». L'article 256 B exonère partiellement les organisations publiques lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence.

Or, le CDG 56 n'a pas soumis à la TVA ses missions facultatives telles que le conseil en organisation et l'archivage.

Il en résulte une distorsion de concurrence qui fragilise les marchés auxquels le centre de gestion répond en tant que prestataire de service. L'absence de paiement de la TVA, *ipso facto*, rend en outre incomplets les coûts relatifs aux activités concernées.

La chambre invite le CDG à demander un rescrit auprès de l'administration fiscale et, pour ce qui est des activités économiques concurrentielles, à isoler les recettes et dépenses concernées pour permettre d'identifier les risques encourus et le cas échéant répondre à d'éventuelles obligations fiscales.

¹⁹ Cf. article 2 de la convention de mission d'assistance à l'archivage entre le CDG 56 et la direction des archives départementales du Morbihan.

²⁰ Cf. article 1 de la convention de mission d'assistance à l'archivage entre le CDG 56 et la direction des archives départementales du Morbihan (« *cette mission s'exerce à titre onéreux sur la base d'un devis préalable établi par les archivistes itinérants du centre de gestion* ») et annexe au modèle de convention de mise à disposition de personnel dans le cadre d'une mission d'archivage.

CONFIDENTIEL

ANNEXE : Liste des concours et examens organisés entre 2009 et 2014

	Ressort	Inscrits	Admis à concourir	Présents	Taux d'absentéisme	Lauréats	Taux de réussite	Coût lauréat
2009								
Concours d'adjoint technique 1 ^{ère} classe spécialités "espaces naturels, espaces verts", "restauration", "communication, spectacle" et "conduite de véhicules"	Morbihan	281	259	233	10 %	83	36 %	464 €
Concours d'éducateur de jeunes enfants	Bretagne	225	222	180	19 %	36	20 %	358 €
Concours d'animateur	Bretagne	644	603	534	11 %	82	15 %	536 €
Examen professionnel de technicien supérieur chef	Grand-Ouest	315	299	284	5 %	250	88 %	70 €
2010								
Concours d'adjoint administratif 1 ^{ère} classe	Bi-départementale	1 660	1 605	1 073	33 %	80	7,5 %	1 337 €
Concours de technicien principal 2 ^{ème} classe	Grand-Ouest	3 336	3 243	2 285	30 %	399	17,5 %	411 €
Concours d'adjoint technique 1 ^{ère} classe spécialités "bâtiments, travaux publics, voirie et réseaux divers" et "mécanique, électromécanique"	Morbihan	72	49	36	26,5 %	9	25 %	960 €
Examen professionnel d'adjoint technique 1 ^{ère} classe	Morbihan	423	417	392	6 %	298	76 %	345 €
2011								
Concours de puéricultrice	Grand-Ouest	72	69	56	19 %	18	32 %	514 €
2012								
Concours d'adjoint administratif de 1 ^{ère} classe	Bi-départementale	1 802	1 797	1 197	33,5 %	60	5 %	1 731 €
Concours de technicien principal de 2 ^{ème} classe	Grand-Ouest	2 948	2 871	1 779	38 %	366	20 %	686 €
Examen professionnel d'adjoint technique de 1 ^{ère} classe	Morbihan	234	225	216	4 %	179	83 %	354 €
2013								
Concours d'animateur	Bretagne	599	583	454	22 %	69	16 %	708 €
Examen professionnel de technicien principal 2 ^{ème} classe avancement de grade	Bretagne	139	100	94	6 %	33	35 %	372 €
Examen professionnel de technicien principal 2 ^{ème} classe promotion interne	Grand-Ouest	722	686	607	11 %	85	14 %	860 €
2014								
Concours d'adjoint administratif 1 ^{ère} classe	Bi-départementale	1 513	1 491	984	34 %	49	5 %	1 887 €
Concours de technicien principal 2 ^{ème} classe	Grand-Ouest	2 040	1 961	1 195	39 %	249	21 %	752 €
Examen professionnel d'adjoint technique 1 ^{ère} classe	Morbihan	290	280	270	4 %	187	69 %	474 €
Examen professionnel d'animateur principal 1 ^{ère} classe avancement de grade	Bretagne	16	13	12	8 %	8	67 %	nc