



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## CENTRE DEPARTEMENTAL DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DES ALPES-MARITIMES (Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 17 juin 2020.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RECOMMANDATIONS.....                                                                                                   | 6  |
| INTRODUCTION.....                                                                                                      | 7  |
| 1 PERIMETRE DE COMPETENCES ET FONCTIONNEMENT .....                                                                     | 8  |
| 1.1 Le périmètre de compétences du centre de gestion de la fonction publique<br>territoriale des Alpes-Maritimes ..... | 8  |
| 1.2 Le fonctionnement institutionnel et administratif.....                                                             | 10 |
| 1.2.1 Le conseil d'administration .....                                                                                | 10 |
| 1.2.2 Le président et les vice-présidents.....                                                                         | 12 |
| 1.2.3 L'organisation interne du centre .....                                                                           | 16 |
| 1.3 Le siège du centre de gestion .....                                                                                | 19 |
| 2 L'EXERCICE DES MISSIONS.....                                                                                         | 20 |
| 2.1 Le développement de la coopération régionale pour l'exercice de certaines<br>missions.....                         | 20 |
| 2.2 Les missions obligatoires du CDG (articles 23 et 100 de la loi du 26 janvier 1984) ...                             | 21 |
| 2.2.1 Les missions obligatoires historiques .....                                                                      | 21 |
| 2.2.2 Les missions obligatoires mises en œuvre à partir de 2012.....                                                   | 28 |
| 2.3 Les missions facultatives (articles 24 et suivants de la loi du 26 janvier 1984) .....                             | 31 |
| 2.3.1 L'étendue des missions exercées .....                                                                            | 31 |
| 2.3.2 Les « conventions uniques d'offre de services » .....                                                            | 33 |
| 2.3.3 Des missions aux succès variables.....                                                                           | 34 |
| 3 LE FINANCEMENT DES MISSIONS .....                                                                                    | 35 |
| 3.1 L'existence d'une comptabilité analytique .....                                                                    | 35 |
| 3.2 Les enseignements de la comptabilité analytique .....                                                              | 37 |
| 3.2.1 Les résultats analytiques globaux .....                                                                          | 37 |
| 3.2.2 Les charges de structure.....                                                                                    | 38 |
| 3.2.3 Le financement des missions obligatoires .....                                                                   | 38 |
| 3.2.4 Le financement des missions facultatives.....                                                                    | 40 |
| 3.2.5 Le financement du socle commun de compétences.....                                                               | 42 |
| 4 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES .....                                                           | 45 |
| 4.1 La qualité de l'information budgétaire .....                                                                       | 45 |
| 4.1.1 Le débat d'orientation budgétaire .....                                                                          | 45 |
| 4.1.2 Les annexes au compte administratif.....                                                                         | 45 |
| 4.2 La fiabilité des comptes .....                                                                                     | 47 |
| 4.2.1 L'exécution des prévisions de recettes et de dépenses .....                                                      | 47 |
| 4.2.2 La comptabilité d'engagement.....                                                                                | 47 |
| 4.2.3 Le rattachement des charges et produits .....                                                                    | 47 |
| 4.2.4 Le suivi et la gestion du patrimoine.....                                                                        | 49 |
| 5 LA SITUATION FINANCIERE.....                                                                                         | 49 |
| 5.1 Les produits de gestion .....                                                                                      | 50 |
| 5.2 Les charges de gestion .....                                                                                       | 53 |
| 5.3 Le résultat de fonctionnement et l'autofinancement.....                                                            | 55 |

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.4 Les investissements.....                                                                      | 56 |
| 5.5 La trésorerie .....                                                                           | 56 |
| 6 LA GESTION DU PERSONNEL DU CENTRE .....                                                         | 57 |
| 6.1 Eléments généraux sur l'évolution et la structure des effectifs du centre.....                | 57 |
| 6.2 Le temps de travail.....                                                                      | 59 |
| 6.3 La gestion des carrières.....                                                                 | 60 |
| 6.3.1 Les avancements d'échelon .....                                                             | 60 |
| 6.3.2 Les avancements de grade .....                                                              | 60 |
| 6.3.3 Les promotions internes.....                                                                | 62 |
| 6.4 Le régime indemnitaire .....                                                                  | 62 |
| 6.4.1 Le socle de base du régime indemnitaire.....                                                | 62 |
| 6.4.2 Les heures supplémentaires .....                                                            | 64 |
| 6.5 La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....                                                | 65 |
| 6.6 L'utilisation des véhicules du parc automobile .....                                          | 67 |
| 6.7 Situations individuelles particulières .....                                                  | 70 |
| 6.7.1 Le cabinet du président .....                                                               | 70 |
| 6.7.2 Le chargé de mission « mutualisation des services santé et environnement de travail » ..... | 77 |
| 6.7.3 La coordonnatrice de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail .....                 | 80 |
| 6.7.4 Le chauffeur mis à disposition par le département des Alpes-Maritimes.....                  | 83 |

## SYNTHÈSE

Le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-Maritimes (CDG 06), établissement public administratif investi de missions en matière de gestion des ressources humaines auquel sont obligatoirement affiliés les collectivités et établissements publics de moins de 350 agents, comptait 190 affiliés en 2017, essentiellement des petites communes dont la grande majorité emploie moins de dix agents. A ces affiliés obligatoires s'ajoutent 27 organismes non-affiliés ayant adhéré aux missions dites du « socle commun » ainsi qu'à une ou plusieurs des nombreuses missions facultatives que le centre a choisi d'exercer.

La chambre a pu observer que la présidence du centre est exercée, dans les faits, par le premier vice-président, auquel a d'ailleurs été irrégulièrement redistribuée - ainsi qu'aux trois autres vice-présidents - l'indemnité de fonction écartée du président. Dans le même temps, la délégation de signature accordée au directeur général du centre, de portée générale et pour ce motif également irrégulière, confère à ce dernier l'essentiel des pouvoirs de gestion courante de l'établissement.

Bien qu'elle ne soit pas préoccupante, la situation financière du CDG 06 est marquée par une épargne de gestion assez faible en raison de charges de structures élevées, dont certaines procèdent de choix de gestion contestables (dont la création, inhabituelle pour un établissement de ce type, d'un poste de directeur de cabinet) et qu'il devrait mieux maîtriser.

Par ailleurs, l'analyse de la comptabilité analytique, dont l'établissement tire finalement peu d'enseignements, montre une sur-mobilisation des contributions perçues sur les collectivités et établissements affiliés (c'est-à-dire les plus petites structures du département) : alors que leur cotisation obligatoire est déjà fixée à son taux légal maximum, la cotisation additionnelle qui leur est appliquée, elle-même d'un niveau élevé, est lourdement ponctionnée pour abonder le financement des missions obligatoires et se trouve complétée, en contravention avec la loi, de tarifications conventionnelles à l'acte, ce qui génère des sur-excédents indus. Dans le même temps, les non-affiliés (parmi lesquels les plus importantes collectivités du département) ne contribuent pas à la hauteur de leur utilisation des prestations rendues : faute de mise en œuvre de la contribution prévue par la loi, les missions du socle commun sont sous-financées et, quoiqu'ils soient les principaux utilisateurs de certaines missions facultatives, des tarifs unitaires fixés à un niveau insuffisant créent ou concourent à aggraver les déficits de financement. Cette situation fait donc peser sur les affiliés, notamment par le biais de la cotisation additionnelle, la charge du sous-financement des missions rendues aux non-affiliés. La répartition de la charge du financement apparaît donc non seulement irrégulière, mais également inéquitable.

Enfin, compte tenu de la spécialité de l'établissement et du niveau d'expertise attendu en matière de gestion des ressources humaines, le CDG 06 doit constituer une référence pour les collectivités de son ressort et s'avérer exemplaire. Or, si l'exercice des missions rendues aux adhérents apparaît en lui-même globalement exempt de critiques, la chambre a relevé plusieurs anomalies dans la gestion du personnel propre de l'établissement, telle qu'une durée du temps de travail inférieure à la durée légale, une politique d'avancement et de promotion interne non exempte de reproches ou encore un système laxiste de mise à disposition permanente des véhicules du parc automobile au bénéfice de certains personnels. De plus, quelques situations individuelles révèlent de sérieuses irrégularités en termes de recrutements, de compléments

indemnitaires servis et/ou d'avancements de carrière. Deux d'entre elles témoignent d'un mélange des genres regrettable entre fonctions électives niçoises ou maralpines et fonctions salariées au sein de l'établissement, la réalité-même d'un travail effectif à temps plein demeurant, dans ces deux cas, plus que douteuse.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mettre un terme sans délai à la redistribution irrégulière des indemnités de fonction écrêtées au bénéfice d'autres élus du conseil d'administration.

**Recommandation n° 2 :** Revoir les délégations de signature du président au bénéfice des personnels visés à l'article 29 du décret du 26 juin 1985, de sorte qu'elles soient suffisamment précises quant à leur étendue et leur objet.

**Recommandation n° 3 :** Procéder à la ventilation intégrale des coûts auxiliaires sur les centres de coûts opérationnels dans la comptabilité analytique existante.

**Recommandation n° 4 :** Mettre un terme au cumul irrégulier des sources de financement des missions facultatives rendues aux affiliés et, pour chaque mission, opter pour la cotisation additionnelle ou la tarification conventionnelle, exclusives l'une de l'autre.

**Recommandation n° 5 :** Mettre un terme au système de tarification à l'acte des missions du socle commun de compétences et voter une contribution représentative du coût réel des missions assurées conformément à la loi.

**Recommandation n° 6 :** Se conformer à la réglementation en matière de temps de travail annuel (1 607 heures).

**Recommandation n° 7 :** Mettre fin à la pratique des avancements de grade et des promotions internes accordés sans modification des attributions exercées par les agents bénéficiaires et sans nécessité de pourvoir aux besoins du service.

**Recommandation n° 8 :** Mettre fin à l'octroi de la NBI au bénéfice des personnels dont les fonctions ne relèvent d'aucun des cas visés par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

**Recommandation n° 9 :** Mettre en place une gestion contrôlée et rigoureuse du parc des véhicules de service « hors pool ».

## INTRODUCTION

La chambre a examiné les comptes et la gestion du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-Maritimes (CDG 06) à compter de l'année 2013.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec l'ordonnateur en fonctions, M. Christian Estrosi, le 15 avril 2019 par téléphone. L'ordonnateur en fonction en début de période contrôlée, M. José Balarello, est décédé le 25 février 2015.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre dans sa séance du 23 mai 2019 ont été transmises dans leur intégralité à l'ordonnateur en fonctions. Des extraits ont également été adressés aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir sollicité un délai supplémentaire de réponse, l'ordonnateur a produit ses observations par un envoi du 5 décembre 2019 et demandé à ce que Me Wagner, avocat, puisse présenter en son nom des observations orales devant la chambre en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

L'audition de Me WAGNER, représentant l'ordonnateur, s'est déroulée à la chambre le 17 juin 2020.

A la suite de cette audition, la chambre a, dans sa séance du même jour, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

# 1 PERIMETRE DE COMPETENCES ET FONCTIONNEMENT

## 1.1 Le périmètre de compétences du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-Maritimes

Le CDG 06 est un établissement public local à caractère administratif par détermination de la loi<sup>1</sup>, investi de missions en matière de gestion des ressources humaines.

Sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion, les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet ou n'emploient que des fonctionnaires à temps non complet, ainsi que les offices publics de l'habitat et les caisses de crédit municipal lorsqu'ils emploient des fonctionnaires. Les communes et leurs établissements publics qui ne sont pas soumis à l'affiliation obligatoire, ainsi que les départements, les régions et leurs établissements publics, peuvent choisir de s'affilier à titre volontaire. L'affiliation - obligatoire ou volontaire - suppose la prise en charge, par le centre de gestion, de l'intégralité des 19 missions listées au II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**Tableau n° 1 : Evolution du nombre d'affiliés obligatoires et volontaires auprès du centre de gestion des Alpes-Maritimes entre 2013 et 2018**

|                              | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Affiliés obligatoires</i> | 207  | 199  | 198  | 201  | 193  | 190  |
| <i>Affiliés volontaires</i>  | 1    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    |

Source : CDG 06

En 2017, le CDG 06 comptait parmi ses 193 affiliés obligatoires :

- 146 communes (dont 111 emploient au plus 10 agents<sup>2</sup>) sur les 163 communes du département des Alpes-Maritimes ;
- 5 intercommunalités à fiscalité propre :
  - o 3 communautés d'agglomération (Cannes Pays de Lérins, de la Riviera française et du Pays de Grasse) ;
  - o 2 communautés de communes (des Alpes d'Azur et du pays des Paillons) ;
- 39 syndicats (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) ;
- 2 offices publics de l'habitat (Côte d'Azur habitat et OPH de Cannes et Pays de Lérins) ;

<sup>1</sup> Article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Témoin de la démographie du département des Alpes-Maritimes, marquée par un littoral très fortement urbanisé (avec les deux grandes aires urbaines de Nice et Menton) et un arrière-pays peu peuplé. Sur les 163 communes du département, 84 ont une population inférieure à 1 000 habitants.

- 1 caisse de crédit municipal (Nice).

La baisse du nombre d'affiliés obligatoires observée sur la période est essentiellement imputable aux redécoupages de la carte de l'intercommunalité des Alpes-Maritimes (25 dissolutions et intégrations dans des structures existantes à partir de 2014, partiellement compensées par des créations de structures nouvelles et des affiliations obligatoires). De fait, les effectifs des collectivités affiliées ne connaissent qu'un léger tassement, passant de 9 382 agents (dont 6 607 agents titulaires) en 2013 à 9 207 (dont 6 433 agents titulaires) en 2017. Dans son rapport de 2014, l'inspection générale de l'administration relevait en ce sens que, si le développement de l'intercommunalité avait conduit à la baisse globale du nombre d'affiliés, son impact n'avait été que marginal sur celui des agents gérés et n'avait donc eu que peu d'effet en lui-même sur l'activité des CDG<sup>3</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le CDG 06 ne compte plus aucun affilié volontaire. Les deux communes affiliées volontaires recensées en 2014 (Mougins et Valbonne) ont été, pour la première, désaffiliée suite à sa décision de retrait et, pour la seconde, basculée au nombre des affiliés *obligatoires* compte tenu de l'abaissement du nombre d'agents en-deçà du seuil de 350 agents. Les collectivités de plus de 350 agents sont généralement réticentes à s'affilier à un CDG, car désireuses de conserver la pleine maîtrise de la gestion de leurs effectifs. De surcroît, le versement de la cotisation obligatoire (assise sur la masse salariale et souvent fixée au taux plafond, comme en l'espèce), ainsi que les conditions légales drastiques de désaffiliation<sup>4</sup>, peuvent revêtir un caractère dissuasif. Trois collectivités sont actuellement relativement proches du seuil de désaffiliation : la communauté d'agglomération du pays de Grasse (323 fonctionnaires en 2018), la commune de Valbonne (338 fonctionnaires) et la commune de Roquebrune (317 fonctionnaires)<sup>5</sup>.

En revanche, 27 communes et établissements non affiliés (ni obligatoires ni volontaires) ont choisi d'adhérer, à partir de sa mise en place par le centre de gestion au 1<sup>er</sup> janvier 2015, au « socle commun de compétences » (dit également « bloc insécable ») institué par 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. En effet, ces dispositions ont introduit à l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 un paragraphe IV permettant à un non-affilié de demander à bénéficier d'un ensemble de six missions prévues au II du même article, constituant un « *appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines* ». Compte tenu de leur absence d'affiliation obligatoire, supposant donc un effectif de plus de 350 agents, il s'agit de structures de taille importante (notamment les communes de Nice, Antibes, Cannes, Mandelieu et Menton ; la métropole Nice Côte d'Azur ; le département des Alpes-Maritimes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Ces collectivités ont d'ailleurs également, dans leur très grande majorité, adhéré à certaines missions facultatives dans le cadre de conventions d'offres de services proposées par le centre de gestion.

---

<sup>3</sup> Notons que l'article 67 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 interdit aux structures intercommunales d'exercer pour le compte des communes membres les missions obligatoires dévolues aux CDG par l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 (article L. 5211-4-2 du CGCT).

<sup>4</sup> Aux termes du dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984, « *les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics qui s'affilient volontairement à un centre de gestion ne peuvent remettre en cause cette option qu'après un délai de six ans.* »

<sup>5</sup> Ces trois collectivités représentaient 387 535 € de cotisations en 2017 (source : CDG 06).

## 1.2 Le fonctionnement institutionnel et administratif

Le décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion règle les questions de fonctionnement du centre et de répartition des compétences entre le conseil d'administration, son président (qui est, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 21 du décret, « le président du centre »), les vice-présidents et le directeur.

### 1.2.1 Le conseil d'administration

#### 1.2.1.1 La composition du conseil d'administration et l'absence de collège spécifique

Le conseil d'administration du CDG 06, issu du scrutin du 24 juin 2014 et installé le 3 juillet 2014, compte 23 sièges répartis en deux collèges, vingt membres représentant les communes et trois membres représentant les établissements publics affiliés.

Alors que 27 organismes adhèrent au dispositif, la chambre constate que le conseil d'administration ne comporte pas le « *collège spécifique* » prévu à l'article 13 de la loi n° 84-583 du 26 janvier 1984 (dans sa version issue de la loi de 2012 précitée), destiné à représenter les collectivités et établissements publics non-affiliés ayant demandé à bénéficier du socle commun de compétences<sup>6</sup>. Il convient à cet égard de relever que c'est bien en sa qualité de président du syndicat mixte des stations du Mercantour, affilié obligatoire, que le président du centre, par ailleurs maire de Nice et président de la métropole NCA, siège au conseil d'administration.

Le calendrier fixé par les mesures réglementaires d'application de l'article 13 précité prévoyait cependant une représentation des adhérents au socle commun dès 2014, après renouvellement général des conseils municipaux<sup>7</sup>.

Même si l'organisation des élections et désignations au sein des conseils d'administration des CDG dépendait alors de l'autorité préfectorale, la mise en œuvre tardive du socle commun de compétences par le CDG 06 explique l'anomalie<sup>8</sup> : le conseil d'administration de l'établissement n'a en effet délibéré sur son principe que le 13 octobre 2014 (deux ans et demi après la loi de 2012), puis sur sa mise en place le 1<sup>er</sup> décembre 2014, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. D'ailleurs invité par la chambre à préciser quelles initiatives avaient été entreprises dans les suites immédiates de la promulgation de la loi de

---

<sup>6</sup> Cf. article 13 de la loi n° 84-583 du 26 janvier 1984, article 20-1 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 introduit par le décret n° 2014-370 du 25 mars 2014 et article 29 de l'arrêté du 5 mai 2014 fixant les modalités d'organisation des élections et des désignations aux conseils d'administration des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

<sup>7</sup> Les articles 29 à 31 de l'arrêté du 5 mai 2014 fixant les modalités d'organisation des élections et des désignations aux conseils d'administration des centres de gestion de la fonction publique territoriale établissaient un calendrier de désignation/élection des membres du collège spécifique en mai/juin 2014, avec intervention du préfet pour la fixation du nombre de membres et la répartition des sièges (7 mai 2014 au plus tard) et pour l'établissement des listes électorales (16 mai 2014 au plus tard). L'article 1<sup>er</sup> prévoyait que l'élection des membres des conseils d'administration des centres de gestion, quel que soit le collège, devait avoir lieu le 25 juin 2014 au plus tard.

<sup>8</sup> La loi du 12 mars 2012 avait pourtant précisé quelles missions relevaient du socle commun et quelles en étaient les modalités de financement, n'appelant donc aucune mesure réglementaire d'application sur ces points fondamentaux.

2012, l'établissement n'a produit qu'un courrier-type de démarchage auprès des non-affiliés qui, faisant référence expresse à la délibération précitée du 1<sup>er</sup> décembre 2014, n'a donc été réalisé qu'après l'échéance électorale. De fait, l'ordonnateur concède dans sa réponse aux observations provisoires que l'absence de collège spécifique constitue une « *carence* », l'autorité préfectorale n'ayant effectivement pu que « *tirer les conséquences de l'absence de mise en œuvre du « socle insécable » de l'article 23-IV* ».

Dès lors, la « *convention-cadre pour l'exercice des missions facultatives incluant le socle commun de compétences* » proposée à chacun des adhérents, dont le modèle a été fixé par la délibération précitée du 1<sup>er</sup> décembre 2014, prévoit explicitement en son article 2 un droit à représentation au sein du conseil d'administration qui n'est pas effectif à ce jour.

Toute mise en conformité a été renvoyée à la prochaine mandature, après renouvellement général des conseils municipaux en 2020. La chambre relève à cet égard qu'une composition irrégulière est de nature à questionner la validité des délibérations prises par l'assemblée délibérante.

#### 1.2.1.2 Les réunions du conseil d'administration

La périodicité des réunions, auxquelles le comptable public est invité, est conforme à la réglementation : si l'article 23 du décret du 26 juin 1985 prévoit « *au moins* » deux séances par an, le conseil d'administration du CDG 06 s'est réuni trois fois par an en moyenne au cours des années sous contrôle.

En revanche, malgré ce rythme modeste, certains élus titulaires sont régulièrement - voire systématiquement - absents excusés ou représentés. Même s'il est vrai que le quorum prévu au premier alinéa de l'article 24 du même décret a toujours été respecté au moyen des suppléances et pouvoirs de représentation, de sorte que le conseil d'administration a pu chaque fois valablement siéger, la chambre constate que trois membres n'ont assisté à aucun des conseils tenus depuis mars 2015<sup>9</sup> ; de même, entre mars 2015 et novembre 2018, un quatrième élu n'a assisté qu'à une seule réunion et un cinquième n'a été physiquement présent qu'à deux reprises. Le président du centre lui-même n'a effectivement présidé qu'une seule des dix séances qui ont suivi son élection (séance du 8 novembre 2016) et a pour le reste été systématiquement représenté par le premier vice-président.

L'ordonnateur se prévaut à cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires, d'une organisation interne permettant de passer outre les « *empêchements* » de la présidence imputables aux « *nombreuses occupations et responsabilités qu'impliquent [ses] autres mandats* » et garantissant le bon fonctionnement institutionnel de l'établissement, outre que les cumuls de mandats observés sont parfaitement conformes à la loi. La chambre, dont le propos n'a jamais été de remettre en cause la régularité de ces cumuls, n'en constate pas moins la faible implication de certains élus, fût-elle palliée par des pouvoirs, délégations ou suppléances.

---

<sup>9</sup> Date de la dernière réunion du conseil d'administration prise en compte pour l'ensemble des constats opérés dans ce chapitre : 27 novembre 2018.

## 1.2.2 Le président et les vice-présidents

### 1.2.2.1 Le président

L'article 28 du décret du 26 juin 1985 confère notamment au président le soin de préparer et exécuter les décisions du conseil d'administration et de signer les marchés et conventions. Chargé de la direction technique, administrative et financière du centre, il a autorité hiérarchique sur l'ensemble des services.

Afin d'assurer la fluidité de l'action administrative compte tenu de la faible périodicité des réunions de conseil d'administration, le président peut en recevoir délégation « *pour prendre toute décision concernant tout ou partie des affaires énumérées au troisième alinéa de l'article 27* ». Cette dernière disposition vise une pluralité de domaines (emprunts, acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers, prises et cessions de bail, marchés, fixation des effectifs du centre et conditions de leur emploi, etc.), en ce compris « *les 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* » (lesquels alinéas concernent l'organisation des concours et examens).

La délibération du conseil d'administration du CDG 06 n° 2015-08 du 19 mars 2015, après avoir rappelé les dispositions qui précèdent, expose que « *le développement des missions proposées par le Centre de Gestion nécessite également la conclusion de nombreuses conventions avec les partenaires publics (collectivités territoriales et leurs établissements publics, établissements publics hospitaliers, services de l'Etat)* » et que, « *pour faciliter cette gestion, il est proposé de donner délégation au Président pour signer ces conventions* ». Or, pour être régulière, toute délégation de pouvoir doit reposer sur un texte et être précise dans son objet. Dans la mesure où les « *nombreuses conventions* » indistinctement visées dans la délibération sont susceptibles d'avoir des objets plus larges que ceux prévus au décret, la délégation donnée au président excède ainsi le champ prévu par la loi.

Il est vrai que l'examen des comptes-rendus des décisions prises par le président sur délégation témoigne que la quasi-totalité de celles-ci peut se rattacher à l'un ou l'autre des domaines du troisième alinéa de l'article 27 (conventions avec d'autres centres de gestion pour l'organisation de concours et d'examens, achats de prestations de services et mises à disposition de locaux) et qu'il n'a donc pas été fait un usage irrégulièrement extensif de la délégation. La chambre relève toutefois une exception notable, celle de la convention de mise à disposition d'un agent départemental auprès du CDG 06 à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, qui ne procède d'aucun des cas visés par les dispositions du décret du 26 juin 1985 précité.

Le champ de la délégation donnée au président par l'assemblée délibérante doit demeurer dans les strictes limites posées par les textes en vigueur. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le contenu de la délégation serait effectivement « *reformulé* » à l'occasion d'un prochain conseil d'administration.

### 1.2.2.2 Les vice-présidents

En 2014, le conseil d'administration nouvellement installé a décidé de fixer à quatre le nombre de ses vice-présidents, ce qui constitue le maximum autorisé par l'article 21 du décret du 26 juin 1985.

Après désignation du nouveau président lors de la réunion du 19 mars 2015, cette organisation a été maintenue. Les quatre vice-présidents élus constituent, avec le président et neuf autres membres, le bureau chargé d'établir l'ordre du jour des séances du conseil d'administration. Chacun des vice-présidents dispose d'une délégation de fonctions thématique : le premier vice-président est en charge de la santé, le deuxième des conditions de travail, le troisième des finances et le quatrième de l'emploi.

Comme indiqué précédemment, le premier vice-président a assuré la tenue de la quasi-totalité des réunions du conseil d'administration depuis 2015 (une seule exception) et a également suppléé le président du centre en tant que président de la commission d'appel d'offres<sup>10</sup> (les convocations étant en outre signées par le directeur général, pour le président empêché). Il y a donc exercice habituel, par le premier vice-président, de fonctions dévolues au président. Même si, comme le soutient l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, cette organisation interne permet la continuité de l'action administrative, l'empêchement, normalement ponctuel, est devenu un mode de fonctionnement ordinaire de l'établissement.

Ce constat pose, là encore, la question des conditions de la gouvernance de l'établissement. La chambre note d'ailleurs avec intérêt que, pour justifier le versement permanent au premier vice-président d'une indemnité de fonction rehaussée au taux de 70 % que les textes attribuent en première intention à la présidence, l'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires qu'il est légitime qu'une personne « *qui exerce effectivement des fonctions puisse percevoir les indemnités normalement dues au véritable titulaire desdites fonctions* », ce qui conforte donc l'idée d'un « empêchement » récurrent du président et d'une « suppléance » par le premier vice-président systématisée.

#### 1.2.2.3 Les indemnités de fonction du président et des vice-présidents

Le président et les vice-présidents d'un centre de gestion ont droit au versement d'une indemnité de fonction<sup>11</sup>. Compte tenu du classement du CDG 06 dans la catégorie des centres de gestion dont l'effectif excède 30 000 agents<sup>12</sup>, l'indemnité du président est au maximum égale à 70 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique et celle d'un vice-président au maximum égale à 30 % de celle du président.

Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales (notamment son article L. 2123-20) prévoit qu'un élu municipal qui détient plusieurs mandats électifs ou qui siège aux conseils d'administration d'organismes ou établissements publics locaux, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total supérieur à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire. Lorsque cette somme est atteinte, un écrêtement est opéré. En application de l'article 36 de loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers

---

<sup>10</sup> Par une délibération n° 2015-05 du 19 mars 2015, le président a « *informé le conseil qu'il désignait le premier vice-président comme son représentant en cas d'empêchement* ». La commission ne s'est réunie que trois fois depuis 2015 et le premier vice-président en a effectivement assuré la présidence.

<sup>11</sup> Article 32 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 et arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonctions des présidents et des vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

<sup>12</sup> Le tableau de l'article 2 de l'arrêté du 28 septembre 2001 précité précise en effet que « *les effectifs pris en compte sont ceux résultant de l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des services publics locaux publiés par l'INSEE* ». Au 31 décembre 2012, les effectifs de la fonction publique territoriale des Alpes-Maritimes étaient de près de 40 000 agents.

départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, cet écrêtement doit être reversé au budget de la personne publique au sein de laquelle l'élu exerce le plus récemment un mandat ou une fonction. La loi a ainsi mis fin au régime antérieur qui permettait jusqu'alors la redistribution de la part écrêtée au bénéfice d'autres élus de la collectivité ou de l'établissement.

En l'espèce, le président du centre en exercice a dû renoncer, en raison d'une situation de cumul de mandats, à la perception de son indemnité de fonction. Le reversement dans le budget du CDG 06 a donc été décidé en application des dispositions précitées, par une délibération du conseil d'administration n° 2015-10 du 19 mars 2015.

Or, par une délibération n° 2015-11 du même jour, le conseil d'administration a immédiatement décidé de réutiliser le crédit disponible en le réaffectant aux vice-présidents : le premier vice-président a ainsi été autorisé à percevoir, en lieu et place du président, une indemnité de fonction portée au taux maximal de 70 % et l'indemnité des trois autres vice-présidents a été rehaussée à hauteur de 40 %.

**Tableau n° 2 : Répartition de l'enveloppe indemnitaire mensuelle entre le président et les vice-présidents du centre de gestion (chiffres 2016)**

|                                                | Montants de l'enveloppe indemnitaire maximale théorique pour un CDG de même strate |                          | Montants mis en œuvre par le CDG 06 (délibération du 19 mars 2015) |                   |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                                | Taux                                                                               | Montant                  | Taux                                                               | Montant           |
| <i>Président</i>                               | 70 %                                                                               | 2 677,00 € <sup>13</sup> | 0 %                                                                | 0,00 €            |
| <i>1<sup>er</sup> vice-président</i>           | 30 %                                                                               | 803,10 € <sup>14</sup>   | 70 %                                                               | 2 677,00 €        |
| <i>2<sup>ème</sup> vice-président</i>          | 30 %                                                                               | 803,10 €                 | 40 %                                                               | 1 070,80 €        |
| <i>3<sup>ème</sup> vice-président</i>          | 30 %                                                                               | 803,10 €                 | 40 %                                                               | 1 070,80 €        |
| <i>4<sup>ème</sup> vice-président</i>          | 30 %                                                                               | 803,10 €                 | 40 %                                                               | 1 070,80 €        |
| <b>ENVELOPPE INDEMNITAIRE MENSUELLE TOTALE</b> |                                                                                    | <b>5 889,40 €</b>        |                                                                    | <b>5 889,40 €</b> |

Source : CRC, à partir des documents fournis par le CDG 06

Ce faisant, on observe que les conditions de fixation des taux individuels posées par les articles 5 et 6 de l'arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonctions des présidents et des vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale sont respectées : l'indemnité allouée au premier vice-président n'excède pas celle théoriquement allouable au président puisque fixée au même niveau (70 %) ; de même, le montant de

<sup>13</sup> Soit 70 % de l'indice 1015.

<sup>14</sup> Soit 30 % du résultat précédent.

l'enveloppe globale des indemnités maximales est maintenu malgré la majoration de l'indemnité individuelle versée aux vice-présidents.

Toutefois, cette manière de faire constitue un contournement de la loi électorale, dont l'objet est d'interdire que les sommes écrêtées puissent être, d'une façon ou d'une autre, redistribuées aux autres élus. Or, c'est précisément ce qui se produit en l'espèce. Si l'ordonnateur soutient dans sa réponse aux observations provisoires qu'un CDG pourrait disposer à sa guise de l'écrêtement reversé dès lors que l'interdiction de redistribution ne concernerait que les collectivités territoriales régies par le CGCT et qu'aucune disposition du décret du 26 juin 1985 ne l'interdirait formellement, la chambre ne partage pas cette analyse : l'article 36 de la loi précitée du 17 mai 2013, qui doit bien être entendu comme ayant mis fin à la possibilité de reverser l'écrêtement à d'autres élus locaux, organise une obligation de reversement dans le budget de la « *personne publique* », catégorie juridique générale à laquelle appartient un CDG, dont les membres du conseil d'administration sont par nature des élus locaux soumis à l'encadrement des rémunérations.

Il demeure par ailleurs douteux que l'indemnité du président soit encore « *susceptible d'être allouée* » au sens de l'article 5 de l'arrêté précité compte tenu de l'obligation légale de reversement et qu'elle puisse donc être retenue dans les calculs de l'enveloppe indemnitaire globale ventilable entre vice-présidents. Au surplus, l'indemnité de fonction n'est due à l' élu que s'il exerce des fonctions effectives : si cette condition n'est pas remplie, l'indemnité n'a pas à être servie et ne peut donc, par suite, être redistribuée. Or, précisément, le président du centre n'exerce pas réellement son mandat et a d'ailleurs précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'il trouvait normal que l'indemnité présidentielle soit reversée à celui qui « *exerce effectivement [les] fonctions* ». La chambre s'étonne en outre qu'il estime que la notion d'« *exercice effectif des fonctions* » ne soit pas applicable à un CDG car absente des textes spécifiques régissant son fonctionnement, sauf à conférer à l'indemnité le caractère d'une pure libéralité dont le paiement serait indépendant de tout service rendu à la personne publique versante. S'il fait ensuite valoir, par analogie, qu'un maire peut légalement reverser son indemnité à son premier adjoint, c'est oublier qu'un tel dispositif a vocation à n'être que temporaire, pendant le temps de l'empêchement.

De fait, la chambre considère que l'enveloppe maximale indemnitaire théorique mensuelle, à l'intérieur de laquelle il restait loisible au conseil d'administration de moduler les indemnités des vice-présidents, n'était que de 3 212,40 € (soit 803,10 € x 4). Les versements infondés atteindraient ainsi la somme de 32 124 €<sup>15</sup> pour 2016. Au-delà même des aspects de régularité juridique, la chambre regrette que l'établissement ait fait le choix de prioriser la revalorisation des indemnités des élus et de consommer la totalité de l'enveloppe indemnitaire maximale utilisable. Cette redistribution aggrave les charges de structure et tend par ailleurs à confirmer, au travers de la majoration permanente de l'indemnité servie au premier vice-président à hauteur du taux présidentiel, que c'est bien ce dernier qui exerce la présidence effective du centre.

La chambre recommande donc à l'établissement de mettre un terme à cette redistribution irrégulière à laquelle il s'était d'ailleurs déjà livré en 2014, lorsque

---

<sup>15</sup> Soit : (5 889,40 – 3 212,40) X 12 = 32 124 €.

l'écêtement du premier vice-président de l'époque avait permis aux trois autres vice-présidents de voir leur indemnité portée à 40 %<sup>16</sup>.

**Recommandation n° 1 : Mettre un terme sans délai à la redistribution irrégulière des indemnités de fonction écâtées au bénéfice d'autres élus du conseil d'administration.**

### 1.2.3 L'organisation interne du centre

#### 1.2.3.1 La détermination des règles générales d'organisation et de fonctionnement du centre par le conseil d'administration

Conformément aux dispositions de l'article 27 du décret du 26 juin 1985, il revient au conseil d'administration de « *défini[r] les règles générales d'organisation et de fonctionnement du centre* ».

En l'espèce, l'organisation interne reposait jusqu'en 2015 sur huit directions opérationnelles et fonctionnelles, directement rattachées au directeur général, lui-même assisté d'un directeur général adjoint (DGA). L'organigramme afférent, annexé à la délibération, avait été validé par le conseil d'administration réuni le 25 juin 2010.

Par délibération n° 2015-34 du 27 octobre 2015, le conseil d'administration a retenu une nouvelle organisation fondée sur trois grands pôles (« management des ressources humaines », « environnement de travail » et « ressources »). L'organigramme subséquent, qui n'avait pas été annexé à la délibération elle-même, a fait l'objet d'un arrêté du président n° 2015/222 du 30 octobre 2015 : celui-ci entérine la création du poste de directeur de cabinet (préalablement autorisée par une délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2014), ainsi que l'existence de deux postes de chargés de mission près le directeur général.

La nouvelle organisation tripolaire a ensuite été amendée à trois reprises :

- La délibération n° 2017-09 du 14 mars 2017, sans revenir sur l'architecture générale mise en place en 2015, acte la suppression des deux postes de chargés de mission ;
- La délibération n° 2017-22 du 5 juillet 2017 acte la suppression de l'emploi fonctionnel de DGA ;
- La délibération n° 2018-39 du 27 novembre 2018 entérine la création du poste de coordonnateur de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail placé sous l'autorité du directeur du pôle « environnement de travail », aux côtés du coordonnateur administratif et financier, ainsi qu'une nouvelle organisation des sous-services constituant le pôle « ressources ».

#### 1.2.3.2 Les délégations de signature au directeur du centre et aux chefs de service

L'article 29 du décret du 26 juin 1985 dispose, en son 2<sup>ème</sup> alinéa, que le président « *peut déléguer sa signature au directeur et aux chefs de service* ». La délégation de signature

---

<sup>16</sup> Cf. délibération n° 2014-47 du 1<sup>er</sup> décembre 2014.

constitue une mesure de déconcentration interne, permettant à l'autorité administrative de se décharger d'une partie de ses tâches sur un subordonné nominativement désigné, sans être pour autant dessaisie de son pouvoir de décision.

Le directeur général du centre a bénéficié de plusieurs arrêtés de délégation de signature au cours de la période sous revue<sup>17</sup>. Il a été invariablement chargé par le président de signer en son lieu et place « tous documents, arrêtés, décisions, conventions et correspondances concernant la gestion de l'établissement »<sup>18</sup>.

De fait, l'examen des registres des arrêtés sur la période 2017-2018 a montré que, sur les 271 arrêtés pris en 2017 et les 232 arrêtés pris en 2018<sup>19</sup>, seule une infime minorité (intéressant la position statutaire des principaux cadres dirigeants ou l'organisation générale du centre) a été personnellement signée du président. Le directeur général (ponctuellement suppléé par son DGA jusqu'à la mi-2017) a, sous la réserve qui précède, systématiquement signé les décisions en matière de carrière individuelle des agents du centre (recrutement et nomination, promotions, mise à la retraite, etc.), de renouvellement d'inscription sur liste d'aptitude, d'ouverture de concours, de déclarations de vacances d'emploi, de listes de candidats admis, de composition des jurys de concours ou encore de composition des commissions administratives paritaires. Sa signature est également portée sur de très nombreux contrats, tels les baux, les conventions d'adhésion des collectivités aux missions facultatives ou même la charte triennale de coopération entre CDG de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et sa convention-cadre du 20 mars 2015.

Or, pour être régulières, les délégations doivent être suffisamment précises quant à l'étendue des compétences conférées et être limitées dans leur objet : l'acte de délégation doit donc exposer avec précision les matières ou types d'actes pour lesquels elle vaut<sup>20</sup> et ne pas avoir pour effet que le délégant se décharge entièrement de sa compétence sur le délégataire<sup>21</sup>. Même si l'ordonnateur soutient dans sa réponse aux observations provisoires que la délégation accordée au directeur général respecte ces principes, la chambre maintient qu'en s'abstenant de viser des matières ou types d'actes déterminés, ladite délégation est irrégulière. Les trois décisions juridictionnelles sur lesquelles il s'appuie concernent justement des délégations limitées à des domaines particuliers (en l'espèce, finances et urbanisme) ou s'exerçant « dans les limites des attributions » d'un subdélégué. De plus, ont été jugés irréguliers des arrêtés à l'effet de « signer toutes pièces et expédier toutes les affaires courantes relevant de l'administration générale de la commune » (TA Nantes 11 mai 1988, Gauduchon, publié au Lebon T. 657), de « signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville » (CE 18 févr. 1989, Commune de Conflans-Sainte-Honorine, req. n° 152572) ou encore de signer « la correspondance, les visas, les légalisations, les certificats, traités et tous

---

<sup>17</sup> Arrêtés n° 2014-171 du 8 août 2014, n° 2014-234 du 18 novembre 2014, n° 2015-047 du 26 février 2015, n° 2015-055 du 5 mars 2015, n° 2015-066 du 19 mars 2015, n° 2015-102 du 6 mai 2015. Outre les nécessaires conséquences à tirer du changement d'autorité délégante (suite au décès de M. Balarello en 2015), ces arrêtés ont surtout eu pour objet d'augmenter le plafond de dépenses à hauteur duquel le directeur est habilité à signer les bons de commande (de 1 000 € en début de période contrôlée jusqu'à 10 000 € HT à ce jour, les bons de commande d'un montant supérieur étant signés du troisième vice-président en charge des finances).

<sup>18</sup> Le DGA (en fonction jusqu'en 2017) a également bénéficié de cette délégation, mais dans la mesure uniquement où il suppléait le directeur général en cas d'absence ou d'empêchement.

<sup>19</sup> Chiffre arrêté à la fin novembre 2018.

<sup>20</sup> CE 2 févr. 2000, Cne de Saint-Joseph, req. n° 117920.

<sup>21</sup> CE, ass., 13 mai 1949, Couvrat, - CE 21 juill. 1972, Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques.

*autres actes et documents* » (TA Orléans 14 nov. 1991, *Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine*).

Si l'on ajoute à ce large transfert de pouvoirs au bénéfice du directeur général le constat précédemment évoqué quant au rôle dévolu au premier vice-président, le niveau d'implication du président dans la vie du centre est de nouveau questionné.

La chambre note par ailleurs que le directeur de cabinet bénéficie également d'une délégation de signature du président à l'effet de signer « *toutes correspondances du Cabinet du Président* », notamment celles intéressant les « *affaires réservées, les relations avec les élus locaux et nationaux notamment dans le cadre des instances de la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG), le protocole, la communication ainsi que les relations avec la presse écrite et audiovisuelle* »<sup>22</sup>. La chambre rappelle qu'un directeur de cabinet n'est pas un « *chef de service* » et n'est donc pas au nombre des agents visés par les dispositions de l'article 29 du décret du 26 juin 1985. A cet égard, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 16 septembre 2005 (requête n° 280202, Ville de Paris), n'a admis la possibilité d'une délégation au directeur de cabinet qu'au bénéfice des seules villes de Paris, Lyon et Marseille, quand bien même l'ordonnateur affirme qu'une « *interprétation extensive* » de cet arrêt « *pourrait* » permettre une application aux CDG. Compte tenu de ce qui précède et, notamment, de la notion pour le moins floue d'« *affaires réservées* » laquelle, contrairement à ce que l'ordonnateur soutient, n'est pas définie par l'arrêté et ne garantit pas l'absence d'interférence dans la gestion administrative du centre, la délégation consentie, prise au visa d'une disposition non applicable au délégataire, est irrégulière.

Enfin, la délégation consentie au directeur général en matière de signature électronique des mandats et titres de recettes et des bordereaux afférents (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 6 mai 2015) apparaît entrer en concurrence avec celle également consentie, exactement dans les mêmes termes, au troisième vice-président en charge des finances (article 3 de l'arrêté n° 2015-099 du même jour). S'il est admis par la jurisprudence qu'une même fonction puisse être déléguée à plusieurs personnes, c'est à la condition toutefois qu'un ordre de priorité soit fixé entre elles, de telle sorte qu'à tout moment une seule personne soit délégataire - ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La chambre recommande donc à l'établissement de revoir les délégations de signature du président au bénéfice des seuls personnels visés à l'article 29 du décret du 26 juin 1985, de sorte qu'elles soient suffisamment précises quant à leur étendue et leur objet.

---

<sup>22</sup> Arrêté n° 2015-104 du 6 mai 2015.

**Recommandation n° 2 : Revoir les délégations de signature du président au bénéfice des personnels visés à l'article 29 du décret du 26 juin 1985, de sorte qu'elles soient suffisamment précises quant à leur étendue et leur objet.**

### 1.3 Le siège du centre de gestion

Le siège du CDG 06 est fixé à Saint-Laurent du Var, dans un ensemble immobilier du début des années 1980 à usage de bureaux et de locaux commerciaux dénommé « Espace 3000 », à proximité immédiate du centre commercial « Cap 3000 ». La configuration des lieux est marquée par une séparation géographique entre une partie des bureaux basée au rez-de-chaussée et une autre partie basée aux premier et deuxième étages, l'une et l'autre ne communiquant pas entre elles puisque situées aux deux extrémités du bâtiment.

Cette difficulté au plan fonctionnel est à rapprocher d'une situation foncière marquée par un double statut d'occupant-propriétaire et d'occupant-locataire.

Le CDG est en effet devenu propriétaire au fil du temps de certains de ses locaux : les lots composant les bureaux du rez-de-chaussée lui appartiennent depuis novembre 2013 et ceux du premier étage depuis octobre 1996. Il est également propriétaire d'une partie des locaux qu'il occupe au deuxième étage depuis novembre 2000 ; la seconde partie de l'étage est toutefois louée auprès d'une SCI par un bail du 23 juin 2015 d'une durée de 18 ans<sup>23</sup>, d'où un changement original de statut foncier au beau milieu de l'espace de travail, qui a nécessité le percement d'un mur intérieur du bâtiment.

L'ensemble immobilier « Espace 3000 » est placé sous le régime de la copropriété, dont les règles particulières fixées par la loi du 10 juillet 1965 (telles la propriété indivise des parties communes, la mitoyenneté présumée des cloisons et murs, l'interdiction/limitation de certains travaux ou la garantie des créances du syndicat des copropriétaires à l'encontre d'un copropriétaire par une hypothèque légale sur son lot) sont exclusives de celles, plus protectrices pour la personne publique, de la domanialité publique<sup>24</sup>. Ces règles ont ainsi contraint le CDG à requérir l'accord préalable des copropriétaires avant de privatiser l'escalier extérieur assurant la liaison entre ses bureaux des premier et deuxième étages. Les acquisitions successives de parties de bâtiment disjointes, au gré des opportunités, sont de nature à engendrer ce type de difficultés.

La chambre relève enfin que la location ci-dessus mentionnée (qui porte également sur un ensemble de parkings et de locaux en sous-sol) appelait, compte tenu de son montant (78 000 € HT par an, outre les charges), un avis de l'administration des domaines<sup>25</sup>. Cette consultation a bien été faite préalablement à la conclusion du bail, mais l'avis du 16 juin 2016

<sup>23</sup> Ce bail n'a pas fait l'objet en son temps d'une publicité au fichier immobilier, malgré sa durée supérieure à 12 ans (cf. b du 1° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière). Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il procéderait « *prochainement* » à cette publicité.

<sup>24</sup> CE, 19 juillet 2016, n° 370630 ; CE, 24 novembre 2014, n° 352402 ; CE, 18 mai 1977, n° 95541 ; CE, 11 février 1994, n° 109564.

<sup>25</sup> Article L. 1311-10 du code général des collectivités territoriales et R. 4111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

qui « *accepte* » un loyer annuel de 65 183 € établit que la saisine n'a porté que sur une partie des biens loués<sup>26</sup>. En outre, la charge locative supportée par l'établissement est aggravée dans les faits puisque, de convention expresse entre les parties, le CDG 06 assume le paiement de l'impôt foncier normalement dû par le bailleur (8 300 € selon l'appel de charges 2017)<sup>27</sup>. Tous ces éléments auraient dû être portés à la connaissance de l'administration chargée de l'évaluation domaniale pour la régularité de la procédure.

## 2 L'EXERCICE DES MISSIONS

Le champ d'activité des centres de gestion, dont les compétences sont décrites aux articles 23 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, est en expansion continue depuis 2012. Cet accroissement va de pair avec un renforcement de la coordination régionale pour l'exercice de certaines missions.

### 2.1 Le développement de la coopération régionale pour l'exercice de certaines missions

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, les CDG ont l'obligation de s'organiser au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions dans le cadre d'une charte de coopération désignant un centre coordonnateur. Certaines missions, énumérées à l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984, doivent ainsi être « *gérées en commun à un niveau au moins régional* ». Leur liste n'a cessé de s'allonger, s'agissant notamment, depuis 2016<sup>28</sup>, d'étendre aux agents de catégorie B l'exercice de missions précédemment limitées aux agents de catégorie A. Le suivi de l'emploi public est également assuré depuis lors à un niveau supra-départemental, dans le cadre d'un observatoire régional.

La charte régionale de coopération entre les six CDG de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur actuellement en vigueur, rendue exécutoire le 29 décembre 2016 pour une durée de trois ans et qui désigne le CDG des Bouches-du-Rhône comme centre coordonnateur, porte notamment sur l'organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi de catégories A et B et sur la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) de catégorie A uniquement. Pour le reste, et bien que ces missions soient au nombre de celles visées par l'article 14, les signataires ont expressément convenu que, « *tout en se situant dans le cadre de la gestion régionale* », ils entendaient conserver une gestion départementale des publicités des vacances et créations d'emplois, des reclassements de

---

<sup>26</sup> En ont été exclus un ensemble de 10 garages fermés.

<sup>27</sup> Cette information n'a d'ailleurs pas davantage été portée à la connaissance du conseil d'administration de l'établissement, puisque le compte-rendu des décisions du président prises sur délégation, présenté le 27 octobre 2015, ne fait mention que du loyer principal.

<sup>28</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

fonctionnaires de catégories A et B devenus inaptes à l'exercice de leur fonction, ainsi que des prises en charge des FMPE de catégorie B, favorisant seulement sur ce dernier point « *l'échange d'informations au niveau régional* ».

La coopération entre CDG de la région apparaît donc encore inaboutie. Si le maintien à un niveau départemental des déclarations de créations et vacances d'emploi a été expliqué par la pluralité des outils applicatifs utilisés par les différents CDG, les justifications concernant l'exclusion de la gestion administrative et financière des FMPE de catégorie B sont plus floues : selon le CDG 06, une gestion départementale s'avérerait « *plus efficiente* » dès lors que la « *rotation des postes [pour les agents de catégorie B] est plus grande que pour les A à un niveau départemental* » et que le « *stock* » de FMPE de catégorie B est peu important (ce qui est effectivement exact s'agissant du CDG 06). Force est en tout cas de constater que la loi avait prévu que la coopération régionale s'étende *a minima* à ces missions.

La chambre note également que la charte prévoit, en son titre IV, une réunion *biennale* de la conférence régionale de l'emploi territorial (CRET), alors que les dispositions de l'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 obligent le centre de gestion coordonnateur à une organisation au moins *annuelle* de l'événement. Interrogé sur les dates à laquelle la conférence s'est tenue au cours de la période sous contrôle, le CDG 06 a indiqué que celle-ci s'est réunie deux fois depuis 2013, le 9 décembre 2016 et le 15 juin 2018.

## 2.2 Les missions obligatoires du CDG (articles 23 et 100 de la loi du 26 janvier 1984)

Les missions obligatoires du CDG sont de deux ordres :

- Celles bénéficiant *de droit* à l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics du département, *affiliés ou non* (cf. I et III de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984) ;
- Celles bénéficiant aux *affiliés* (cf. 1° à 18° du II de l'article 23 dans sa rédaction la plus récente issue de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 et article 100).

La distinction traditionnelle entre missions obligatoires et facultatives s'est complexifiée depuis la loi du 12 mars 2012, qui a créé, parmi les missions obligatoires énumérées au II de l'article 23, six missions nouvelles (9° bis, 9° ter et 13° à 16°). Ces dernières se sont automatiquement ajoutées à la liste des missions obligatoires rendues aux affiliés mais elles peuvent également, « *sans pouvoir choisir entre elles* », être rendues à titre facultatif aux non-affiliés qui en font la demande (IV de l'article 23). Comme cela a été exposé supra, 27 organismes non-affiliés des Alpes-Maritimes adhèrent, depuis 2015 et après avoir tous renouvelé cette adhésion facultative en 2017, aux missions de ce « socle commun de compétences ».

### 2.2.1 Les missions obligatoires historiques

- La mission générale d'information sur l'emploi public territorial et le bilan de la situation de l'emploi public

Le I de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que les CDG sont investis d'une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées, et qu'ils sont chargés d'établir, à partir de l'ensemble des informations dont ils disposent, 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 données doivent être portées à la connaissance des comités techniques.

Le dernier document produit par le CDG 06 à ce titre est une « *fiche repères du bilan social 2017* » des employeurs rattachés au comité technique de l'établissement, établi à partir des données extraites des bilans sociaux des collectivités. Il s'agit d'un document à vocation statistique, qui dresse un panorama rétrospectif complet de l'emploi public dans le département des Alpes-Maritimes, mais qui ne comporte aucune perspective d'évolution. Les éléments prospectifs récents (s'agissant notamment des conséquences des prochains mouvements de départs en retraite) se trouvent, d'après les éléments fournis au cours du contrôle, dans le « *panorama de l'emploi territorial - région PACA* » établi dans le cadre de l'observatoire régional de l'emploi public sous l'égide du centre coordonnateur, qui consolide les données des six CDG contributeurs sans toujours distinguer entre les territoires.

La chambre invite donc l'établissement à compléter son bilan rétrospectif, en y ajoutant comme la loi le prévoit, les données prospectives concernant l'emploi public dans son ressort.

- La bourse de l'emploi

En vertu du 3° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, le CDG 06 assure, au bénéfice des collectivités et établissements affiliés et non-affiliés, la « *publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A, B et C* », qui doivent obligatoirement lui être déclarées en application des articles 23-1 et 41 de la même loi. L'article 42 du décret du 26 juin 1985 précise en outre que la bourse de l'emploi est assurée « *par tous les moyens de nature à faciliter l'information des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics concernés* ».

**Tableau n° 3 : Nombre de déclarations de créations ou vacances d'emploi prises en charge par le CDG 06 entre 2013 et 2018**

| Année | Nb de déclarations |
|-------|--------------------|
| 2013  | 9 342              |
| 2014  | 5 414              |
| 2015  | 4 824              |
| 2016  | 4 751              |
| 2017  | 5 611              |
| 2018  | 6 366              |

Source : CDG 06

La brusque diminution du nombre de déclarations traitées entre 2013 et 2014 (- 42 %) est la conséquence de l'exclusion légale de l'obligation de publicité des créations et vacances d'emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade à partir de 2012. L'année 2013 mise à part, le niveau moyen de déclarations traitées au cours des cinq dernières années s'établit ainsi à près de 5 400, avec une nette reprise à la hausse depuis 2017.

La bourse est organisée depuis 2010 autour d'un outil de gestion et de suivi en ligne mutualisé accessible depuis le site internet du CDG 06 et dénommé « RDV Emploi Public » (application hébergée par le CIG Grande couronne). Cet outil est mis à disposition des employeurs (pour le dépôt des déclarations de vacances et des offres d'emploi) et des demandeurs d'emploi (pour l'accès aux offres et la publication de *curriculum vitae* en vue de constituer un vivier). D'après les éléments fournis, 545 candidats étaient inscrits en 2018 (chiffre en baisse depuis 2016) et 507 *curriculum vitae* ont été transmis<sup>29</sup>.

Le service « emploi » du CDG, au sein du pôle management des ressources humaines, est chargé d'animer la gestion de la bourse. Il assure notamment l'édition des arrêtés de déclaration de vacances et de création d'emploi, la validation préalable des annonces avant publication et la transmission aux collectivités des candidatures pertinentes après rapprochement automatisé de l'offre et de la demande. Il est également chargé de la mission d'aide à la recherche d'emploi après période de disponibilité (7° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984).

- La gestion de la carrière individuelle des agents et le fonctionnement des instances statutaires

En application des articles 38 à 41 du décret du 26 juin 1985, les centres de gestion assurent la gestion de la carrière des fonctionnaires titulaires et stagiaires des collectivités et établissements affiliés. En 2018, le CDG 06 gère ainsi 7 641 carrières actives<sup>30</sup>.

Au titre de cette mission, les CDG sont chargés de constituer et tenir à jour la liste nominative des fonctionnaires. En vertu de l'article 38 du décret précité, cette liste « *est dressée chaque année (...) d'après la situation constatée au 1er janvier* » et une « *copie en est adressée au commissaire de la République avant la fin du premier trimestre* ». Or, le CDG 06 n'arrête pas de liste officielle et ne procède donc pas à sa transmission au préfet<sup>31</sup>. La chambre l'invite à satisfaire désormais à cette obligation qui participe du processus d'agrégation au niveau national des données locales sur la fonction publique territoriale, et prend acte de l'intention de l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, d'y procéder en 2020.

Le CDG est également chargé de constituer et actualiser le dossier individuel de chaque agent. Comme précédemment, cette mission est assurée par le service « gestion RH et instances statutaires » au sein du pôle management des ressources humaines. L'établissement a indiqué n'avoir pas encore opté pour le dossier individuel dématérialisé autorisé par le dernier alinéa de l'article 40 du décret. A ce sujet, l'ordonnateur a précisé dans sa réponse attendre les résultats

<sup>29</sup> Cf. réponse par mail du 21/01/2019 (point n° 64, questionnaire du 18/12/2018)

<sup>30</sup> Chiffre issu de la base de données AGIRHE (aide à la gestion informatisée des ressources humaines et de l'emploi). Il inclut les agents en position d'activité, ainsi que les agents en positions de détachement et de disponibilité.

<sup>31</sup> Cf. réponse par mail du 21/01/2019 (réponse au point n° 66, questionnaire du 18/12/2018).

d'une consultation menée par le GIP Informatique des centres de gestion dans le contexte d'entrée en vigueur récente du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Enfin, en application des 9° et 10° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, le centre de gestion est également tenu d'assurer le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des comités techniques des collectivités et établissement affiliés<sup>32</sup>, ainsi que le fonctionnement des conseils de discipline (mission partagée entre le service « gestion RH et instances statutaires » et le service « assistance juridique et statutaire » au sein du même pôle).

**Tableau n° 4 : Fonctionnement des instances paritaires au sein du CDG 06**

|                                               | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017                | 2018  |
|-----------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------|-------|
| <i>Commissions administratives paritaires</i> |       |       |       |       |                     |       |
| <i>Nb de réunions (cat. A, B et C)</i>        | 6     | 5     | 5     | 5     | 4                   | 3     |
| <i>Nb de dossiers traités</i>                 | 3 587 | 3 179 | 4 892 | 5 002 | 1 802 <sup>33</sup> | 1 577 |
| <i>Comité technique</i>                       |       |       |       |       |                     |       |
| <i>Nb de réunions</i>                         | 7     | 6     | 6     | 9     | 7                   | 7     |
| <i>Nb de dossiers traités</i>                 | 285   | 169   | 244   | 297   | 255                 | 292   |
| <i>Conseil de discipline</i>                  |       |       |       |       |                     |       |
| <i>Nb de réunions</i>                         | 8     | 4     | 5     | 15    | 9                   | 10    |

Source : CDG 06

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

Le centre de gestion est chargé, en application du 5° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1983 auquel renvoie le III du même article, d'assurer « *la prise en charge (...) des fonctionnaires momentanément privés d'emploi de catégories A, B et C* ». Cette prise en charge suppose la mise en œuvre d'une prestation d'accompagnement au retour à l'emploi, moyennant une contribution financière dégressive versée par la collectivité d'origine.

Il s'agit là d'une activité très marginale pour le CDG 06 (elle n'a d'ailleurs mobilisé que 0,16 ETP en 2017<sup>34</sup>). La gestion administrative et financière des FMPE de catégorie A relève

<sup>32</sup> Il est précisé que le comité technique placé auprès du CDG concerne les collectivités de moins de 50 agents (article 32 de la loi du 26 janvier 1984).

<sup>33</sup> La très forte baisse ainsi observable par rapport à 2016 résulte de la suppression de l'avancement d'échelon au choix.

<sup>34</sup> Source : comptabilité analytique fournie par le CDG 06 pour 2017.

du centre coordonnateur des Bouches-du-Rhône dans le cadre de la coopération régionale<sup>35</sup> et, pour le reste, seuls cinq agents de catégories B et C ont été pris en charge entre 2013 et 2017. Les deux agents dont les prises en charge étaient les plus anciennes (2007 et 2010) ont été mis à la retraite et radiés des cadres, respectivement en 2013 et 2016. Trois dossiers seulement étaient encore actifs en 2017, sachant que parmi eux, un recrutement a été acquis au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et une mise en disponibilité d'office a été prononcée à effet du 1<sup>er</sup> août 2016.

- L'organisation des concours et des examens professionnels

L'organisation des concours et examens professionnels dont procèdent les recrutements et avancements au sein de la fonction publique territoriale est l'une des missions parmi les plus essentielles du CDG, qui a mobilisé 7 ETP au titre de cette seule prestation en 2017<sup>36</sup>. Il s'agit d'une mission aux caractéristiques particulières, puisqu'à la fois obligatoire et facultative pour les non-affiliés selon l'épreuve considérée.

En vertu des dispositions combinées des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du II et du III de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, l'établissement est chargé d'organiser :

- Pour l'ensemble des collectivités et établissements publics en relevant (affiliés et non affiliés) les concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B<sup>37</sup> (concours dits « transférés ») relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation et police municipale ;
- S'agissant des affiliés uniquement, il est également chargé, à titre obligatoire, d'organiser les concours et examens d'accès aux cadres d'emploi de catégorie C et de la filière médico-sociale (ce qui constitue donc une mission facultative pour les non-affiliés).

Comme indiqué précédemment, l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie A (depuis 2010) et B (depuis 2016) sont au nombre des « *missions gérées en commun à un niveau au moins régional* ». Les six CDG signataires de la charte de coopération régionale<sup>38</sup> se sont ainsi engagés à s'organiser au niveau régional pour les concours et examens professionnels de catégories A et B, à prévoir leur organisation par un seul CDG, à favoriser la spécialisation de certains CDG et à privilégier une rotation entre CDG en fonction des possibilités<sup>39</sup>. Le CDG coordonnateur des Bouches-du-Rhône perçoit à ce titre la compensation

---

<sup>35</sup> Notons à ce sujet que ce dernier n'a émis aucun besoin de financement en ce qui concerne les agents de catégorie A du département des Alpes-Maritimes (dans le cas d'une éventuelle insuffisance des crédits affectés au centre coordonnateur par le CNFPT au titre de l'exercice de cette mission, le CDG peut en effet être mis dans l'obligation de contribuer au financement des FMPE relevant de son ressort).

<sup>36</sup> Source : comptabilité analytique fournie par le CDG 06 pour 2017.

<sup>37</sup> Exception est donc seulement faite des concours de catégorie A+, qui relèvent du CNFPT.

<sup>38</sup> Le CDG 06 a précisé qu'avant même la signature de la charte et sur la base d'une initiative commune avec le CDG des Bouches-du-Rhône, un calendrier régional des concours et examens avait été mis en place afin notamment « *d'éviter les doublons ou la multiplication d'opérations de même nature à des dates différentes dans un souci d'économie de moyens et de diversification de l'offre, compte tenu en particulier du nombre important de cadres d'emplois et de grades à gérer* » (cf. réponse du 14 février 2019). A noter toutefois que l'IGA relevait, dans son rapport de 2014, que la coopération régionale était à renforcer puisque « *en 2013, les 5 CDG de PACA ont organisé un concours de rédacteur* ».

<sup>39</sup> Pour ce qui concerne les sessions les plus importantes (à rythme biennal), la rotation ne s'effectue, concrètement, qu'entre CDG volontaires disposant de services dimensionnés en conséquence. Il en va de même s'agissant des concours et examens à spécialités et options qui requièrent une logistique spécifique.

financière du CNFPT, qu'il reverse ensuite au CDG désigné organisateur, en fonction des frais engagés. Ce système, qui suppose la détermination d'un nombre de postes consolidé au niveau régional, garantit la rationalisation de l'offre de concours : s'il advenait qu'en dépit du calendrier régional concerté, un CDG venait à organiser la même opération de manière concurrente, il devrait alors en assurer seul le financement, sans pouvoir prétendre à la compensation du CNFPT.

C'est dans ce cadre régional qu'entre 2013 et 2018, le CDG 06 a eu la charge d'organiser 13 concours et examens de catégorie A et 26 de catégorie B.

Pour ce qui concerne les épreuves de catégorie C qui ne sont pas visées par la charte, chaque centre peut organiser ses propres sessions. Le CDG 06 a toutefois indiqué que, dans les faits, *« le sens donné au calendrier régional depuis l'origine assure une cohérence en particulier au niveau des dates qui sont communes et arrêtées au niveau national et auxquelles les CDG se réfèrent en vue d'être en mesure de gérer les flux de candidats pour leurs propres concours et examens »*<sup>40</sup>. Toute démarche de coordination ne peut évidemment qu'être encouragée, rien n'interdisant au demeurant aux signataires de la charte d'étendre leur coopération aux concours et examens de catégorie C afin d'institutionnaliser certaines pratiques et renforcer les outils de mutualisation de moyens. Il est rappelé à cet égard que les CDG peuvent conventionner entre eux pour ouvrir des concours communs<sup>41</sup>.

Au final, entre 2013 et 2018, le CDG 06 a organisé, toutes catégories confondues, 64 concours et examens (8 à 13 sessions par an)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cf. réponse mail du 14/02/2019 (point n° 77, questionnaire du 12/02/2019).

<sup>41</sup> Cf. 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984.

<sup>42</sup> Cf. réponse mail du 11/02/2019 (point n° 77, questionnaire du 04/02/2019).

**Tableau n° 5 : Concours et examens professionnels organisés par le CDG 06 entre 2013 et 2018**

| Année        | Nature   | Nb de sessions | Nb d'inscrits | Présents à la 1 <sup>ère</sup> épreuve | Candidats admis |
|--------------|----------|----------------|---------------|----------------------------------------|-----------------|
| 2013         | Concours | 6              | 2 070         | 1 149                                  | 331             |
|              | Examens  | 6              | 1 685         | 1 328                                  | 703             |
| 2014         | Concours | 6              | 2 960         | 1 737                                  | 500             |
|              | Examens  | 7              | 1 369         | 916                                    | 300             |
| 2015         | Concours | 6              | 4 828         | 2 724                                  | 478             |
|              | Examens  | 2              | 1 138         | 880                                    | 390             |
| 2016         | Concours | 8              | 7 455         | 3 583                                  | 568             |
|              | Examens  | 4              | 305           | 226                                    | 132             |
| 2017         | Concours | 6              | 3 789         | 1 530                                  | 329             |
|              | Examens  | 4              | 505           | 384                                    | 198             |
| 2018         | Concours | 3              | 1 079         | 540                                    | 62              |
|              | Examens  | 6              | 1 001         | 662                                    | 190             |
| <b>TOTAL</b> |          | <b>64</b>      | <b>28 184</b> | <b>15 659</b>                          | <b>4 181</b>    |

Source : CDG06

On observe un absentéisme significatif des candidats admis à concourir. Le problème se vérifie notamment lorsque le nombre d'inscrits est élevé : ainsi, le concours externe d'attaché territorial organisé en 2016 (4 271 inscrits) a été marqué par un taux d'absentéisme de 58,76 % le jour de l'épreuve<sup>43</sup>. Même si la charte régionale de coopération assoit la répartition forfaitaire de la compensation financière du CNFPT sur le nombre de candidats admis à concourir, cette déperdition est génératrice de coûts inutiles qui renchérissent le coût-lauréat, puisque les moyens logistiques mobilisés (surveillants, matériels et mobiliers divers, locations de salles<sup>44</sup>, etc.) auront été vainement proportionnés au nombre d'inscrits.

<sup>43</sup> Des taux d'absentéisme de plus de 50 % des inscrits ne sont pas rares : d'après les informations fournies par le CDG 06, ce fut notamment le cas, ces dernières années, pour les concours de rédacteur 2013 et 2017 ou encore de technicien principal 2014. Le panorama régional de l'emploi territorial établi par le centre coordonnateur établit ainsi qu'en 2016, toutes filières et tous types d'épreuves confondus, 16 347 candidats ont été admis à concourir en région PACA, mais seuls 9 735 étaient présents à la première épreuve (59 %).

<sup>44</sup> La location d'une très grande salle pour l'accueil des épreuves écrites du concours d'attaché territorial en 2016 (deux jours) a ainsi coûté 133 573 € au CDG 06.

- La prise en charge des activités syndicales

En application des dispositions des articles 100 et 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 et de celles des articles 14 et 19 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, les centres de gestion sont chargés, pour les collectivités et établissements qui leur sont affiliés, de suivre et calculer les contingents d'autorisations d'absence (AA) imputables sur le crédit de temps syndical et de décharges d'activité de service (DAS) accordées aux représentants syndicaux, ainsi que de rembourser aux collectivités et établissements employeurs les charges salariales de toute nature y afférentes.

**Tableau n° 6 : Prise en charge des activités syndicales par le CDG 06**

|                                            | 2013       | 2014       | 2015       | 2016        | 2017        |
|--------------------------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| <i>Nb d'heures financées</i>               | 14 498,74  | 13 208,22  | 11 991,16  | 14 347,51   | 12 843,91   |
| <i>Montant total pris en charge (en €)</i> | 297 319,58 | 250 787,39 | 273 362,97 | 289 381,65€ | 276 503,20€ |
| <i>Coût moyen de l'heure (en €)</i>        | 20,51      | 18,99      | 22,80      | 20,17€      | 21,53€      |

Source : CDG 06

Compte tenu des montants en jeu (au demeurant relativement stables au cours de la période contrôlée), cette mission nécessite la mise en œuvre d'un contrôle rigoureux des justifications présentées, avant qu'il ne soit procédé au remboursement des charges exposées. En l'espèce, un tel processus est mis en œuvre au sein du CDG 06 depuis 2016, au moyen d'états de consommation informatisés. Des systèmes d'alerte signalent notamment les anomalies de dépassement du nombre d'heures mensuelles d'AA et de DAS autorisées pour chaque syndicat.

## 2.2.2 Les missions obligatoires mises en œuvre à partir de 2012

### 2.2.2.1 Les six missions obligatoires issues de la loi du 12 mars 2012 et relevant du socle commun de compétences

Six missions formant un « *appui technique indivisible* » ont été ajoutées par la loi du 12 mars 2012 à la liste des missions obligatoires rendues aux affiliés, ainsi qu'aux non-affiliés qui auront choisi d'y adhérer en bloc. L'une de ces six missions (à savoir l'avis consultatif dans le cadre de la procédure du recours administratif préalable prévu au 13° du II de l'article 23) est cependant privée d'effectivité en l'absence des mesures réglementaires d'application de la loi.

- Le secrétariat des commissions de réforme et le secrétariat du comité médical départemental

La commission de réforme et le comité médical départemental, dont le secrétariat a été transféré aux centres de gestion (9° bis et 9° ter du II de l'article 23), sont des instances consultatives chargées de se prononcer sur les questions individuelles d'ordre médical

concernant les fonctionnaires (maladie professionnelle, inaptitude, accident de service, invalidité, congés maladie de longue durée, etc.).

La mission est assurée au sein du CDG 06 par le service « instances médicales départementales » au sein du pôle « environnement de travail ». L'organigramme de l'établissement, tel que validé en conseil d'administration du 25 juin 2010, établissait déjà l'existence d'un service « *comité médical* » au sein de l'ex-direction « *santé* » et d'un service « *commission de réforme* » au sein de l'ex-direction « *conseil aux collectivités en ressources humaines* ». De fait, la prestation a commencé à être prise en charge avant que la loi n'en fasse une compétence obligatoire des centres de gestion en 2012<sup>45</sup>.

Il s'agit là d'une activité particulièrement importante pour le CDG 06. Elle est d'ailleurs majoritairement exercée au bénéfice des non-affiliés adhérant au socle commun de compétences, dont elle constitue sans nul doute le principal attrait. Entre 2014 et 2018, la commission de réforme du CDG 06 s'est réunie plus de quarante fois par an et a examiné près de 6 400 dossiers<sup>46</sup>, dont presque 5 000 concernant les collectivités non affiliées, soit plus de 82 % de son activité. Cette prééminence se constate également s'agissant du comité médical départemental : ce dernier a examiné 10 700 dossiers sur la même période<sup>47</sup>, dont plus de 8 500 pour les non-affiliés, soit 80 % de son activité.

- L'assistance juridique statutaire

La mission d'assistance juridique statutaire, prévue au 14° du II de l'article 23, est prise en charge par le service du même nom, placé au sein du pôle « management des ressources humaines ». Là encore, la préexistence d'un service « *conseil et assistance au contentieux et précontentieux en matière de RH* » est attestée dans l'organigramme en vigueur en 2010.

Cette mission, très peu sollicitée par les non-affiliés adhérant au socle (95 % des 3 812 consultations que l'établissement indique avoir menées en 2017 ont été réalisées au bénéfice des affiliés<sup>48</sup>), consiste à apporter aux collectivités une expertise en matière de gestion des ressources humaines, au travers de conseils personnalisés (assistance téléphonique ou par mail, rendez-vous sur site), de journées d'information ou d'ateliers en petits groupes sur des thèmes particuliers. Elle permet également l'accès à des ressources documentaires via le site extranet de l'établissement, s'agissant notamment des bases de données du CIG Grande couronne auxquelles le CDG 06 est abonné depuis 2014.

La mission d'assistance juridique statutaire s'est récemment enrichie, puisqu'elle inclut également, depuis la loi du 20 avril 2016, l'accès au référent déontologue prévue à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et dont le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 a précisé les conditions de nomination. Par un arrêté du président n° 2018/112 du 30 mai

---

<sup>45</sup> La délibération du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> décembre 2014 précise ainsi qu'à la demande du préfet et suite au désengagement de l'Etat, le secrétariat de la commission de réforme a été pris en charge par le CDG 06 en 2005 et celui du comité médical en 2010, pour l'ensemble des agents relevant des collectivités et établissements publics affiliés et non-affiliés.

<sup>46</sup> En 2015, 1 435 dossiers ont été examinés. C'est bien plus que la moyenne des CDG d'après les données issues de l'enquête globale de la FNCDG (354 dossiers pour environ 9 à 13 séances par an).

<sup>47</sup> Dont 2 352 dossiers en 2015, ce qui est également très supérieur à la moyenne des CDG (994 dossiers pour 10 à 12 séances).

<sup>48</sup> Cf. réponse du 28 janvier 2018 (point n° 71, questionnaire n° 8 du 18/12/2018).

2018, le CDG 06 a effectivement désigné son référent, professeur agrégé de droit public, pour une durée de trois ans. Selon les indications fournies par l'établissement, huit saisines ont été opérées depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018.

- L'assistance au recrutement et l'accompagnement à la mobilité

Cette mission, prévue au 15° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 et prise en charge par le service emploi, est extrêmement marginale pour le CDG 06 qui n'y a ainsi affecté que 0,01 ETP en 2017<sup>49</sup>.

D'après les données fournies, l'assistance au recrutement (à la demande des employeurs) n'a en effet jamais été sollicitée par les affiliés entre 2013 et 2015 et ne l'a été que 17 fois au cours des trois années ultérieures (affiliés et non-affiliés). Quant à l'accompagnement à la mobilité externe (pour les agents en recherche d'emploi hors de leur collectivité ou établissement d'origine), il n'a été sollicité qu'une seule fois depuis 2013 (par un non-affilié, en 2017). L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir récemment mis à jour son site internet afin d'assurer l'information des collectivités et de leurs personnels sur l'existence de cette mission, qui n'y apparaissait pas jusque-là.

- L'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite

Cette mission est prévue au 16° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984. Corrélée aux dispositions de l'article 24 qui prévoient que les centres de gestion peuvent assurer « *toute tâche en matière de retraite* », il s'agit d'une mission plus large de conseil aux collectivités pour la préparation et la gestion des droits à la retraite et d'information des agents sur leurs droits.

La prestation s'exerce en lien avec les régimes de retraite, dans le cadre d'un dispositif conventionnel pluriannuel liant le CDG à la Caisse des dépôts agissant en qualité de gestionnaire desdits régimes. Il en découle, pour les affiliés, un financement particulier de la mission, tiré en partie de la contribution financière versée par la caisse (un peu plus de 23 000 € en 2017). Cette prestation a, elle aussi, été rendue par le CDG 06 dès avant 2012, ainsi que les conventions susvisées l'établissent.

La prestation, qui mobilise 1,33 ETP au sein du service « conseil en retraite et protection sociale complémentaire » (pôle « management des ressources humaines »), est quasi-intégralement rendue aux affiliés (98 % de l'activité, à raison de 785 dossiers traités en 2017 et 585 en 2018<sup>50</sup>). Le CDG 06 a indiqué à cet égard ne pouvoir intervenir en matière de fiabilisation des comptes retraite des agents des collectivités et établissements publics non affiliés « *car la transmission des dossiers avec l'espace employeur CNRACL est impossible* »<sup>51</sup>. Cette explication d'ordre technique ne peut cependant faire oublier que la mission est au nombre de celles auxquelles les adhérents au socle commun de compétences ont droit en vertu de la loi.

---

<sup>49</sup> Source : comptabilité analytique 2017 fournie par l'établissement.

<sup>50</sup> Cf. réponse par mail du 21/01/2019 (point n° 72, questionnaire du 18/12/2018).

<sup>51</sup> Idem.

### 2.2.2.2 Les deux nouvelles missions obligatoires dévolues aux centres de gestion depuis 2016

Deux nouvelles missions, qui ne relèvent pas du socle commun de compétences, ont été récemment ajoutées, en 2016 et en 2017, à la liste des missions obligatoires que les centres de gestion doivent exercer au bénéfice de leurs affiliés. Compte tenu de leur mise en place récente, il est encore trop tôt pour en tirer un véritable bilan.

La première d'entre elles, prévue par la loi du 20 avril 2016, concerne le secrétariat des commissions consultatives paritaires, chargées de connaître des décisions individuelles prises à l'égard des agents contractuels. Le conseil d'administration du CDG 06 a dûment délibéré le 27 novembre 2018 pour désigner les représentants des élus. Quant aux représentants du personnel, ils viennent tout juste d'être désignés le 6 décembre 2018, à l'occasion du renouvellement général des instances représentatives du personnel de la fonction publique territoriale.

La seconde mission concerne l'aide à l'élaboration du projet professionnel des agents. Il s'agit là de la plus récente des compétences obligatoires dévolues aux centres de gestion, puisqu'elle procède de l'article 7 de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique. Le CDG 06 a indiqué que cette mission, qui a fait l'objet d'une fiche-action et doit être prise en charge par le service « emploi », n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune demande des affiliés malgré l'annonce faite lors d'une réunion tenue en septembre 2017<sup>52</sup>. La chambre attire l'attention de l'établissement sur l'absence de publicité faite à cette mission sur le site internet de l'établissement comme possible facteur d'explication.

## 2.3 Les missions facultatives (articles 24 et suivants de la loi du 26 janvier 1984)

### 2.3.1 L'étendue des missions exercées

Les missions facultatives que peuvent choisir d'exercer les CDG procèdent des articles 24, 25, 26 et 26-1 de la loi du 26 janvier 1984.

En l'espèce, le CDG 06 a décidé d'exercer l'ensemble des compétences facultatives retracées dans le tableau qui suit, étant remarqué que, parmi elles, deux missions ont été prises en charge au cours de la période sous contrôle (mission de protection sociale et conseil juridique non statutaire).

---

<sup>52</sup> Cf. réponse par mail du 18/01/2019 (point n° 74, questionnaire du 18/12/2018).

**Tableau n° 7 : Missions facultatives exercées par le CDG 06 (chiffres 2018)**

| Mission (suivie de son codage interne)                                                     | Fondement (L. 26/01/1984)   | Mise en place                                                                                                                    | Nombre d'adhérents            | Dont non-affiliés |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Organisation de concours et examens non transférés ( <u>pour les non-affiliés</u> ) (COEX) | Art. 26                     | Délibération n° 88/15 du 29/04/1988                                                                                              | 23                            | /                 |
| Médecine de prévention (MEDP)                                                              | Art. 26-1                   | Délibération n° 87/14 du 26/11/1987                                                                                              | 250                           | 24                |
| Hygiène et sécurité (HYSE)                                                                 | Art. 25 al. 4               | Délibération n° 00/32 du 27/11/2000                                                                                              | 160                           | 27                |
| Remplacement d'agents (REMP)                                                               | Art. 25 al. 2               | Délibération n° 07/35 du 29/10/2007                                                                                              | 128                           | 21                |
| Service social (SSOC)                                                                      | Art. 25 al. 6               | Délibération n° 07/20 du 05/07/2007                                                                                              | 46                            | 7                 |
| Accompagnement psychologique (APSY) <sup>53</sup>                                          | Art. 25                     | Délibération n° 01/12 du 11/06/2001                                                                                              | 87                            | 20                |
| Conseil en recrutement (CREC)                                                              | Art. 25 al. 1 <sup>er</sup> | Délibération n° 94/13 du 22/11/1994                                                                                              | 37                            | 7                 |
| Conseil en organisation RH (CORG)                                                          | Art. 25 al. 1 <sup>er</sup> | Délibération n° 05/49 du 28/11/2005                                                                                              | 49                            | 9                 |
| Archivage (ARCH)                                                                           | Art. 25 al. 1 <sup>er</sup> | Délibération n° 07/14 du 27/03/2007 (archives papier)<br>Délibération n° 17/18 du 27/03/2018 (extension aux archives numériques) | 56                            | 10                |
| Assurance groupe <sup>54</sup>                                                             | Art. 26 al. 6               | Délibération n° 87/16 du 26/11/1987                                                                                              | 86                            | 2                 |
| Protection sociale (couverture des risques santé et prévoyance)                            | Art. 25 al. 6               | Délibération n° 2015-34 du 27 octobre 2015                                                                                       | 28 (santé)<br>21 (prévoyance) | 0                 |

<sup>53</sup> A noter que le CDG 06 a été, au cours de la période sous revue, attributaire de trois marchés à procédure adaptée portant sur des prestations d'accompagnement psychologique de personnels territoriaux. Ces procédures avaient été lancées par le département des Alpes-Maritimes en 2012 et 2014, avant qu'il n'adhère à la prestation dans le cadre de la convention unique d'offres de services « non-affiliés », à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>54</sup> Le CDG souscrit, pour le compte des collectivités et établissements publics qui en font la demande, un contrat d'assurance les garantissant contre les risques financiers liés au régime de protection sociale des agents publics territoriaux. Il s'agit ainsi d'obtenir des compagnies d'assurance des taux plus intéressants que ceux pouvant être obtenus isolément.

| Mission (suivie de son codage interne) | Fondement (L. 26/01/1984)   | Mise en place                         | Nombre d'adhérents | Dont non-affiliés |
|----------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Assistance juridique non statutaire    | Art. 25 al. 1 <sup>er</sup> | Délibération n° 2018-35 du 27/11/2018 | N.C.               | /                 |

Source : CRC, à partir des données fournies par le CDG 06

Le CDG 06 couvre ainsi un vaste champ de compétences facultatives puisqu'on ne notera guère au titre des missions non exercées que le traitement des comptes épargne-temps (dernier alinéa de l'article 25). La prestation de conseil juridique non statutaire (article 25 alinéa 1<sup>er</sup>), autorisée par la loi du 20 avril 2016, vient d'être mise en place lors du conseil d'administration du 27 novembre 2018 : elle sera rendue, dans un premier temps, au bénéfice des seuls affiliés<sup>55</sup> et uniquement dans les domaines des marchés publics et de l'urbanisme. La chambre invite à ce sujet l'établissement à s'inscrire lui-même dans une logique de professionnalisation accrue de son service de la commande publique s'il entend devenir référent en la matière, notamment en fiabilisant la traçabilité de ses procédures (exemples : absence de numérotation et de centralisation des dossiers, classement parfois aléatoire des pièces) et en adoptant un cadre solide de passation des marchés à procédure adaptée (exemple : existence d'un document interne intitulé « *guide des procédures non formalisées* », publié sur l'intranet mais non signé et non daté, dont on est en peine de dire s'il est contraignant et s'il est seulement connu des agents malgré les objectifs de transversalité de l'achat qu'il s'assigne).

Les missions facultatives sont réalisées à plus de 60 % au bénéfice des non-affiliés. Témoin de leur place de plus en plus prégnante au sein de l'activité globale du CDG, près de 45 % des ETP de l'établissement ont été affectés aux missions facultatives en 2017<sup>56</sup>.

Il est à relever que le CDG 06, comme beaucoup d'autres centres de gestion, a parfois précédé la loi en prenant en charge certaines missions avant que celle-ci ne l'ait expressément prévu (cas notamment du conseil en organisation ou de l'archivage, mis en place bien avant que la loi du 20 avril 2016 n'introduise ces nouvelles compétences au premier alinéa de l'article 25). Or, l'élargissement des compétences doit rester maîtrisé et ne pas déborder le cadre légal, puisque les CDG sont soumis au principe de spécialité des établissements publics et aux règles du droit de la concurrence.

### 2.3.2 Les « conventions uniques d'offre de services »

Pour la gestion de ses nombreuses missions facultatives, dont les périmètres, financements et types de bénéficiaires sont variables, le CDG 06 a mis en place un système de « conventions uniques d'offre de services ».

Destiné à éviter la démultiplication des conventions individuelles aux échéances différentes selon la date d'adhésion à une mission déterminée, il vise à simplifier la gestion

<sup>55</sup> Son ouverture ultérieure aux non-affiliés est « envisagée » (même si le dispositif de la délibération prévoit d'ores et déjà le tarif afférent).

<sup>56</sup> Voir en ce sens le chapitre du présent rapport consacré à la structure des effectifs du centre.

administrative des relations avec les organismes adhérents, affiliés et non-affiliés. D'abord instaurées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au bénéfice des non-affiliés<sup>57</sup> puis étendues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 aux affiliés<sup>58</sup>, ces conventions fixent les conditions de réalisation de chacune des missions ainsi que les conditions de leur tarification, étant signalé que les évolutions de grille tarifaire décidées par le conseil d'administration s'imposent au signataire qui s'engage d'avance à les accepter (sauf à dénoncer son adhésion). Chaque organisme adhère ainsi aux missions de son choix à la signature de la convention et peut ensuite modifier le périmètre des missions confiées en cours d'exécution. L'adhésion de principe à une mission déterminée ne vaut pas engagement du souscripteur d'en faire usage, ce qui explique que certaines prestations connaissent un nombre d'adhérents théoriques sans rapport avec leur niveau de mobilisation (ex : conseil en recrutement ou conseil en organisation).

S'agissant de la gestion de ce dispositif contractuel, la chambre relève que le CDG 06 n'a pas fait usage de la faculté ouverte à l'article 5 de chacune des conventions-cadre initiales (et reprise dans les conventions postérieures 2018-2023 pour les non-affiliés et 2019-2024 pour les affiliés) de transmettre à chaque adhérent - qui était alors dans l'obligation d'y répondre - un formulaire d'évaluation des missions rendues, afin « *d'améliorer sa réponse aux collectivités et aux établissements publics* » et de « *garantir un niveau élevé de qualité de service au meilleur coût* ».

Si l'établissement se prévaut de ce que l'ensemble des non-affiliés ayant adopté le dispositif en 2015 a décidé d'y ré-adhérer en 2017, y voyant la marque implicite d'un niveau de satisfaction élevé, cette circonstance ne démontre pas pour autant qu'une évaluation du service rendu au moyen d'une enquête-qualité auprès des intéressés était nécessairement dépourvue de tout intérêt, d'autant que les missions connaissent un succès variable. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il procéderait à une telle enquête de satisfaction lors du prochain renouvellement des conventions.

### 2.3.3 Des missions aux succès variables

La mission facultative la plus importante en termes de moyens reste la médecine professionnelle et préventive (250 adhérents) qui requiert à elle seule 14,68 ETP et représente 1 290 jours de visites et de tiers-temps<sup>59</sup> en 2017. Si les collectivités et établissement publics non affiliés ne représentent, en nombre, qu'un peu moins de 10 % des adhérents à cette mission, ils n'en sont pas moins les principaux utilisateurs : 70 % de l'activité est réalisée à leur profit avec un effectif convocable de 11 900 agents contre 6 300 pour les affiliés<sup>60</sup>. L'adhésion récente, en 2015, de la métropole NCA, de la commune de Nice et de son CCAS à cette mission (1 500 visites médicales en 2016<sup>61</sup>) explique ce constat. Mission connexe relevant elle aussi du pôle environnement de travail, la mission hygiène et sécurité (160 adhérents, 6,5 ETP) - qui permet notamment la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection en santé

---

<sup>57</sup> Cf. délibération n° 2014-48 du 1<sup>er</sup> décembre 2014. Le modèle de convention-cadre actuellement en vigueur découle de la délibération n° 2017-16 du 5 juillet 2017, à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2023.

<sup>58</sup> Cf. délibération n° 2015-25 du 22 juin 2015, puis délibération n° 2018-09 du 27 mars 2018 à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2024.

<sup>59</sup> Article R. 4624-4 du code travail.

<sup>60</sup> Source : rapport d'activité 2017.

<sup>61</sup> Source : délibération n° 2016-17 du 8 novembre 2016.

et sécurité au travail (AFCI) - est la deuxième plus sollicitée par les collectivités, réalisée de manière quasi-paritaire au bénéfice des affiliés et des non-affiliés. Le CDG 06 consacre ainsi d'importants moyens à ses services de santé, ce qui correspond d'ailleurs aux constats résultant des récentes enquêtes nationales (rapport IGA 2014, enquête FNCDG 2017).

On note également l'intérêt porté à la mission facultative de remplacement destinée à répondre aux besoins temporaires en personnels des collectivités : elle constitue la troisième mission la plus importante en termes d'adhésions malgré le faible nombre d'ETP affecté (0,71 seulement) avec 128 adhérents en 2017, 61 missions exercées par près de 40 agents et plus de 200 bulletins de paie édités la même année. Les non-affiliés en sont les principaux utilisateurs à hauteur de 60 %.

En revanche, des missions facultatives ne rencontrent qu'un succès beaucoup plus modeste, tel le conseil en recrutement (0,01 ETP et des recettes symboliques, même si 37 collectivités et établissements ont théoriquement choisi d'adhérer à cette mission - mais donc, sans l'utiliser dans les faits). Il en va de même des missions de conseil en organisation ou de protection sociale qui peinent à trouver leur clientèle.

### 3 LE FINANCEMENT DES MISSIONS

#### 3.1 L'existence d'une comptabilité analytique

Les dispositions de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 organisent trois sources de financement des dépenses supportées par les centres de gestion :

- Une cotisation obligatoire pour le financement des missions obligatoires énumérées aux articles 23 et 100 de la loi ;
- Une contribution au financement des missions relevant du socle commun de compétences dont les non affiliés ont demandé à bénéficier ;
- Des tarifs ou une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire pour l'exercice des missions facultatives.

Cette distinction entre les sources de financement des missions implique que le centre de gestion ait une connaissance précise du coût de chacune d'entre elles et des recettes correspondantes. Il doit notamment être en mesure de s'assurer que les missions obligatoires et facultatives sont respectivement financées par le produit de la cotisation obligatoire et de la cotisation additionnelle. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2015, a ainsi eu l'occasion de rappeler que *« l'affectation des ressources aux missions implique la mise en place d'une comptabilité analytique, afin d'éviter des financements croisés et de respecter le principe d'autofinancement des missions facultatives et des prestations de services »*.

Le CDG 06 s'est employé à mettre en œuvre une comptabilité analytique dès 2002, ce qui peut être souligné dès lors qu'en 2005, seuls 37 % des CDG en étaient dotés (contre 78,5 % en 2015)<sup>62</sup>. Elle a ensuite été entièrement refondue en 2012.

Cette comptabilité a été examinée sur la période 2015 à 2017. Elle recense l'ensemble des charges directes et indirectes exposées dans l'exercice de chacune des missions, en distinguant suivant la nature de la prestation (obligatoire, facultative, socle commun) et le type de bénéficiaire (affilié, non affilié), afin d'en tirer le coût de chaque mission. Après mise en relation des recettes correspondantes (cotisation obligatoire, cotisation additionnelle, recettes directes), un résultat analytique par mission est dégagé, puis un résultat analytique global.

Alors que l'établissement indique mettre en œuvre la méthode dite des coûts complets qui suppose une répartition secondaire de l'ensemble des centres de coût auxiliaires entre les centres de coût opérationnels, il apparaît qu'il ne répartit pas l'intégralité des coûts indirects liés au fonctionnement des services généraux entre les différentes missions exercées, « *afin de tenir compte de l'activité effectuée [par ces services] pour eux-mêmes* »<sup>63</sup>. Dans une note explicative établie en novembre 2018, il indique ainsi que « *l'intégralité des charges des services généraux n'est pas répartie entièrement pour à la fois tenir compte que dans leur activité quotidienne les services généraux travaillent pour le CDG en tant qu'institution mais aussi pour ne pas faire supporter aux missions opérationnelles notamment facultatives des charges de structure incompressibles de par l'existence même du centre de gestion* ». Il considère ainsi qu'une partie des ETP des moyens généraux n'est pas affecté à l'exercice des missions d'un CDG (exemple : « *lorsque le service comptabilité effectue la paye, il fait également la paye des agents des services généraux* »), valorise le coût de ce « *personnel non réparti* » et en déduit un coût non ventilé entre centres opérationnels.

Par construction, ce coût résiduel non ventilé (qui atteint 482 377 € en 2017, sur un coût total des services généraux de 1,497 M€) est attribué, dans la comptabilité analytique, aux missions obligatoires : il est donc couvert par la seule cotisation obligatoire (d'un montant de 1,44 M€ en 2017), diminuant ainsi d'emblée le financement des missions obligatoires d'un tiers. Ce procédé n'est pas conforme à la véritable méthode de la comptabilité analytique en coûts complets et masque la vérité des prix. Il ne peut être admis que les coûts de structure soient exclusivement imputables aux missions obligatoires (alors au surplus que les missions facultatives ont pris un poids considérable dans l'activité) et qu'ils soient exclusivement supportés par les affiliés au travers de la cotisation obligatoire.

Même si l'ordonnateur met en avant, dans sa réponse aux observations provisoires, « *l'absence de véritable spécificité des méthodes d'analyse des coûts dans le secteur public* », la chambre ne peut que rappeler que la mise en œuvre rigoureuse de la méthode dite des coûts complets implique la ventilation intégrale de toutes les charges de fonctionnement sans exception. Elle rappelle en outre qu'aux termes de l'article 59 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la comptabilité analytique a pour but « *de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion* », ce que le choix artificiel d'exclure une

<sup>62</sup> Source : Revue des dépenses 2017, « *Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales* ».

<sup>63</sup> Il ne s'agit donc pas de charges non incorporables (dotations aux amortissements, charges exceptionnelles, impositions, etc.), lesquelles doivent être effectivement neutralisées avant ventilation.

partie des charges de structure pour la couvrir par la seule cotisation obligatoire des affiliés ne permet pas d'assurer.

Pour les besoins de l'analyse, il a donc été fait procéder par le CDG 06 à une comptabilité analytique en coûts complets « orthodoxe » pour l'exercice 2017, avec ventilation intégrale des coûts de structure sur les centres de coût opérationnels, quels que soient leur nature et leur mode de financement. Les clefs de répartition initiales (en fonction des ETP, du nombre de dossiers ou d'heures, de la nature des charges directes, etc.) ont été conservées. Cette version alternative a permis d'observer, au moins pour l'année 2017, que la méthode analytique retenue par l'établissement tend à biaiser les résultats en masquant ou en atténuant les déséquilibres constatés entre les différentes sources de financement.

**Recommandation n° 3 : Procéder à la ventilation intégrale des coûts auxiliaires sur les centres de coûts opérationnels dans la comptabilité analytique existante.**

## 3.2 Les enseignements de la comptabilité analytique

### 3.2.1 Les résultats analytiques globaux

Les résultats au cours des trois derniers exercices connus montrent une récente amélioration du résultat analytique global<sup>64</sup> qui, de déficitaire en 2015 et 2016, est devenu excédentaire en 2017.

**Tableau n° 8 : Résultat analytique du CDG 06 de 2015 à 2017**

|                            | 2015                | 2016                | 2017                |
|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Recettes analytiques       | 6 144 297,41 €      | 6 655 021,98 €      | 7 120 861,99 €      |
| Dépenses analytiques       | 6 184 383,03 €      | 6 693 458,94 €      | 6 974 940,94 €      |
| <b>Résultat analytique</b> | <b>-40 085,62 €</b> | <b>-38 436,96 €</b> | <b>145 921,05 €</b> |

Source : comptabilité analytique du CDG 06

L'analyse plus fine de cette amélioration constatée en 2017 montre que celle-ci résulte notamment des excédents de la mission « concours et examens » et de l'amélioration du résultat de la mission facultative « hygiène et sécurité » (dont le déficit s'est réduit de plus de 140 K€ entre 2016 et 2017 à la faveur d'une réduction de la charge salariale et d'une revalorisation tarifaire concomitante).

<sup>64</sup> L'écart observable entre les résultats analytiques et les résultats comptables tient au traitement comptable de charges non incorporables, opérations exceptionnelles ou de fin d'année (rattachements). Les cotisations et les reversements équivalents au titre de l'assurance-groupe (pour plus de 2,8 M€ en 2017) sont également neutralisés.

### 3.2.2 Les charges de structure

Les charges de structure (c'est-à-dire l'ensemble des charges liées au fonctionnement des services généraux, présidence et conseil d'administration inclus : direction, comptabilité-finances, GRH interne, informatique, communication, etc.) s'élèvent à près de 1,5 M€ en 2017, soit 21,5 % des charges analytiques totales.

Deux postes de charges attirent plus particulièrement l'attention.

Le poste « direction » représente une charge de plus de 375 K€ en 2017, dont près de 336 K€ de charges de personnel à raison de 3,28 ETP (étant rappelé que le CDG 06 a supprimé le poste de directeur général adjoint à partir de la mi-2017). Y est incluse la rémunération du directeur général, placé à l'indice terminal de la grille des administrateurs territoriaux hors classe et maintenu en fonction, depuis 2015, au-delà de la limite d'âge. L'ordonnateur précise dans sa réponse aux observations provisoires que ce poste de dépenses ne représente plus que 246 K€ en 2018.

De même, le poste « présidence et conseil d'administration » pèse pour plus de 243 K€ en 2017. Ce montant significatif procède en bonne partie de choix de gestion peu économes des deniers publics. En premier lieu, le président de l'établissement a décidé de se doter d'un directeur de cabinet dont la rémunération atteint environ 117 K€ à raison de 0,9 ETP<sup>65</sup>. En second lieu, on compte parmi les charges directes, les indemnités des élus et leurs cotisations retraite pour un peu plus de 77 K€, ce montant découlant en partie de la redistribution irrégulière de l'indemnité écartée du président au bénéfice des vice-présidents. Enfin, l'établissement a assumé le coût lié à un « personnel extérieur au service » de plus de 37 K€, correspondant au remboursement de la rémunération d'un chauffeur à temps partiel mis à la disposition du premier vice-président du CDG 06 par le département des Alpes-Maritimes. Le non-renouvellement de cette mise à disposition à partir de 2019 ne saurait d'ailleurs s'inscrire dans la « *politique volontariste* » de maîtrise des charges dont l'ordonnateur se targue dans sa réponse aux observations provisoires, mais relève seulement, selon la chambre, de la cessation bienvenue d'une situation exorbitante (cf. *infra* § 6.7.4).

### 3.2.3 Le financement des missions obligatoires

La cotisation obligatoire est destinée à financer les dépenses liées aux missions obligatoires rendues aux affiliés et aux non-affiliés et constitue leur principale source de financement. Complétée par certaines ressources liées à des missions particulières (compensation financière du CNFPT au titre des concours transférés de catégories A et B et « coût-lauréat » perçu sur les non-affiliés non conventionnés<sup>66</sup>, contribution des collectivités au titre du personnel pris en charge, contribution du gestionnaire des régimes de retraite des agents

---

<sup>65</sup> Le directeur de cabinet étant employé à temps complet, les 0,10 ETP restant sont affectés au poste de charge distinct « communication ».

<sup>66</sup> Cf. article 26 de la loi du 26 janvier 1984. A la clôture de chacune des sessions de concours et examens, le conseil d'administration délibère ainsi sur un « coût-lauréat » de montant variable, de quelques centaines d'euros (ex : 145,04 € pour l'examen professionnel d'adjoint administratif de 1<sup>ère</sup> classe en 2015) jusqu'à plusieurs milliers (ex : 5 088,32 € pour l'examen professionnel de chef de service de police municipale principal de 1<sup>er</sup> classe en 2016). Ces recettes sont marginales pour le CDG 06.

publics), elle est assise sur la masse des rémunérations versées par les collectivités et établissements publics affiliés. Son taux légal maximal est de 0,8 %<sup>67</sup>. Il n'a pas varié depuis 1988, malgré l'élargissement sensible du champ des missions obligatoires. De fait, l'adjonction des six nouvelles missions du socle commun en 2012 s'est faite sans source de financement supplémentaire, même s'il faut relever - et cela vaut pour le CDG 06 - qu'une bonne partie d'entre elles était déjà assumée dans les faits par les centres de gestion (notamment le fonctionnement des instances médicales départementales).

Le taux de la cotisation obligatoire voté par le CDG 06 est constant depuis 2002 à hauteur de 0,8 %, c'est-à-dire au maximum légal et sans marge de manœuvre possible. Il est dûment voté chaque année par le conseil d'administration avant le 30 novembre de l'année précédant l'exercice<sup>68</sup>, afin que les collectivités adhérentes puissent connaître, lors de la préparation de leur propre budget primitif, le montant de la dépense à prévoir.

En 2017, les 193 affiliés obligatoires au CDG 06 ont versé plus de 1,44 M€ de cotisation obligatoire. Conséquence directe de la carte communale des Alpes-Maritimes marquée par la forte prééminence des communes de (très) petite taille et la relative faiblesse du nombre de communes de taille intermédiaire, 4,6 % des cotisants ont assuré plus de 41 % du financement obligatoire, ce qui explique les inquiétudes du CDG 06 autour du risque de désaffiliation de ces gros contributeurs et l'enjeu de fidélisation qui en découle.

La comptabilité analytique de l'établissement affiche un excédent des missions obligatoires en 2017. Toutefois, cet excédent n'est que facial dans la mesure où l'analyse de la constitution du résultat montre qu'une partie significative de la cotisation additionnelle perçue auprès des affiliés pour le financement des missions facultatives (près de 590 K€) est affectée au soutien du financement des missions obligatoires<sup>69</sup>. Sans cet apport, l'activité serait largement déficitaire. La comptabilité analytique dressée selon la méthode des coûts complets « orthodoxe » montre que l'apport nécessaire est moindre (169 K€), quoique restant nécessaire pour parvenir à l'équilibre.

**Tableau n° 9 : Financement (en €) des missions obligatoires en 2017 (comptabilité analytique retraitée avec ventilation de la totalité des coûts de structure entre les missions opérationnelles)**

|                                    | <b>Coût global de la mission</b> | Cotisation obligatoire | Cotisation additionnelle | Recettes directes | <b>Total des recettes</b> | <b>Résultat analytique</b> |
|------------------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|
| Missions Obligatoires              | <b>2 377 922,51</b>              | 1 440 527,39           | <b>169 528,23</b>        | 770 177,86        | <b>2 380 233,48</b>       | <b>2 310,96</b>            |
| Missions Obligatoires Affiliés     | <b>1 903 299,74</b>              | 1 440 527,39           | <b>169 528,23</b>        | 293 244,12        | <b>1 903 299,74</b>       | <b>0,00</b>                |
| Missions Obligatoires Non Affiliés | <b>474 622,77</b>                | 0,00                   | 0,00                     | 476 933,74        | <b>476 933,74</b>         | <b>2 310,96</b>            |

Source : CDG 06 (extrait de la comptabilité analytique 2017 réalisée après retraitement à la demande de la chambre, actualisée dans la réponse aux observations provisoires)

Le déficit (réel) des missions obligatoires est notamment imputable aux missions liées à l'emploi rendues aux affiliés et aux non-affiliés, pour lesquelles la cotisation obligatoire

<sup>67</sup> Article 48 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>68</sup> Article 20 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985.

<sup>69</sup> Cet abondement du financement des missions obligatoires par la cotisation additionnelle est une constante : il était déjà observable lors des années antérieures d'après les données de la comptabilité analytique fournie (540 K€ en 2013, 527 K€ en 2014, 399 K€ en 2015 et 680 K€ en 2016).

perçue sur les seuls affiliés est l'unique source de financement. De fait, en 2017, cette dernière ne couvre qu'un peu plus de 40 % du coût de la mission d'information sur l'emploi public (réalisée à 58 % au bénéfice des non-affiliés) et moins de 30 % du coût de la mission de publicité des créations et vacances d'emploi (réalisée à plus de 70 % au bénéfice des non-affiliés). La mission obligatoire de suivi des activités syndicales des affiliés a été intégralement financée par un apport de cotisation additionnelle. C'est principalement grâce aux excédents dégagés en 2017 par la mission d'organisation des concours (notamment, pour son volet obligatoire, par le biais d'une compensation financière du CNFPT supérieure aux coûts exposés<sup>70</sup> et plus encore, pour son volet facultatif, par les tarifs conventionnels perçus auprès des non-affiliés) que le résultat analytique n'est pas davantage dégradé.

Aucune augmentation de cotisation n'étant envisageable, cette situation doit nécessairement conduire le CDG 06 à agir sur ses coûts opérationnels et, plus encore, sur ses coûts de structure, afin de tendre à la couverture des missions obligatoires par la cotisation obligatoire et d'éviter tout financement croisé.

### 3.2.4 Le financement des missions facultatives

En application des dispositions du 7<sup>ème</sup> alinéa de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, *« les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire mentionnée au premier alinéa »*. Les termes de la loi apparaissent sans ambiguïté : pour une mission donnée, un choix doit être opéré entre les deux modes de financement, exclusifs l'un de l'autre.

Pour ce qui concerne les non-affiliés, le mode de financement ne présente aucune difficulté : les tarifs unitaires prévus à la grille tarifaire annexée à la convention unique d'offre de services sont appliqués, en fonction de l'utilisation effective des prestations. Les recettes directes qui en ont été retirées ont été de 2,5 M€ en 2017.

En revanche, pour ce qui concerne les affiliés, il s'avère que le CDG 06 cumule les deux modes de financement (cotisation additionnelle et tarifications conventionnelles) pour l'ensemble des missions facultatives.

Le taux de la cotisation additionnelle, qui est librement fixé par le centre de gestion, a été fixé de manière uniforme à 0,6 % de la masse des rémunérations versées jusqu'en 2015, année à partir de laquelle il a été revu à la baisse, à hauteur de 0,40 %, pour les seuls affiliés volontaires<sup>71</sup> (dans le but d'inciter les cinq collectivités alors susceptibles de franchir à court-terme le seuil de désaffiliation à souscrire une adhésion). La chambre relève que le taux moyen

---

<sup>70</sup> Le CDG 06 a été amené à préciser à cet égard que la compensation CNFPT est versée par le CDG13 sur la base d'un premier acompte (50 % d'un forfait) au cours de l'année de constatation du nombre d'inscrits ou en année n+1 selon le calendrier. Le solde final est versé après l'organisation du concours lorsque le coût lauréat est arrêté, soit en année n+1, soit en année n+2 du concours. Cela explique le décalage qu'il est possible de constater en comptabilité analytique lors de certains exercices (avec des recettes parfois très supérieures aux coûts engagés).

<sup>71</sup> Cf. délibération n° 2014-42 du 1<sup>er</sup> décembre 2014. Ce taux n'est pas appliqué dans les faits, puisque le CDG 06 ne compte plus aucun affilié volontaire depuis 2015.

de la cotisation additionnelle appliqué par les centres de gestion métropolitains n'était que de 0,41 % en 2015 selon l'enquête de la FNCDG.

A cette cotisation additionnelle qui a rapporté 1,08 M€ au CDG 06 en 2017, s'ajoutent les tarifs unitaires à l'acte prévus dans la grille annexée à la convention unique d'offres de service et actualisés par délibérations du conseil d'administration. Les recettes directes qui en ont été retirées auprès des affiliés ont été de 1,02 M€<sup>72</sup>, soit presque autant que le montant de la cotisation additionnelle dont le taux est d'ores et déjà élevé.

Ce cumul de financements est irrégulier au regard de la réglementation et implique une sur-contribution des affiliés, notamment au travers de la cotisation additionnelle qui leur est appliquée.

En effet, les missions facultatives font apparaître un excédent global, et ce malgré leur forte contribution au financement des missions obligatoires. La ventilation intégrale des coûts de structure sur les centres opérationnels et la réaffectation de cotisation additionnelle vers les missions facultatives amplifient ce constat et attestent que l'excédent analytique global constaté n'est permis qu'à la faveur des contributions des affiliés.

Ces dernières permettent en effet de combler le déficit des missions facultatives rendues aux non-affiliés (aucune de ces dernières n'est excédentaire en 2017). Bien que les non-affiliés disposent par définition de moyens plus importants, la charge des financements pèse davantage, et de manière inéquitable, sur des collectivités de plus petite taille.

**Tableau n° 10 : Financement (en €) des missions facultatives en 2017 (comptabilité analytique retraitée avec ventilation de la totalité des coûts de structure entre les missions opérationnelles)**

|                                    | Coût global de la mission | Cotisation obligatoire | Cotisation additionnelle       | Recettes directes | Total des recettes  | Résultat analytique |
|------------------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| Missions facultatives              | <b>4 287 219,20</b>       | 0,00                   | <b>910 867,31<sup>73</sup></b> | 3 614 883,53      | <b>4 525 750,84</b> | <b>238 531,64</b>   |
| Missions Facultatives Affiliés     | <b>1 561 354,25</b>       | 0,00                   | <b>910 867,31</b>              | 1 023 666,85      | <b>1 934 534,16</b> | <b>373 179,91</b>   |
| Missions Facultatives Non Affiliés | <b>2 725 864,95</b>       | 0,00                   | 0,00                           | 2 591 216,68      | <b>2 591 216,68</b> | <b>-134 648,27</b>  |

Source : CDG 06 (extrait de la comptabilité analytique 2017 réalisée après retraitement à la demande de la chambre, actualisée dans la réponse aux observations provisoires)

Il apparaît ainsi que le déficit de la mission de médecine préventive et de la mission d'accompagnement psychologique ainsi que l'aggravation du déficit de la mission hygiène et sécurité sont imputables aux non-affiliés. Ce constat sous-tend que les tarifs conventionnels appliqués aux non-affiliés ont été fixés à un niveau trop bas, et que pour remédier au déficit de financement subséquent, il est irrégulièrement appliqué aux affiliés une cotisation additionnelle en plus de tarifs unitaires élevés.

Pour ne retenir que la seule mission de médecine préventive, les différences entre tarifs « affiliés » et « non-affiliés » apparaissent peu significatives (exemple : 65 € la visite médicale

<sup>72</sup> Source : comptabilité analytique de l'établissement pour 2017.

<sup>73</sup> Déduction étant faite des 169 K€ de cotisation additionnelle affectés au financement des missions obligatoires.

pour les premiers, 75 € pour les seconds). Si le conseil d'administration a constaté une forte hausse de l'activité « avec la prise en charge dès 2016 d'environ 1 500 visites médicales pour la Métropole Nice Côte d'Azur, la Ville de Nice et son CCAS, ce qui génère un besoin permanent de médecins supplémentaires »<sup>74</sup>, les affiliés n'en ont pas moins été soumis eux aussi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, à une augmentation de tarifs, laquelle s'avère proportionnellement plus importante que pour les non-affiliés (ex : tarif à la journée : + 10 % pour les affiliés, + 8,3 % pour les non-affiliés). Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que la commune de Nice et la métropole NCA sont administrées par le président du CDG 06 (il en a été de même pour le CCAS de Nice jusqu'en juin 2016), ce qui est potentiellement de nature à faire perdre de vue l'intérêt financier propre de l'établissement.

L'ordonnateur concède dans sa réponse aux observations provisoires une « ventilation à première vue inégalitaire », tout en plaçant la nécessaire « continuité du service » ou le risque de désaffectation des non-affiliés en cas de révision des tarifs. A supposer ce risque avéré, il n'en demeure pas moins un cumul irrégulier de financements pour les affiliés, destiné à compenser la sous-estimation manifeste des tarifs appliqués aux non-affiliés. La chambre prend note de la délibération du 26 novembre 2019, jointe à la même réponse, par laquelle le conseil d'administration du CDG semble remettre en cause ce cumul, mais l'absence de signature et la présence de mots rayés dans le texte ne permettent pas d'en vérifier la portée. Elle souligne également que la nécessaire mise en conformité du mode de financement des missions facultatives par les affiliés doit s'accompagner, plus largement, d'un rééquilibrage du financement de ces missions entre affiliés et non-affiliés, afin de mettre un terme à la situation inéquitable actuelle.

**Recommandation n° 4 : Mettre un terme au cumul irrégulier des sources de financement des missions facultatives rendues aux affiliés et, pour chaque mission, opter pour la cotisation additionnelle ou la tarification conventionnelle, exclusives l'une de l'autre.**

### 3.2.5 Le financement du socle commun de compétences

Afin de distinguer la source de financement des missions du socle commun de compétences de celle des missions obligatoires et facultatives précédemment décrites, le législateur a prévu une contribution financière spécifique versée par les non-affiliés souscripteurs, dont les conditions de fixation sont encadrées par les dispositions de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984. Celles-ci prévoient que « 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 ». Ce taux, voté chaque année par le conseil d'administration dans les mêmes conditions que pour les cotisations, est au maximum de 0,20 % de la masse salariale de l'adhérent<sup>75</sup> et doit donc être fixé de telle manière qu'il n'excède pas le coût réel des missions formant le bloc indivisible.

<sup>74</sup> Délibération 2016-17 du 8 novembre 2016 portant réévaluation de certains tarifs.

<sup>75</sup> Article 48 de la loi modifiée n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation modifiée, 2<sup>ème</sup> alinéa.

La délibération du conseil d'administration du CDG 06 en date du 1<sup>er</sup> décembre 2014 qui a mis en œuvre le socle commun à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 mentionne d'emblée le souhait des collectivités concernées que « *l'offre de service puisse être limitée au maximum afin de ne pas alourdir inutilement la charge de leur contribution financière. A ce titre, il est proposé que cette contribution soit calculée en fonction de l'utilisation réelle qu'elles feront des missions du « socle commun des compétences » (nombre de dossiers traités, nombre d'heures de conseil effectuées, souscription ou non de l'abonnement CIG Grande Couronne) et de leur coût constaté dans la comptabilité analytique du CDG 06* ». La convention unique d'offre de services aux non-affiliés comporte dès lors une grille tarifaire à prix unitaires fixés au dossier ou à l'heure.

Il a ainsi été laissé aux adhérents au socle la latitude de choisir « à la carte » parmi les six missions. La rémunération se fait à l'acte comme s'il s'agissait de missions facultatives ordinaires, en fonction de l'utilisation de chaque prestation. Ce mode de financement n'est pas conforme à la loi, puisqu'il ôte toute effectivité au principe d'indivisibilité qui fonde le socle commun : le législateur a prévu un financement global fondé sur une contribution représentative du coût des six missions, sans possibilité de « *limiter au maximum* » l'offre de services.

Pour justifier son choix, le CDG 06 a indiqué que les collectivités non affiliées ne sont réellement intéressées que par une fraction des missions proposées (concrètement, le secrétariat des instances médicales). Même si cela se vérifie effectivement dans la comptabilité analytique lorsque l'on examine la part des affiliés et des non-affiliés dans la réalisation de chacune des missions constituant le bloc, cet argument n'en est pas moins inopérant compte tenu des termes de la loi. L'autre motif invoqué par le CDG 06, à savoir qu'une contribution assise sur la masse salariale des plus grosses collectivités non-affiliées (telle la métropole NCA) serait d'un niveau tel qu'il risquerait de conduire à leur désengagement ne convainc pas davantage la chambre : outre que les non-affiliés sont par définition ceux dont la masse salariale est la plus importante, le taux de la contribution reste modulable dans la limite de 0,2 %<sup>76</sup> et des taux différenciés selon la taille de la collectivité pourraient même être envisagés.

En outre, malgré l'annonce faite dans la délibération précitée du 1<sup>er</sup> décembre 2014 et dans la convention unique d'offre de services de corréler le financement aux résultats de la comptabilité analytique, cette dernière montre un déséquilibre permanent entre les recettes et les dépenses afférentes au socle commun de compétences depuis 2015. Les non-affiliés adhérents au socle ne contribuent donc pas à la mesure du coût de ces missions.

**Tableau n° 11 : Evolution 2015-2017 du coût des missions du socle commun (non-affiliés)**

|                                 | 2015      |           |            | 2016      |           |           | 2017      |           |          |
|---------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
|                                 | Coût      | Recettes  | Résultat   | Coût      | Recettes  | Résultat  | Coût      | Recettes  | Résultat |
| Assistance juridique statutaire | 39 466,42 | 26 560,59 | -12 905,83 | 36 513,80 | 29 388,73 | -7 125,07 | 31 744,56 | 31 317,50 | -427,06  |

<sup>76</sup> Le rapport de l'IGA établi en 2014 indique ainsi que, sur un échantillon de 26 CDG ayant contribué à une enquête de la FNCDG, les taux de la cotisation au titre du socle commun de compétences s'échelonnaient de 0,03 % à 0,2 % avec un taux médian de 0,1 %.

|                                   | 2015       |            |            | 2016       |            |            | 2017       |            |            |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Assistance au recrutement         | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |
| Assistance en matière de retraite | 5 742,25   | 963,01     | -4 779,24  | 7 317,02   | 2 434,78   | -4 882,24  | 2 615,29   | 1 835,17   | -780,12    |
| Secrétariat comité médical        | 108 029,53 | 111 000,00 | 2 970,47   | 108 388,16 | 109 920,00 | 1 531,84   | 112 262,37 | 117 750,00 | 5 487,63   |
| Secrétariat commission de réforme | 132 522,91 | 66 469,83  | -66 053,08 | 132 525,94 | 5 4360,00  | -78 165,94 | 137 127,74 | 63 975,00  | -73 152,74 |
|                                   | 285 761,11 | 204 993,43 | -80 767,68 | 284 744,92 | 196 103,51 | -88 641,41 | 283 749,96 | 214 877,67 | -68 872,29 |

Source : comptabilité analytique « originelle » fournie par le CDG 06

L'application de la méthode des coûts complets « orthodoxe », à privilégier, aggrave même de 38 % le déficit des missions du socle commun, pour le porter à près de 95 000 € en 2017 (contre 68 872 €)<sup>77</sup>. Ce résultat dégradé est principalement imputable aux deux missions relatives aux secrétariat des instances médicales, largement sollicitées par les adhérents au socle. Le prix par dossier facturé a été augmenté pour 2017 par décision du conseil d'administration, passant de 60 € à 75 €, alors même que les données tirées de la comptabilité analytique établissaient que le coût global au dossier était de 84,85 € et que le prix moyen pratiqué par les autres CDG de la région était supérieur à 100 €<sup>78</sup>.

Au final, les missions du socle commun sont sous-financées, faute pour le CDG 06 d'avoir mis en place le mode de financement prévu par le législateur et de tirer tous les enseignements de sa propre comptabilité analytique en termes de fixation des tarifs. La chambre recommande donc à l'établissement de se conformer à la loi en votant la contribution représentative du coût réel des missions. Elle prend acte de ce que l'ordonnateur, qui ne conteste pas dans sa réponse aux observations provisoires l'irrégularité de son mode de financement, indique « *étudier toutes les options* » pour y remédier.

**Recommandation n° 5 : Mettre un terme au système de tarification à l'acte des missions du socle commun de compétences et voter une contribution représentative du coût réel des missions assurées conformément à la loi.**

<sup>77</sup> Source : comptabilité analytique avec répartition totale des charges de structure établie à la demande de la chambre par le CDG 06.

<sup>78</sup> Cf. délibération n° 2016-17 du 8 novembre 2016.

## **4 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES**

Au plan budgétaire, le CDG 06 compte un budget principal et aucun budget annexe. La nomenclature applicable est la nomenclature M832. Proche de la nomenclature M14, elle s'en distingue essentiellement à raison de la spécificité des ressources des CDG.

### **4.1 La qualité de l'information budgétaire**

#### **4.1.1 Le débat d'orientation budgétaire**

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire au sein d'un CDG n'était pas obligatoire au cours de la période sous contrôle, dans la mesure où aucune disposition ne le prévoyait. Compte tenu de l'accroissement et de la diversification des missions ainsi que des problématiques d'équilibre des modes de financement évoquées ci-avant, l'organisation d'un débat au sein du conseil d'administration sur les orientations stratégiques de l'activité aurait cependant été utile, éclairé par les résultats de la comptabilité analytique. Ces derniers ont en effet été portés à la connaissance de la commission des finances (qui s'y est penchée à deux reprises, en 2015 et 2017), mais pas du conseil d'administration (ou très ponctuellement, pour une mission donnée) alors qu'ils intéressent directement l'ensemble des élus en tant que contributeurs.

Si l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoire, s'est engagé à organiser à l'avenir un débat d'orientation budgétaire au sein du conseil d'administration, la chambre souligne qu'en tout état de cause, l'article 33 du décret du 26 juin 1985, dans sa rédaction issue de l'article 11 du décret n° 2020-554 du 11 mai 2020 portant diverses dispositions relatives aux centres de gestion de la fonction publique territoriale, rend désormais ce débat obligatoire dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

#### **4.1.2 Les annexes au compte administratif**

##### **4.1.2.1 L'information sur les effectifs non-titulaires du CDG 06**

L'instruction comptable et budgétaire M832 appelle à la production d'annexes et d'informations complémentaires, dont diverses informations relatives au personnel. S'agissant de ces dernières, l'information apparaît incomplète.

Les conditions de rémunération des agents non titulaires (par référence à un indice brut ou par indication de la rémunération annuelle brute), ainsi que le fondement légal du contrat et sa nature ne sont pas mentionnés en annexe au compte administratif. En outre, l'annexe doit fournir une présentation claire de la ventilation des effectifs pourvus sur les emplois budgétaires (en équivalent temps plein annuel travaillé) entre agents titulaires et non-titulaires et de la répartition des non-titulaires selon qu'ils occupent un emploi permanent ou non permanent. Au

cas d'espèce, s'agissant des agents titulaires, seule une ventilation des effectifs par filière est produite. Pour ce qui concerne les agents non-titulaires, un tableau sommaire recense les emplois pourvus précisant les grades des agents concernés.

La chambre invite donc l'établissement à renseigner correctement l'annexe budgétaire en cause, conformément à la réglementation, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dès le prochain compte administratif dans sa réponse aux observations provisoires.

#### 4.1.2.2 Effectifs budgétaires et effectifs pourvus

Les états du personnel joints aux comptes administratifs 2015, 2016 et 2017 font apparaître des écarts significatifs entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus (plus de 21 % des emplois titulaires).

| Agents titulaires au 31/12/N | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|------|------|------|
| Effectifs budgétaires        | 85   | 84   | 84   |
| Effectifs pourvus            | 61   | 63   | 66   |
| <i>Ecart (en valeur)</i>     | 24   | 21   | 18   |

Source : états du personnel joint aux comptes administratifs 2015, 2016 et 2017

Tous les emplois créés doivent normalement être financés par des crédits ouverts au budget. Or, les comptes administratifs établissent que les crédits budgétés permettent la couverture des seules charges inhérentes aux postes pourvus. Ainsi, sur les 2,56 M€ de crédits ouverts en 2017 au compte 6411 « Personnel titulaire », 2,44 M€ ont été consommés.

Si une certaine souplesse dans la gestion des recrutements est acceptable afin de ne pas avoir à solliciter l'autorisation de l'assemblée délibérante au cas par cas, elle n'est admise que dans une certaine mesure et ne peut justifier l'ampleur de l'écart observé. Le CDG 06 est donc rappelé à la nécessité d'ajuster les postes budgétaires aux postes pourvus. La chambre prend acte de l'engagement pris par l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, de procéder rapidement à cet ajustement par suppression des postes budgétaires excédentaires.

#### 4.1.2.3 Eléments patrimoniaux

Les états relatifs aux immobilisations, aux charges à répartir et aux crédits de trésorerie, ainsi que l'état de la dette sont correctement renseignés.

En revanche, l'état relatif aux provisions constituées n'a pas été complété au cours de la période sous contrôle. Or, le CDG 06 mouvemente chaque année le compte 6815 « dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant » à hauteur des crédits nécessaires à la gestion des comptes épargne temps, et a en outre identifié un risque contentieux lié au remboursement du salaire d'un agent d'une commune affiliée (plus de 36 K€ en

novembre 2018<sup>79</sup>). L'établissement est donc invité à rappeler ces éléments dans l'annexe appropriée lors de l'adoption de son prochain compte administratif.

## **4.2 La fiabilité des comptes**

### **4.2.1 L'exécution des prévisions de recettes et de dépenses**

Au cours de la période sous revue, les crédits de fonctionnement ont été correctement évalués. Tant en dépenses qu'en recettes, le taux d'exécution s'élève en moyenne autour de 95 %. S'agissant de la section d'investissement, l'estimation des dépenses et des recettes affiche un taux d'exécution moyen d'environ 75 %, témoin d'une prévision moins bien maîtrisée.

### **4.2.2 La comptabilité d'engagement**

Conformément à l'instruction M832, le CDG 06 dispose d'une comptabilité d'engagement pour laquelle un logiciel de gestion est utilisé permettant la dématérialisation totale de la chaîne comptable. Un audit préalable à l'instauration d'un contrôle allégé de la dépense à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, établi par la DDFIP des Alpes-Maritimes en novembre 2018, a souligné les bonnes pratiques de l'établissement en termes de contrôle de la chaîne des dépenses, de l'engagement jusqu'au paiement.

### **4.2.3 Le rattachement des charges et produits**

Le CDG 06 n'a plus recours à la journée complémentaire depuis 2004 et pratique depuis cette date le rattachement des charges et des produits à l'exercice du fait générateur.

---

<sup>79</sup> Source : PV de la réunion du conseil d'administration du 27 novembre 2018.

**Tableau n° 12 : Evolution 2013-2017 - Rattachement des charges et produits à l'exercice**

|                           | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Charges rattachées</b> | <b>415 566,50</b> | <b>342 631,06</b> | <b>189 432,73</b> | <b>265 197,17</b> | <b>222 290,76</b> |
| Compte 408                | 90 990,35         | 82 543,25         | 50 558,85         | 83 291,15         | 57 409,23         |
| Compte 428                | 20 772,00         |                   |                   | 119 738,57        | 120 357,34        |
| Compte 438                | 8 454,00          | 30 110,00         | 133 905,30        | 51 498,10         | 34 768,15         |
| Compte 448                | 692,00            | 722,00            | 926,00            | 1 191,36          | 809,93            |
| Compté 468                | 294 658,15        | 229 255,11        |                   | 5 282,29          | 4 979,22          |
| Compte 168                |                   |                   | 4 042,58          | 4 195,70          | 3 966,89          |
|                           |                   |                   |                   |                   |                   |
| <b>Produits rattachés</b> | <b>739 792,26</b> | <b>0,00</b>       | <b>530 857,59</b> | <b>455 726,19</b> | <b>307 395,65</b> |
| Compte 418                | 262 503,73        | 336 971,52        | 219 984,35        | 204 697,44        | 88 193,70         |
| Compte 428                |                   |                   | 4 144,24          |                   |                   |
| Compte 438                |                   |                   |                   |                   |                   |
| Compte 448                | 182 630,38        | 263 195,11        | 305 582,84        | 250 238,75        | 218 491,95        |
| Compté 468                | 294 658,15        | 229 255,81        | 1 146,16          | 790,00            | 710,00            |

Source : Comptes de gestion

La contrepassation en janvier 2017 des charges rattachées sur 2016 a concerné 36 mandats pour un montant cumulé de plus de 260 K€ (hors ICNE imputés sur le c/168).

Le contrôle des dépenses mandatées au premier trimestre 2017 montre toutefois que certaines commandes ont été passées et réalisées avant la fin de l'exercice 2016. Même si la réception des factures afférentes a pu être postérieure à la clôture de l'exercice 2016 (et, dans les exemples qui suivent, elle a même été antérieure), ces dépenses auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2016 alors qu'elles ont été comptabilisées en 2017.

**Tableau n° 13 : Exemples les plus significatifs d'omissions de rattachement à l'exercice 2016**

| N° Mandat | Date émission | Compte | Montant   | Objet                                                                                   | Observations                                                                                                                            |
|-----------|---------------|--------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 71        | 12/01/17      | 6156   | 6 518,67  | Maintenance 2016 des logiciels                                                          | Titre CDG 54 du 09/12/2016 reçu le 26/12/2016. Avenant à la convention conclu en décembre 2015.                                         |
| 447       | 02/02/17      | 6042   | 24 463,00 | Coût du lauréat concours gardien de police municipale organisé en mai 2016              | Titre émis le 23/12/2016 par le CDG 05 et reçu le 16/01/2017. Bon de commande du CDG 06 daté du 19/12/2016. Convention conclue en 2015. |
| 472       | 06/02/17      | 6042   | 6 162,00  | Coût du lauréat concours adjoint technique territoriale de 1ère classe organisé en 2016 | Titre émis le 23/12/2016 par le CDG 05 et reçu le 16/01/2017. Bon de commande du CDG 06 daté du 19/12/2016.                             |

| N°<br>Mandat | Date<br>émission | Compte | Montant  | Objet                                                         | Observations                                                                                                            |
|--------------|------------------|--------|----------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 525          | 14/02/17         | 6042   | 4 190,90 | Fourniture de sujets nationaux concours d'attaché territorial | Titre émis le 06/12/2016 par le CDG 69. Bon de commande du CDG 06 daté du 07/09/2016. Convention établie le 07/09/2016. |

Source : compte de gestion 2017

Sans que ces anomalies soient de nature à altérer significativement la sincérité des comptes compte tenu du volume total du budget de fonctionnement, la chambre relève que le résultat de fonctionnement de l'exercice 2016 a été déficitaire de près de 29 000 € et que le rattachement régulier des charges à cet exercice aurait conduit à aggraver ce déficit.

Le CDG est donc rappelé à ses obligations comptables sur ce point.

#### 4.2.4 Le suivi et la gestion du patrimoine

Le suivi et la gestion du patrimoine au plan comptable sont exempts de critique : l'état d'inventaire des biens établi par le CDG 06 en 2016 correspond à l'état de l'actif 2016 tenu par le comptable public, les dépenses relatives aux immobilisations non achevées sont effectivement basculées lors de la mise en service au compte 21 « *immobilisations corporelles* »<sup>80</sup> et enfin, l'amortissement des immobilisations est pratiqué selon les durées par catégories de biens arrêtées par le conseil d'administration en 2004, conformément au barème de l'instruction M832.

## 5 LA SITUATION FINANCIERE

Il est préalablement précisé que les soldes de gestion ont été partiellement retraités afin d'en exclure les flux de recettes et de dépenses afférents à la mission facultative d'assurance groupe, pour laquelle le CDG joue un rôle d'intermédiaire entre les collectivités territoriales et l'assureur. Ces flux représentaient l'équivalent de 29 % des recettes d'exploitation et 70 % des charges à caractère général en 2017, mais ils s'équilibrent toujours strictement en dépenses et en recettes<sup>81</sup>. Ils seraient donc de nature à perturber inutilement l'analyse de l'évolution et de la structure des produits et charges de gestion.

<sup>80</sup> Sur la période 2013 à 2017, le CDG 06 a réalisé plus de 2 M€ d'immobilisations corporelles. Le montant des travaux d'extension du siège de l'établissement, principal investissement de la période, a été basculé au compte 21 en 2016.

<sup>81</sup> Ce strict équilibre se constate en confrontant, en recettes, les sommes inscrites au c/ 70631 « *produits des adhésions au titre des assurances* » et, en dépenses, les sommes inscrites aux c/ 6162 « *primes assurances contrat groupe* » augmentées des remboursements de trop-perçus aux collectivités adhérentes, inscrites au c/ 673 « *titres annulés sur exercices antérieurs* ».

## 5.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion connaissent sur la période contrôlée une croissance dynamique (+ 20 %), plus particulièrement marquée entre 2015 et 2017.

**Tableau n° 14 : Evolution générale des produits de gestion**

|                                                                                   | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | Var.<br>annuelle<br>moyenne | Var.<br>2017/2013 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|
| Ressources d'exploitation                                                         | 8 039 881        | 8 062 471        | 8 366 951        | 9 308 684        | 9 802 410        | 5,1%                        | 21,9%             |
| - Cotisations assurance<br>groupe                                                 | 2 321 921        | 2 209 090        | 2 332 570        | 2 741 100        | 2 847 051        | 5,2%                        | 22,6%             |
| = Ressources<br>d'exploitation hors<br>assurance groupe                           | 5 717 960        | 5 853 381        | 6 034 381        | 6 567 584        | 6 955 359        | 5,0%                        | 21,6%             |
| + Ressources<br>institutionnelles<br>(dotation, subventions et<br>participations) | 125 089          | 79 623           | 67 186           | 81 613           | 56 724           | -17,9%                      | -54,7%            |
| + Production<br>immobilisée                                                       | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                |                             |                   |
| <b>= Produits de gestion<br/>hors assurance groupe</b>                            | <b>5 843 049</b> | <b>5 933 004</b> | <b>6 101 567</b> | <b>6 649 197</b> | <b>7 012 083</b> | <b>4,7%</b>                 | <b>20,0%</b>      |

Source : CRC d'après comptes CDG 06

Les produits issus des cotisations obligatoires ont augmenté de près de 7 % entre 2015 et 2017, passant de 1 347 446 € à 1 440 527 €. Ils représentent 24 % des produits d'exploitation en 2017, mais sont insuffisants à couvrir le coût des missions obligatoires.

Une part substantielle de ce coût est en effet supportée par d'autres sources de financement (voir les développements qui précèdent sur les enseignements de la comptabilité analytique).

**Tableau n° 15 : Produits des missions obligatoires entre 2013 et 2017 (y compris missions du socle commun de compétences<sup>82</sup>)**

|                                                                                          | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| c/7061 cotisations obligatoires                                                          | 1 366 597 | 1 388 085 | 1 347 446 | 1 369 243 | 1 440 527 |
| c/70638 conventions Cnracl et retraites (dont SC)                                        | 25 804    | 16 710    | 17 090    | 28 791    | 25 038    |
| c/70638 assistance juridique statutaire (SC)                                             | 4 000     | 21 700    | 24 970    | 30 078    | 31 828    |
| c/7085 remboursement du coût-lauréat (SC)                                                | 30 687    | 67 468    | 61 925    | 53 742    | 73 474    |
| c/7086 transfert des ressources du CNFPT                                                 | 138 275   | 313 689   | 358 681   | 662 376   | 634 105   |
| c/7087 rembsmt frais de commissions de réforme (SC)                                      | 7 818     | 7 917     | 180 637   | 163 713   | 183 345   |
| c/746 contribution pour personnel privé d'emploi                                         | 119 089   | 79 623    | 67 186    | 81 613    | 56 724    |
| <i>S/Total =</i>                                                                         | 1 692 269 | 1 895 192 | 2 057 935 | 2 389 555 | 2 445 042 |
| <i>Part des cotisations et autres recettes obligatoires dans les produits de gestion</i> | 29,0%     | 31,9%     | 33,7%     | 35,9%     | 34,9%     |

Source : comptes de gestion et service financier CDG

Une augmentation très substantielle des recettes perçues au titre de l'organisation des concours et examens est à relever à partir de 2016. Cette évolution est plus particulièrement marquée s'agissant des dotations versées par le CNFPT au titre des concours transférés, qui connaissent une hausse de 77 % entre 2015 et 2017, passant de 358 600 € à 634 100 €. Cette ressource, qui traduit la montée en puissance de la coopération régionale, présente toutefois une certaine volatilité puisque soumise à la fois au calendrier des examens et à la date de versement du solde dû par le CNFPT en année N+1 ou N+2, après fixation du coût-lauréat.

Les recettes tirées des missions facultatives, qui comptent pour près des deux-tiers du total des produits enregistrés en 2017, connaissent une évolution encore plus dynamique au cours de la période sous contrôle, de l'ordre de + 10 % entre 2013 et 2017.

<sup>82</sup> Rappelons la nature duale du socle commun, relevant à la fois de missions obligatoires rendues aux affiliés et d'un bloc insécable de prestations auxquelles les non-affiliés *peuvent* choisir d'adhérer.

**Tableau n° 16 : Produits des missions facultatives entre 2013 et 2017  
(hors missions du socle commun rendues aux non-affiliés)**

|                                                                                                                                 | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| c/7062 cotisations additionnelles                                                                                               | 1 024 947 | 1 041 064 | 992 782   | 1 026 932 | 1 080 396 |
| c/70638 autres conventions et remboursements <sup>83</sup>                                                                      | 698 758   | 695 241   | 760 715   | 758 390   | 768 913   |
| c/7068 autres cotisations et prestations <sup>84</sup>                                                                          | 82 105    | 81 919    | 86 716    | 86 756    | 96 295    |
| c/70842 autres refacturations de personnel mis à disposition <sup>85</sup>                                                      | 2 214 906 | 2 133 241 | 2 156 573 | 2 387 564 | 2 621 438 |
| c/7088 Autres produits d'activités annexes                                                                                      | 33 189    |           |           |           |           |
| c/7478 subventions autres organismes                                                                                            | 6 000     |           |           |           |           |
| c/75881 Rétribution au titre prestation d'assurance                                                                             | 90 875    | 86 347    | 46 846    | 0         | 0         |
| <i>S/Total =</i>                                                                                                                | 4 150 780 | 4 037 812 | 4 043 632 | 4 259 642 | 4 567 041 |
| <i>Part des cotisations additionnelles et autres recettes facultatives dans les produits de gestion (hors assurance groupe)</i> | 71,0%     | 68,1%     | 66,3%     | 64,1%     | 65,1%     |

Source : comptes de gestion et détail des comptes fourni par le service financier du CDG 06

Cette évolution est principalement portée par les recettes tirées de la mission de médecine professionnelle qui sont passées de 1 223 000 € en 2015 à 1 545 000 € en 2017 (+ 26 %) et, dans une moindre mesure, par les recettes des missions hygiène et sécurité et archivage. Il est toutefois rappelé une nouvelle fois que, si ces missions facultatives dégagent un excédent global, c'est grâce aux cotisations versées par les affiliés qui compensent le sous-financement des services rendus aux non-affiliés.

**Tableau n° 17 : Evolution des produits par principales missions facultatives (2015-2017)**

| <i>Missions facultatives</i> | 2015             | 2016             | 2017             | <i>Var.<br/>2017/2015</i> |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------|
| Médecine                     | 1 223 266        | 1 285 646        | 1 545 020        | 26%                       |
| Remplacement                 | 470 996          | 616 279          | 508 450          | 8%                        |
| Hygiène et sécurité          | 333 721          | 359 775          | 409 933          | 23%                       |
| Archivage                    | 57 210           | 59 140           | 109 840          | 92%                       |
| Service social               | 55 575           | 59 850           | 67 400           | 21%                       |
| Conseil en organisation      | 54 520           | 41 038           | 12 257           | -78%                      |
| Accompagnement psychologique | 48 001           | 52 593           | 64 834           | 35%                       |
| Aide au recrutement          | 31 142           | 12 391           | 371              | -99%                      |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>2 274 432</b> | <b>2 486 711</b> | <b>2 718 104</b> | <b>20%</b>                |

Source : CRC d'après les comptes administratifs CDG 06

<sup>83</sup> Le détail du c/70638 produit par le service financier du CDG a permis d'identifier les recettes liées aux missions facultatives rendues aux non-affiliés. En l'occurrence, il s'agit des missions d'organisation des concours et examens professionnels et de conseil en recrutement.

<sup>84</sup> Ce compte retrace les recettes liées à la mission de médecine de prévention.

<sup>85</sup> Ce compte retrace les recettes liées aux missions facultatives d'accompagnement psychologique, d'archivage, de conseil en organisation, d'hygiène et sécurité, de médecine de prévention, de remplacement et de service social.

## 5.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion, hors assurance groupe, ont globalement augmenté de 20,8 % sur la période 2013-2017, à un rythme légèrement plus élevé que celui des produits du même type (20 %). Pour autant, à un niveau plus fin, on constate que les charges à caractère général hors assurance groupe affichent pour leur part une augmentation de 25,9 % sur la même période, soit 4,3 points de plus que les ressources d'exploitation hors assurance groupe (21,6 %).

**Tableau n° 18 : Evolution générale des charges de gestion du CDG 06 entre 2013 et 2017**

|                                                            | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | Var.<br>annuelle<br>moyenne | Var.<br>2017/2013 |
|------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|
| Charges à caractère général                                | 3 261 604        | 3 252 353        | 3 482 338        | 3 939 342        | 4 030 263        | 5,4%                        | 23,6%             |
| - charges nettes assurance groupe                          | 2 321 921        | 2 209 090        | 2 332 570        | 2 741 100        | 2 847 051        | 5,2%                        | 22,6%             |
| <b>= Charges à caractère général hors assurance groupe</b> | <b>939 683</b>   | <b>1 043 263</b> | <b>1 149 768</b> | <b>1 198 242</b> | <b>1 183 212</b> | <b>5,9%</b>                 | <b>25,9%</b>      |
| + Frais de personnel                                       | 4 168 491        | 4 160 288        | 4 520 820        | 4 755 853        | 4 959 481        | 4,4%                        | 19,0%             |
| + Autres charges de gestion                                | 384 438          | 393 057          | 249 843          | 468 685          | 491 115          | 6,3%                        | 27,7%             |
| <b>= Charges de gestion hors assurance groupe (B)</b>      | <b>5 492 613</b> | <b>5 596 608</b> | <b>5 920 431</b> | <b>6 422 780</b> | <b>6 633 807</b> | <b>4,8%</b>                 | <b>20,8%</b>      |

Source : CRC d'après les comptes du CDG 06

Parmi ces charges à caractère général, les dépenses d'achats de prestations de services ont connu une augmentation de 80 % entre 2013 et 2017. Liées à l'organisation des concours et examens (locations de salles), le CDG 06 n'a que peu de prise sur elles, puisqu'il est contraint de réserver des locaux adaptés au nombre de candidats inscrits, quel que soit le nombre de personnes finalement présentes le jour des épreuves.

D'autres postes affichent également des hausses très significatives. Il en va ainsi des charges de locations immobilières et des charges locatives qui ont plus que triplé sur la période, passant de 70 000 € à 215 000 €. En effet, dans le cadre de l'extension de son siège, le CDG 06 loue depuis 2015 un ensemble de 270 m<sup>2</sup> de bureaux, outre des stationnements, pour près de 95 000 € par an, ainsi que des emplacements de parking pour 31 000 € par an. De la même manière, les dépenses de maintenance ont augmenté de 60 % sur la période et les frais de documentation générale et technique de 88 %, ces évolutions étant respectivement imputées par l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, à la modernisation de l'outil informatique et à l'accès ouvert à l'ensemble des affiliés à la banque de données juridiques du CIG Versailles depuis 2014 (l'abonnement annuel n'étant que de 7 500 € d'après la délibération du 13 octobre 2014 fournie). Ces quatre postes représentent une dépense de 342 000 € en 2017, contre 144 000 € en 2013. L'établissement devrait donc veiller à identifier les potentielles marges d'économie sur ces catégories de dépenses.

Les frais de personnel<sup>86</sup> (74 % des charges courantes en 2017) ont connu une hausse de 19 %, comparable à la progression concomitante des produits de gestion et à mettre en parallèle avec l'élargissement des missions. Les rémunérations des personnels titulaires ont cependant évolué à un rythme beaucoup plus soutenu, avec une augmentation de 26 % entre 2013 et 2017 (sept points de plus que l'ensemble des charges de personnel). Dans le même temps, les rémunérations des personnels non titulaires sont restées stables. Toutefois, d'après les éléments tirés du compte de gestion provisoire pour 2018, elles s'établiraient désormais à 925 605 € (soit une hausse de 19,7 % par rapport à 2017) : cette évolution récente peut être imputée en partie au recrutement contractuel de la coordonnatrice de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail.

Les autres charges de gestion comptabilisées au chapitre budgétaire 65 sont majoritairement composées des remboursements liés aux activités syndicales, sur lesquelles le CDG n'a pas de marges de manœuvre (sauf à rappeler qu'un contrôle rigoureux avant mise en paiement doit être assuré). La hausse de 26 % affichée par ce poste de dépenses entre 2013 et 2017 doit d'ailleurs être relativisée dans la mesure où, précisément, l'année 2017 a été marquée par la prise en charge de remboursements afférents à la période antérieure 2014-2016 pour près de 90 K€, compte tenu de demandes tardives présentées par certaines collectivités<sup>87</sup>.

En revanche, les indemnités de fonction des élus ont augmenté de 40 % sur la période. Leur augmentation importante entre 2014 et 2015 (+ 24,7 %) trouve une explication dans la décision prise par le conseil d'administration en 2014 de redistribuer l'indemnité écrêtée du premier vice-président au bénéfice des trois autres vice-présidents. La chambre rappelle que ce système redistributif a de nouveau été mis en œuvre en 2015 (s'agissant cette fois-ci de ventiler l'indemnité du président lui-même).

**Tableau n° 19 : Evolution de certaines charges de gestion**

| Art. | Nature                                             | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | Var.<br>2017/2013 |
|------|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 6042 | Achat de prestations de services                   | 179 576   | 229 126   | 265 491   | 334 118   | 322 686   | <b>80%</b>        |
| 6132 | Locations immobilières                             | 39 093    | 39 271    | 111 215   | 151 510   | 149 130   | <b>281%</b>       |
| 614  | Charges locatives                                  | 30 792    | 41 967    | 51 795    | 61 394    | 65 885    | <b>114%</b>       |
| 6156 | Maintenance                                        | 46 397    | 64 086    | 68 017    | 81 121    | 74 257    | <b>60%</b>        |
| 6182 | Documentation générale et technique                | 28 033    | 27 643    | 68 083    | 61 597    | 52 647    | <b>88%</b>        |
| 6411 | Personnel titulaire                                | 1 945 618 | 2 207 854 | 2 341 409 | 2 421 100 | 2 444 574 | <b>26%</b>        |
| 6413 | Personnel non titulaire                            | 772 140   | 576 895   | 613 845   | 733 039   | 773 182   | <b>0%</b>         |
| 6531 | Indemnités des élus                                | 51 093    | 54 180    | 67 586    | 70 459    | 71 498    | <b>40%</b>        |
| 6561 | Remboursement d'activités syndicales <sup>88</sup> | 325 123   | 329 404   | 170 991   | 378 058   | 407 605   | <b>25%</b>        |

Source : CRC d'après les comptes administratifs CDG 06

<sup>86</sup> Ils incluent les charges liées au personnel titulaire (c/ 6411) et non-titulaire (c/ 6413), et, plus accessoirement, le personnel privé d'emploi (c/6431) et le personnel extérieur au service (c/621). En sont retranchées les charges imputées au c/ 64198 « *remboursement sur rémunération de personnel* ».

<sup>87</sup> Cf. réponse mail du CDG 06 du 11 février 2019, point n° 78 questionnaire n° 8.

<sup>88</sup> Y compris décharges d'un agent du CDG 06 (46 K€ en 2017).

Enfin, on relèvera que la charge d'intérêt de la dette, nulle jusqu'en 2014, demeure extrêmement faible, puisque, rapportée aux charges courantes, son niveau n'est que de 0,3 % en 2017.

### 5.3 Le résultat de fonctionnement et l'autofinancement

Les évolutions des charges et des produits de gestion conduisent à constater un excédent brut de fonctionnement (EBF) qui s'est montré insuffisant à obtenir un résultat de fonctionnement positif pour les exercices 2015 et 2016, notamment en raison des dotations aux amortissements. De ce fait, ces deux exercices se sont soldés par des déficits de fonctionnement respectivement fixés à 81 840 € et 28 937 €. L'exercice 2017 est redevenu excédentaire à la faveur, notamment, des transferts du CNFPT qui ont surcompensé les coûts d'organisation des concours et examens.

Rapporté aux produits de fonctionnement, l'EBF a été de 4,7 % en moyenne au cours de la période contrôlée. Cette situation appelle une réflexion sur les niveaux de cotisations et tarifications afin que celles-ci couvrent les coûts réels des missions. En outre, l'établissement doit veiller à contenir ses charges de fonctionnement pour dégager des économies de gestion.

**Tableau n° 20 : Résultat de fonctionnement et autofinancement**

|                                        | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           |
|----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Excédent brut de fonctionnement</b> | <b>350 436</b> | <b>336 395</b> | <b>181 136</b> | <b>226 417</b> | <b>378 276</b> |
| <i>en % des produits de gestion</i>    | <i>6,00%</i>   | <i>5,67%</i>   | <i>2,97%</i>   | <i>3,41%</i>   | <i>5,39%</i>   |
| + Résultat financier                   | -4             | 0              | -8 140         | -16 742        | -18 977        |
| + Résultat exceptionnel (réel)         | -70 123        | -112 311       | -66 992        | -33 826        | -73 383        |
| <b>= CAF brute</b>                     | <b>280 309</b> | <b>224 084</b> | <b>106 004</b> | <b>175 850</b> | <b>285 916</b> |
| - Dot. nettes aux amortissements       | 204 394        | 185 420        | 185 467        | 201 462        | 226 309        |
| - Dot. nettes aux provisions           | 795            | 1550           | 2 378          | 3 325          | 2 563          |
| <b>= Résultat de fonctionnement</b>    | <b>75 121</b>  | <b>37 114</b>  | <b>-81 840</b> | <b>-28 937</b> | <b>57 045</b>  |

Source : CRC d'après comptes CDG 06

L'établissement n'a pas vocation à mettre en œuvre une politique d'investissement. De fait, la capacité d'autofinancement, située à 4 % en moyenne des produits de gestion, suffit à couvrir l'annuité de dette et les besoins de financement des investissements, à l'exception des travaux entrepris au cours de la période sous revue : quoiqu'essentiellement financées sur fonds propres, ils ont nécessité de recourir à deux emprunts. L'un a été conclu en 2015, à hauteur de 625 000 € sur une durée de 20 ans (au taux fixe de 2,62 %) et l'autre a été conclu en 2016, à hauteur de 260 000 €, sur une durée de 15 ans (au taux fixe de 1,67 %). Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le premier de ces emprunts avait été renégocié en 2019, sa durée étant ramenée à 129 mois et son taux à 1,06 % - moyennant des frais de réaménagement de 15 044,50 €.

Une fois l'annuité en capital de la dette remboursée, la CAF nette reste positive au cours de la période contrôlée.

**Tableau n° 21 : Capacité d'autofinancement nette**

|                    | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>CAF brute</b>   | <b>280 309</b> | <b>224 084</b> | <b>106 004</b> | <b>175 850</b> | <b>285 916</b> |
| - Annuité de dette |                |                | 7 813          | 34 139         | 48 583         |
| <b>= CAF nette</b> | <b>280 309</b> | <b>224 084</b> | <b>98 191</b>  | <b>141 711</b> | <b>237 332</b> |

**Tableau n° 22 : Capacité de désendettement**

|                                             | 2013    | 2014    | 2015       | 2016       | 2017       |
|---------------------------------------------|---------|---------|------------|------------|------------|
| Encours de dette                            |         |         | 617 188    | 843 049    | 794 465    |
| CAF brute                                   | 280 309 | 224 084 | 106 004    | 175 850    | 285 916    |
| <b>Capacité de désendettement en années</b> |         |         | <b>5,8</b> | <b>4,8</b> | <b>2,8</b> |

Sources : CRC d'après comptes CDG 06

## 5.4 Les investissements

Les dépenses d'investissement se sont élevées à environ 2,7 M€ entre 2013 et 2017<sup>89</sup>. Elles ont principalement consisté en l'acquisition des locaux du rez-de-chaussée du siège pour près de 950 000 € (frais notariés compris) et en des travaux d'aménagement pour un coût global de 700 000 € (études et honoraires inclus) entre 2014 et 2016. Le CDG a également procédé à des travaux d'aménagement aux premier et deuxième étages de son siège en 2016 et 2017 pour plus de 435 000 €. Parmi les autres dépenses réalisées entre 2013 et 2017, on notera près de 210 K€ de dépenses de matériels de bureau et matériels informatiques enregistrées au chapitre 21, augmentées de quelques dépenses liées à l'acquisition de logiciels au chapitre 20.

## 5.5 La trésorerie

La trésorerie du CDG 06 atteint 813 000 € en 2017, ce qui correspond à 43 jours de charges courantes. Il s'agit là d'un ratio considéré comme satisfaisant au sein des juridictions financières, puisqu'inclus dans une fourchette de 30 à 90 jours.

Au compte de gestion pour 2018, la trésorerie atteint plus d'1,3 M€ en 2018 (soit près de 71 jours de charges courantes), ce qui la rapproche, sans être excessif, du montant constaté en 2012 (1,44 M€)<sup>90</sup> avant engagement des opérations de travaux.

<sup>89</sup> D'après les éléments tirés du compte de gestion provisoire pour 2018 et compte tenu de l'achèvement des opérations de travaux, elles n'ont été que d'un peu plus de 42 000 € en 2018 (chapitres 20 et 21, pas de mouvement au chapitre 23).

<sup>90</sup> Source : compte de gestion 2012.

## 6 LA GESTION DU PERSONNEL DU CENTRE

Le centre de gestion, établissement public administratif, a la qualité d'employeur public local et relève du statut général de la fonction publique territoriale en vertu des dispositions de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984<sup>91</sup>. Si l'article 27 du décret du 26 juin 1985 donne compétence au conseil d'administration du centre pour décider de la fixation des effectifs et des « *conditions de leur emploi* », cela ne lui confère aucune compétence pour déroger aux textes régissant la fonction publique territoriale. La chambre considère en outre que, compte tenu de la nature et la vocation de l'établissement, il se doit d'être particulièrement exemplaire dans la gestion de ses propres agents.

### 6.1 Eléments généraux sur l'évolution et la structure des effectifs du centre

En 2017, le CDG 06 employait 69,47 ETP. Ses effectifs ont ainsi progressé de 15,7 % depuis 2013 à raison, notamment, de l'augmentation du nombre des agents relevant des filières administrative et médico-sociale. Il s'agit d'une hausse comparable à celle observée à l'échelle nationale puisque, selon l'enquête de la FNCDG menée en 2017, la hausse globale des effectifs des centres de gestion a été de + 16 % sur la même période.

**Tableau n° 23 : Effectifs (par filière) du CDG 06 exprimés en ETP**

|                | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Administrative | 39,87        | 42,34        | 43,26        | 44,18        | 44,25        |
| Médico-sociale | 8,80         | 9,00         | 8,94         | 9,68         | 11,82        |
| Patrimoine     | 1,00         | 1,00         | 1,00         | 0,83         | 1,88         |
| Sociale        | 0,80         | 0,80         | 0,80         | 0,80         | 0,80         |
| Technique      | 9,58         | 8,72         | 9,66         | 11,96        | 10,72        |
| <b>Total</b>   | <b>60,05</b> | <b>61,86</b> | <b>63,66</b> | <b>67,45</b> | <b>69,47</b> |

Source : services du CDG 06

En 2017, près de 45 % des ETP du CDG 06 ont été affectés aux missions facultatives (+ 4,78 ETP entre 2013 et 2017), ce qui correspond également au taux moyen de 44,99 % constaté par la FNCDG. En revanche, l'établissement affecte près de 30 % de ses ETP à son fonctionnement interne (contre 20,13 % selon la même enquête), ce qui conforte l'idée de coûts de structure à rationaliser.

Par voie de conséquence, le nombre d'ETP affectés à l'exercice des missions obligatoires est en-deçà de la moyenne affichée dans la revue de dépenses 2017 (qui se réfère elle-même à l'enquête de la FNCDG) : pour un centre gérant 9 620 agents employés par des

<sup>91</sup> Conseil d'Etat, 24 novembre 2003, n° 245025, CDGFPT des Alpes-Maritimes.

affiliés, soit un niveau très proche de celui du CDG 06, le nombre moyen d'agents affectés à la gestion des missions obligatoires est de 21,17 ETP (hors fonctionnement général).

**Tableau n° 24 : Répartition des ETP par type de mission – 2013 à 2017**

|                                        | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ETP affectés aux services généraux     | 16,62        | 15,45        | 16,91        | 20,36        | 20,51        |
| ETP affectés aux missions obligatoires | 17,23        | 18,5         | 16,31        | 15,18        | 15,33        |
| ETP affectés aux missions facultatives | 26,2         | 27,91        | 27,6         | 29,17        | 30,98        |
| ETP affectés au socle commun           |              |              | 2,84         | 2,74         | 2,64         |
| <b>Total =</b>                         | <b>60,05</b> | <b>61,86</b> | <b>63,66</b> | <b>67,45</b> | <b>69,46</b> |

Source : comptabilité analytique du CDG 06

Les CDG connaissent un taux d'encadrement élevé que la revue des dépenses 2017 justifie par le « *niveau d'expertise nécessaire à l'exercice des missions.* ». Ainsi, au plan national, 32,89 % des agents de ces établissements relèvent de la catégorie A (contre moins de 10 % dans la fonction publique territoriale en général). Toutefois, le CDG 06 comptait pour sa part 42 % d'agents de catégorie A en 2017 (22,5 % de catégorie B et 35,8 % de catégorie C). Cette proportion, constamment supérieure à 40 % depuis 2013, influe évidemment sur le poids des charges de personnel. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur explique ce taux élevé par la prise en charge de certaines missions facultatives impliquant « *nécessairement l'intervention d'agents qualifiés* ».

L'effectif du CDG 06 est très majoritairement composé de fonctionnaires : 85,8 % des ETP en 2017 (contre 82,1 % pour l'ensemble des CDG à l'échelle nationale), proportion relativement constante sur l'ensemble de la période contrôlée.

Le taux global de féminisation du personnel est de 60,84 %, sans sous-représentation significative sur les postes d'encadrement (57,2 % des ETP de catégorie A). Sur la question connexe de la parité et de la promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, la chambre relève toutefois que l'obligation tirée de l'article 51 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 de produire, dans le cadre du bilan social, un rapport contenant diverses données « *relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle* » n'est pas respectée dans la mesure où les bilans sociaux produits ne comportent pas ces indicateurs.

De la même manière, le CDG 06 ne respecte pas l'obligation, qui s'impose à tout employeur public occupant au moins 20 agents à temps plein ou leur équivalent, d'employer des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de l'effectif total des agents rémunérés (article L. 5212-1 et L. 5212-2 du code du travail). L'établissement a donc dû verser, tout au long de la période contrôlée, une contribution au FIPH (fonds pour l'insertion des personnes handicapées), qui a atteint plus de 7 600 € en 2018 (deux unités manquantes).

## 6.2 Le temps de travail

L'organisation du temps de travail au sein du CDG 06 est actuellement régie par une délibération du conseil d'administration en date du 16 mai 2008 consécutive à la mise en place, en 2004, de la journée de solidarité en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et à la fixation de la durée annuelle de travail à 1 607 heures. La durée quotidienne de travail des agents du CDG 06 a été fixée à 7 heures 26 minutes. Le cycle hebdomadaire étant dès lors de 37 heures et 10 minutes, dix jours de récupération du temps de travail (RTT) ont été octroyés au personnel exerçant à temps complet.

Le tableau ci-dessous retrace, pour l'année 2018, le décompte du temps de travail annuel des agents du CDG 06.

**Tableau n° 25 : Décompte du temps de travail annuel au sein du CDG 06 en 2018**

|                                                                                                                                        | 2018       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Nombre de jours/an                                                                                                                     | 365        |
| Repos hebdomadaire (samedi et dimanche)                                                                                                | 104        |
| "Forfait" jours fériés                                                                                                                 | 8          |
| Jours de congés                                                                                                                        | 25         |
| "Congés exceptionnels", soit :<br>Mardi 02 janvier 2018,<br>Lundi 30 avril 2018,<br>Lundi 24 décembre 2018,<br>Lundi 31 décembre 2018. | 4          |
| Jours ARTT                                                                                                                             | 10         |
| <b>Total jours non travaillés</b>                                                                                                      | <b>151</b> |
| <b>Jours travaillés</b>                                                                                                                | <b>214</b> |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| Heures de travail/semaine         | 37,17 |
| Heures de travail/jour            | 7,43  |
| Nombre d'heures de travail par an | 1 590 |

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| Ecart par rapport à durée annuelle 1 607 heures | 17 |
|-------------------------------------------------|----|

Source : services du CDG

Ce décompte établit que les agents du CDG 06 ont travaillé 17 heures de moins que la durée légale annuelle du travail. Il est précisé que les quatre jours de « congés exceptionnels » octroyés en 2018 ne constituent pas un épiphénomène : chaque année depuis 2014, ce type de congés a été accordé par le président du centre à l'occasion des ponts. Une note de service prise en début d'année en fixe les dates (4 jours en 2014, 2015, 2016 et 2018 ; 3 jours en 2017).

Le CDG 06 est donc être invité à délibérer de nouveau sur le cycle de travail de ses agents et le nombre de jours de RTT (y compris, le cas échéant, en imposant la date de certains

d'entre eux pour permettre la fermeture de l'établissement), afin que la durée annuelle légale de 1 607 heures soit respectée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur, qui reconnaît que la durée légale annuelle du temps de travail n'est pas respectée au sein de l'établissement, indique qu'il a procédé à la réfaction d'un jour de « congé exceptionnel » en 2019 par une note de service rectificative du 17 juin 2019 et que les pleines conséquences des observations de la chambre seront tirées « *en janvier 2020, à l'occasion de la rédaction de la nouvelle note relative à l'attribution des jours de congés exceptionnels* ». La diminution du nombre de ces jours de congés - assimilables à des jours ARTT à dates imposées - ne permettant qu'imparfaitement d'atteindre l'objectif compte tenu de la durée quotidienne de travail en vigueur, la chambre maintient sa demande tendant à ce que l'organisation générale du temps de travail soit revue.

**Recommandation n° 6 : Se conformer à la réglementation en matière de temps de travail annuel (1 607 heures).**

## 6.3 La gestion des carrières

### 6.3.1 Les avancements d'échelon

Entre 2013 et 2016, le CDG 06 a très largement privilégié l'avancement d'échelon à la durée minimale (par exemple, 26 avancements sur 30 en 2015 et 17 sur 19 en 2016). Ce type d'avancement dépend cependant directement de la valeur professionnelle de l'agent et ne constitue nullement un droit.

Même si la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 a, dans le cadre de l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations, instauré une cadence unique d'avancement d'échelon à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, cette prévalence de l'avancement à la durée minimale, témoin d'une politique d'avancement potentiellement trop généreuse, a eu une incidence financière immédiate sur la masse salariale. Elle a également impacté cette dernière à moyen-terme, dans la mesure où les agents ont accédé plus rapidement aux échelons terminaux de leur grade et ont pu alors postuler plus tôt à un avancement de grade.

### 6.3.2 Les avancements de grade

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, les collectivités doivent définir des taux pour l'avancement de grade de leurs agents, appelés « ratios promus/promouvables ».

Les ratios, librement déterminés par l'assemblée délibérante pour l'ensemble des grades auxquels peuvent prétendre les agents de la collectivité, représentent le rapport entre le nombre d'agents qui pourront être promus et le nombre d'agents qui remplissent les conditions statutaires pour prétendre à une promotion (ancienneté de services effectifs et/ou examen professionnel). L'avancement reste en toute hypothèse une faculté pour l'autorité territoriale,

même après réussite à un examen professionnel et même si des postes sont disponibles au tableau des effectifs : elle n'a aucune obligation d'inscrire sur le tableau l'ensemble des agents remplissant les conditions pour bénéficier d'un avancement de grade ni même de promouvoir les fonctionnaires inscrits sur le tableau.

Par une délibération n° 11/17 du 10 juin 2011, le CDG 06 a rompu avec sa pratique antérieure d'individualisation des taux de promotion par cadre d'emplois (qu'il fixait entre 50 et 100 %) et arrêté un ratio unique d'avancement de grade de 100 % pour l'ensemble des cadres d'emplois de l'établissement. Ce dispositif permet donc, au moins théoriquement, à tous les fonctionnaires promouvables d'être promus dès qu'ils remplissent les conditions statutaires. L'avancement reste néanmoins subordonné aux acquis de l'expérience et à la valeur professionnelle de l'agent, que l'établissement apprécie au travers d'une « *fiche de proposition d'avancement de grade* » renseignée par l'encadrement.

En l'espèce, tous les promus au cours de la période 2015-2018 l'ont été à l'ancienneté. Le CDG 06 a précisé que trois agents promouvables n'ont pas été promus, mais les raisons avancées laissent cependant dubitatifs dans la mesure où il se serait agi de tirer les conséquences de congés maladie<sup>92</sup>. Or, il est interdit à l'employeur (qui doit prendre en compte les conditions de travail ou la manière de servir de l'agent les années précédentes) de faire état de l'absence pour maladie d'un agent afin de lui refuser un avancement, ce qui peut en effet s'apparenter à une sanction à l'encontre d'un agent malade. Le CDG est appelé à la vigilance sur ce point.

Surtout, l'avancement de grade doit être justifié par l'existence préalable du poste correspondant dans le tableau des effectifs, lui-même établi en fonction des besoins réels de la collectivité. Dit autrement, l'avancement ne doit pas être la cause de la création de poste, faute de quoi celle-ci est irrégulière.

Or, les délibérations du conseil d'administration du CDG 06 portant modification du tableau des effectifs préalablement à certains avancements laissent supposer le contraire. La délibération n° 2014-43 du 1<sup>er</sup> décembre 2014, même si elle indique dans un préambule de principe que la mise à jour du tableau des emplois se fait « *en fonction des besoins du CDG, notamment pour assurer la bonne continuité des missions* », motive ainsi clairement la création d'un emploi d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle (agent nommé dans son nouveau grade le 1<sup>er</sup> septembre 2015) et de deux emplois d'adjoints administratifs principaux de 2<sup>ème</sup> classe (agents nommés le 1<sup>er</sup> février 2015) par la nécessité invoquée de « *transformer les emplois existants en vue de permettre la promotion des fonctionnaires concernés* ». Les délibérations n° 2017-13 du 14 mars 2017 et n° 2017-22 du 5 juillet 2017 justifient encore les « *transformations d'emplois existants* »<sup>93</sup> par l'évolution des parcours professionnels individuels et la promotion des fonctionnaires concernés, tout en faisant également appel à des motifs plus généraux tirés de l'adaptation des effectifs aux missions exercées par l'établissement.

---

<sup>92</sup>Cf. réponse mail du 28 février 2019, réponse complémentaire au point n° 87 questionnaire 9bis. Voir notamment la réponse concernant l'un des trois agents : « *Adjoint administratif, depuis 2003, cet agent ayant été placé en CLD du 9 janvier 2015 au 8 janvier 2019. Cet agent a depuis réintégré ses fonctions à temps partiel thérapeutique, et est promuable depuis 2016, néanmoins l'agent n'a pas été promu en raison de la période de CLD, ne permettant pas d'apprécier pleinement sa valeur professionnelle* ».

<sup>93</sup> La « transformation » d'un emploi s'analyse en réalité comme la suppression d'un emploi et la création d'un autre.

Au-delà des irrégularités juridiques et des conséquences financières, l'établissement se prive ainsi d'un outil de management de son personnel.

### 6.3.3 Les promotions internes

Comme pour les avancements de grade et alors que l'accès aux cadres d'emplois supérieurs n'est pas davantage de droit pour les agents, la politique du CDG 06 en matière de promotion interne témoigne de la création irrégulière d'emplois dans l'unique but de nommer des fonctionnaires promus. Les délibérations du conseil d'administration portant modification du tableau des effectifs prises à ce titre au cours de la période récente (n° 2016-26b du 8 novembre 2016, n° 2017-22 du 5 juillet 2017 et n° 2018-27 du 27 septembre 2018), sont parfaitement explicites et justifient la création de poste par ce seul motif.

Depuis 2015, quatre nominations sont ainsi intervenues au titre de la promotion interne (exclusivement par la voie de l'ancienneté), après déclaration de vacance d'emploi. Interrogé sur les nouvelles fonctions occupées après promotion, le CDG s'est contenté d'indiquer qu'*« avant chaque nomination au titre de la promotion interne le conseil d'administration a délibéré pour créer l'emploi, et à ce titre a bien été informé que l'emploi créé serait pourvu par un agent de l'établissement nommé au titre de la promotion interne »*<sup>94</sup>, ce que l'on peut voir comme une reconnaissance implicite que les responsabilités endossées n'ont pas varié. Sauf à pouvoir justifier pour chacun de ces cas de besoins réels de l'établissement préexistants à la nomination, ce que l'ordonnateur n'a pas davantage fait dans sa réponse aux observations provisoires, ces créations de postes sont donc irrégulières.

Il est ainsi recommandé à l'établissement de mettre fin à sa pratique d'avancements de grade et de promotions internes prononcés au bénéfice d'agents sans que les attributions qu'ils exerçaient antérieurement soient modifiées et sans nécessités avérées de pourvoir aux besoins du service.

**Recommandation n° 7 : Mettre fin à la pratique des avancements de grade et des promotions internes accordés sans modification des attributions exercées par les agents bénéficiaires et sans nécessité de pourvoir aux besoins du service.**

## 6.4 Le régime indemnitaire

### 6.4.1 Le socle de base du régime indemnitaire

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré pour les fonctionnaires de l'Etat en 2014, s'applique aux agents territoriaux appartenant à des cadres d'emplois assimilés

---

<sup>94</sup> Cf. réponse mail du 28 février 2019, point n° 88 questionnaire 10.

aux corps d'Etat concernés, au fur et à mesure de la publication des arrêtés ministériels afférents. Il se substitue à l'ensemble des primes existantes de même nature et ne peut donc être cumulé avec des compléments de rémunération tels que l'IAT, l'IFTS, l'IEMP, ou la PFR. Il inclut deux parts cumulables : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise ainsi que de l'expérience professionnelle de l'agent, et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation.

Par une délibération du 8 novembre 2016, le CDG 06 a mis en œuvre le RIFSEEP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ayant alors considéré que le CIA était « *facultatif* », il n'a institué que la seule IFSE, en retenant pour chaque groupe de fonctions G1 à G3 (au sein desquels les cadres d'emplois ont été répartis en fonction de leur niveau de responsabilité) les montants maxima annuels prévus par la réglementation.

Ce choix n'était pas conforme à la législation : les assemblées délibérantes des collectivités et établissements publics ont en effet *l'obligation*, en vertu du principe de parité avec la fonction publique d'Etat, d'identifier les deux parts du RIFSEEP, de déterminer les plafonds applicables à chacune d'elles et d'en fixer les critères d'attribution. Toutefois, sans attendre que le Conseil constitutionnel ne tranche en ce sens<sup>95</sup>, le conseil d'administration du CDG 06 a de nouveau délibéré sur le RIFSEEP dès le 27 mars 2018 : sans revenir sur le régime de l'IFSE, il a instauré le CIA sous forme de deux versements annuels (en juin et novembre), « *dans la limite des possibilités budgétaires de l'établissement* ». A cette occasion, puis lors de sa réunion du 27 septembre 2018, il a étendu l'attribution du RIFSEEP aux cadres d'emplois pour lesquels de nouveaux arrêtés ministériels pour les corps de référence de l'Etat avaient été publiés (notamment les cadres d'emploi de catégorie C de la filière technique ainsi que les médecins territoriaux).

Le dispositif actuel appelle deux remarques.

D'abord, la délibération du 8 novembre 2016 relative à l'IFSE ne prévoit aucun critère de modulation propre à justifier objectivement les différences de montants individuels de prime servis<sup>96</sup>.

Par ailleurs, l'employeur demeure libre de fixer les plafonds applicables à chacune des deux parts du RIFSEEP dans la limite des montants octroyés aux agents de l'Etat<sup>97</sup>. Il lui est donc parfaitement loisible de prévoir des plafonds plus bas. Une meilleure prise en compte de la manière de servir des agents au travers du CIA, dans une logique managériale dépassant les simples « *possibilités budgétaires* », aurait donc pu conduire l'établissement à ne pas nécessairement s'aligner sur le montant annuel maximal de l'IFSE pour laisser, à enveloppe indemnitaire constante, une plus grande place au CIA. Il apparaît ainsi, à la lecture de la délibération du 27 mars 2018, que ce dernier, fixé à des niveaux plafonds parfois très inférieurs à ceux retenus par les textes<sup>98</sup>, revêt *de facto* un caractère secondaire. Sa mise en œuvre tardive,

<sup>95</sup> Décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018.

<sup>96</sup> Critères dont on rappellera qu'ils ne peuvent en aucun cas être fondés sur des éléments étrangers aux fonctions elles-mêmes, telle la manière de servir.

<sup>97</sup> Voir la décision précitée du Conseil constitutionnel qui rappelle ce principe.

<sup>98</sup> Exemple : attachés G1 : maximum légal à 6 390 €, maximum retenu par le conseil d'administration : 2 000 €. Médecins G2 : maximum légal à 6 750 €, maximum retenu par le conseil d'administration : 3 300 €. Un resserrement des écarts est malgré tout observable à mesure que le niveau hiérarchique diminue.

plus d'un an après que les montants d'IFSE aient déjà été fixés et versés aux agents, explique sans doute ce déséquilibre.

Pour le reste, le contrôle de la paie 2017 (44 agents concernés) n'a pas montré de cumuls irréguliers du RIFSEEP (part IFSE) avec des primes incompatibles. Toutes les décisions individuelles afférentes ont été prises par arrêtés des 21 et 30 décembre 2016 : même si celles-ci ne précisent pas le groupe de fonctions occupé par l'agent, ce qui nécessite de se reporter à l'organigramme pour en vérifier le positionnement, un contrôle portant sur les rémunérations les plus importantes n'a révélé de versement d'IFSE d'un montant supérieur à celui attribuable.

Compte tenu de l'extension du nombre de cadres d'emplois bénéficiaires du RIFSEEP, les primes et indemnités relevant de régimes plus anciens sont désormais marginales. Pour l'essentiel, les huit techniciens et ingénieurs territoriaux titulaires, faute de parution des arrêtés ministériels de référence, ont continué de percevoir l'indemnité spécifique de service (ISS) et la prime de service et de rendement (PSR), ces deux compléments de rémunération étant cumulables et les montants individuels attribués n'appelant pas d'observation.

Les médecins territoriaux ont perçu quant à eux en 2018, avant leur passage au RIFSEEP au 1<sup>er</sup> octobre 2018, l'indemnité de technicité des médecins et l'indemnité spéciale des médecins, également cumulables entre elles et versées dans la limite des plafonds autorisés.

La chambre observe un régime indemnitaire plutôt généreux, compte tenu du panel de primes accordées ainsi que des montants et taux retenus.

#### **6.4.2 Les heures supplémentaires**

Le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) en vigueur au sein du CDG 06, qui s'appuie sur une délibération du conseil d'administration n° 08/17 du 21 février 2008, apparaît perfectible.

En effet, cette délibération à caractère général pose le principe selon lequel tous les agents de catégorie B et C sont éligibles au paiement des IHTS. Elle ne fixe donc pas la liste des fonctions et emplois impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires qu'appelle le 1° du I de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Elle marque au demeurant une rupture avec la pratique antérieure issue des délibérations n° 04/11 du 10 juin 2004 et n° 04/30 du 29 novembre 2004, qui avaient justement limité l'octroi des IHTS à l'exercice de certaines missions d'ordre technique bien déterminées (maintenance informatique ou conduite d'unités médicales mobiles, par exemple).

Par ailleurs, la rédaction de la délibération du 21 février 2008 laisse supposer que le paiement de l'heure supplémentaire serait le principe et le repos compensateur l'exception, ce qui est exactement contraire à l'article 7 du décret précité<sup>99</sup>.

Enfin, l'article 6 de ce même décret n'autorise qu'à titre exceptionnel le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires, notamment lorsque la nature des fonctions exercées l'impose. Or, la délibération du 21 février 2008 vise un ensemble de

---

<sup>99</sup> Celui-ci dispose en effet que c'est « à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur » que les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées.

missions définies si largement<sup>100</sup> que le caractère exceptionnel et temporellement limité de la dérogation est perdu de vue.

Même s'il est vrai que, dans les faits, les heures supplémentaires n'ont été utilisées qu'avec parcimonie au cours des exercices contrôlés, la chambre invite l'établissement à abroger sa délibération ancienne et à prendre une nouvelle délibération relative au régime des IHTS, afin de mettre ce dernier en parfaite conformité avec le dispositif réglementaire en vigueur.

## 6.5 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Malgré la visée sélective de la NBI, on constate un taux élevé de bénéficiaires parmi les effectifs titulaires du CDG 06.

**Tableau n° 26 : Evolution de la NBI au cours de la période sous revue**

|                                    | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Effectif titulaire (physique)      | 52     | 60     | 65     | 66     | 64     | 67     |
| Effectif physique percevant la NBI | 22     | 23     | 22     | 21     | 22     | 21     |
| - en % de l'effectif               | 42,31% | 38,33% | 33,85% | 31,82% | 34,38% | 31,34% |

Source : CDG 06

En 2018, 21 agents ont ainsi perçu la NBI dont 18 relevant de la filière administrative (40 % des agents de cette filière), ce que peuvent expliquer la nature particulière de l'établissement, l'étendue de ses missions et sa structuration en nombreux services spécialisés. La plus importante des gratifications concerne le directeur général de l'établissement (100 points<sup>101</sup>).

L'examen des décisions individuelles afférentes montre cependant que, dans quatre cas, le versement ne paraît se rattacher à aucune des hypothèses prévues par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

### - S'agissant de l'agent n°1, psychologue territorial :

La responsable du service « accompagnement psychologique » est gratifiée, par un arrêté 2011/079B du 24 juin 2011, d'une NBI de 25 points à raison de « fonctions

<sup>100</sup> Opérations de concours, missions « en faveur de l'emploi », conseil statutaire, opérations liées aux élections professionnelles, « opérations comptables, budgétaires et relatives à la paye », etc.

<sup>101</sup> Pour l'application du 6° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 portant attribution de la NBI aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction, le CDG 06 est en effet assimilé à une commune de plus de 400 000 habitants (cf. e) du II de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction et son annexe XI).

*d'encadrement d'un service requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines ».*

La chambre relève cependant que le service en cause ne peut être regardé comme revêtant le caractère de « service administratif » au sens du point n° 11 de l'annexe au décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006, pas plus que l'intéressée ne met en œuvre de compétences particulières en matière de gestion des ressources humaines au sens du décret précité. Si l'ordonnateur soutient dans sa réponse aux observations provisoires que l'agent exerce bien des missions de « gestion administrative » et qu'une assistante est « mise à sa disposition » pour l'y aider, ces arguments ne convainquent pas la chambre : outre que les fonctions administratives visées dans la fiche de poste concernent pour la plupart la gestion des anciens marchés publics passés avec le département des Alpes-Maritimes pour des prestations d'assistance psychologique qui n'ont plus cours depuis que celui-ci a directement adhéré à la mission facultative afférente en 2018, la « mise à disposition » d'une assistante pour aider aux tâches de gestion administrative et financière du service ne plaide précisément pas en faveur de la nature administrative du service.

Ainsi, à regarder même l'« *animation et la coordination d'un réseau de psychologues vacataires* » comme une fonction d'encadrement de service et à tenir pour établi que l'intéressée supervise à titre habituel le travail d'une assistante, au moins deux des conditions d'éligibilité posées au point n° 11 de l'annexe précitée (service administratif, technicité en matière de GRH) ne sont pas satisfaites selon la chambre.

- S'agissant de l'agent n° 2, attachée territoriale au sein de la direction générale :

Cet agent perçoit, en vertu d'un arrêté 2017/158B du 4 octobre 2017, 25 points de NBI pour « *fonctions d'encadrement de l'équipe administrative de la direction générale* ».

Or, pour l'application du point n° 10 de l'annexe précitée sur lequel l'arrêté attributif est fondé, la direction générale compte moins de 20 agents, de telle sorte que la gratification est indue.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur, plaçant l'erreur de rédaction, soutient que la NBI doit en réalité être regardée comme ayant été régulièrement octroyée sur le fondement alternatif du point n° 11 de l'annexe, dès lors que l'agent est chargé de la gestion financière du contrat assurance-groupe et que, « *compte tenu de l'ampleur des sommes gérées dans le cadre de ce contrat (...), il y a tout lieu d'assimiler [sa] gestion (...) à l'encadrement d'un service requérant une technicité particulière en matière de gestion financière* ».

Cette substitution de motif ne convainc pas davantage la chambre, dans la mesure où, d'une part, il n'est pas soutenu que l'agent exerce une quelconque fonction d'encadrement (le rapport d'activité 2017 établissant d'ailleurs, au contraire, que la gestion du contrat est assurée par lui seul) et où, d'autre part, sa fiche de poste, qui énumère les connaissances et compétences requises, ne fait aucune mention de quelconques attendus en matière financière, la simple tenue de tableaux de bord n'étant pas de nature à révéler une « *technicité financière* » au sens où le décret l'entend.

- S'agissant de l'agent n° 3, adjoint administratif au sein du service concours :

Cette adjointe au responsable du service concours est gratifiée, par un arrêté n° 2013/054B du 12 mars 2013, d'une NBI de 25 points à raison d'un « *encadrement intermédiaire* » et du remplacement de son supérieur hiérarchique en cas d'absence.

Outre que le simple remplacement ponctuel du supérieur hiérarchique ne saurait fonder l'octroi permanent de la NBI, la chambre estime que la réalité des fonctions « d'encadrement intermédiaire » de l'intéressée n'est pas suffisamment attestée : contrairement à ce que cette dernière et l'ordonnateur soutiennent dans leurs réponses aux observations provisoires, les « intervenants concours » (intervenants extérieurs au CDG tels les jurys, non comptabilisés dans les effectifs du centre) ne peuvent, selon la chambre, être regardés comme « encadrés » en l'absence de lien hiérarchique, de même que les cinq « chargés d'opérations concours » n'apparaissent dans aucun document interne comme étant structurés en un « service » ou un « sous-service » identifié dont l'agent serait spécifiquement chargée.

- S'agissant de l'agent n° 4, attaché territorial hors classe, coordonnateur au sein du pôle environnement de travail :

La chambre a relevé que cet agent occupant le poste de coordonnateur administratif et financier du pôle environnement de travail, sans fonctions d'encadrement, perçoit une NBI de 25 points en vertu d'un arrêté n° 2017/135B du 27 juillet 2017 octroyant sobrement la gratification, sans viser de disposition précise, « *à raison de ses fonctions* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur admet que l'intéressé – qui n'en disconvient pas lui-même dans sa propre réponse - n'avait effectivement plus droit à la NBI de 25 points accordée originellement en 2006, et ce, depuis un « *changement d'affectation* » dont la nature et la date ne sont pas précisées. Il joint un nouvel arrêté en date du 26 novembre 2019, par lequel la NBI litigieuse été retirée à effet du 1<sup>er</sup> décembre 2019, mais pour immédiatement y substituer une NBI de 20 points au titre de la qualité de « maître d'apprentissage », décernée en vertu d'un contrat d'apprentissage qui aurait conclu quelques jours plus tôt, le 18 novembre 2019. La chambre ne peut que regretter l'absence de production dudit contrat laquelle lui empêche toute vérification opportune et, dans ce contexte, émet les plus expresses réserves sur la régularité du procédé.

Ainsi, la chambre maintient sa recommandation de mettre fin à toute allocation de la NBI aux personnels ne relevant d'aucun des cas d'ouverture visés par le décret précité.

**Recommandation n° 8 : Mettre fin à l'octroi de la NBI au bénéfice des personnels dont les fonctions ne relèvent d'aucun des cas visés par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.**

## 6.6 L'utilisation des véhicules du parc automobile

Le CDG dispose à ce jour d'une flotte de 28 véhicules (dont 2 camions dits « unités médicales mobiles » destinées au service de médecine préventive). Les véhicules légers font

l'objet de contrats de location de longue durée auprès d'un concessionnaire automobile, choisi au terme de procédures de marchés publics.

La chambre constate un ratio élevé (environ 1 véhicule pour 3 agents).

Parmi les 26 véhicules légers, 3 d'entre eux font actuellement partie d'un « pool » et restent à la disposition des agents pour l'exercice de leurs missions ponctuelles, en fonction d'un planning de réservation. Ces véhicules disposent de carnets de bord qui, pour chaque véhicule et chaque déplacement, indiquent la nature et la durée de la mission ainsi que le nom du conducteur et de la (des) personne(s) éventuellement transportée(s), le kilométrage au compteur et l'essence délivrée. Alors d'ailleurs que la circulaire du 5 mai 1997 prescrit une fréquence de contrôle mensuelle du carnet de bord, c'est au retour de chaque mission que ce contrôle est effectué par le service des moyens généraux. A cette même occasion, un contrôle de l'état des véhicules et de l'utilisation du carburant est également réalisé.

Les 23 autres véhicules légers sont, pour leur part, attribués de manière permanente à certains membres du personnel. Par une délibération du 8 novembre 2016 prise en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, le conseil d'administration a précisé que *« les véhicules de type « citadine » sont attribués à la Direction générale, aux directeurs de pôle ainsi qu'aux agents amenés à se déplacer sur le terrain pour l'accomplissement des missions suivantes : médecine professionnelle, hygiène et sécurité, conseil en organisation, archivage et social »*<sup>102</sup>.

Ces véhicules échappent aux procédures de contrôle organisées pour le pool. Pourtant, le véhicule de service n'est accordé, comme son nom l'indique, que pour les seuls besoins du service et doit donc être restitué en dehors des périodes de travail de l'agent (après les heures de service, pendant les repos hebdomadaires et les congés). La circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules à l'occasion du service, à laquelle il est d'usage de se reporter en l'absence de réglementation propre aux employeurs locaux, confère ainsi un caractère purement exceptionnel à l'autorisation de remisage à domicile, pour une durée limitée (certes renouvelable) et pour des raisons précises liées à l'obligation de service qui ne sauraient donc, contrairement à ce que l'ordonnateur soutient dans sa réponse aux observations provisoires, valoir faculté de conserver la disposition inconditionnelle et continue du véhicule.

Or, les agents concernés remettent chaque jour à leur domicile le véhicule qui leur a été attribué, en semaine et durant les week-end, alors même que le CDG dispose de garages et de places de stationnement. Une note de service du 25 mars 2008 adressée au *« personnel du CDG06 utilisant un véhicule de service »* prévoit ainsi que *« les agents du Centre de Gestion sont autorisés, à titre exceptionnel, à remiser le véhicule à domicile »* et qu'en cas de *« congés excédant 7 jours, le véhicule doit rester à la disposition du service d'affectation ou de l'établissement »*. Cette mention, reprise dans une note plus récente du 18 janvier 2019, sous-tend que l'agent garde la disposition du véhicule pendant ses sept premiers jours de congés et donc, en dehors de tout service. Au demeurant, aucune procédure de contrôle n'est mise en œuvre pour vérifier la restitution du véhicule en cas de congés excédant sept jours.

---

<sup>102</sup> Au cours du contrôle, un véhicule était ainsi attribué au directeur général, aux deux directeurs de pôle, aux deux coordonnateurs du pôle environnement de travail, à sept médecins de prévention, à six conseillers spécialisés hygiène et sécurité, à un conseiller en organisation et prospective RH, à deux gestionnaires spécialisés archivage et à un conseiller du service social.

De fait, aucun des 23 véhicules attribués ne dispose d'un carnet de bord. Même si un courriel récent du directeur général du 16 novembre 2018 rappelle que « *l'utilisation est circonscrite aux seuls déplacements professionnels et aux déplacements entre la résidence personnelle et la résidence administrative* » et que « *l'usage d'un véhicule de service hors du service et à des fins privées est de nature à justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire* », tout contrôle de l'utilisation est dans les faits impossible, ce qui empêche de détecter d'éventuels abus. A cet égard, si l'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires se livrer à des « *contrôles aléatoires* » ponctuels au terme desquels des « *disparités* » constatées auraient immédiatement trouvé explication, il n'en apporte aucune preuve.

Si l'on peut entendre que certaines missions nécessitent de fréquents déplacements professionnels, il est beaucoup moins concevable qu'aucune procédure de remisage ne soit, à tout le moins, organisée en fin de semaine et, plus encore, au début des congés, d'autant qu'environ la moitié du personnel attributaire d'un véhicule de service a sa résidence personnelle sur Nice ou dans une autre commune proche de Saint-Laurent-du-Var. Plus globalement, l'absence de gestion contrôlée du parc interdit d'en apprécier l'adaptation réelle aux nécessités du service (23 véhicules simultanément mobilisables) malgré des différences importantes de kilométrages entre agents (dont certains n'effectuent que quelques centaines de kilomètres mensuels) et d'envisager une éventuelle organisation moins coûteuse. En outre, le CDG 06 loue de nombreux garages et parkings qui pourraient accueillir les véhicules de service pour un remisage sur site : à défaut, ceux-ci ont un faible taux d'occupation et génèrent donc des coûts inutiles<sup>103</sup>.

Cette politique incontrôlée de dotation permanente en véhicules est de nature à constituer un avantage très significatif pour les quelques agents concernés parmi le personnel (et très coûteux pour le CDG), en contrepartie d'un faible élargissement de leur assiette salariale taxable aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu<sup>104</sup>.

L'établissement doit s'interroger, plus largement, sur le juste dimensionnement de son parc automobile, compte tenu du faible nombre de kilomètres parcourus par certains conducteurs, de l'utilisation des véhicules pour les trajets domicile-travail, de leur immobilisation au domicile des agents pendant des périodes de congés et de la taille minimaliste du pool mutualisé.

---

<sup>103</sup> Le CDG dispose sur son site de 8 garages simples, 3 garages doubles et un grand garage d'une capacité de 6 stationnements. Trois garages simples (n°s 56, 59 et 60) ont vocation à stocker du matériel et/ou à archiver des documents. Sous réserve de récupérer le garage n° 53 encombré de matériel inutile, 17 places sont disponibles pour le stationnement, dont seulement trois ou quatre utilisées à cette fin. En y ajoutant les 14 places de parking louées à l'extérieur du bâtiment, la capacité totale de stationnement sur le site du CDG s'élèverait à 31, soit un niveau suffisant pour remiser sur site l'ensemble du parc de véhicules légers de service.

<sup>104</sup> Afin de tenir compte de l'avantage procuré par la mise à disposition du véhicule pour effectuer les trajets domicile-travail, celui-ci est en effet valorisé sur les feuilles de paie des agents. Comme indiqué sur la délibération du 8 novembre 2016, le montant correspond à « *un forfait global de 40 % du coût annuel comprenant la location, l'entretien, l'assurance et le carburant* ». Ce mode de calcul est celui retenu par l'URSSAF dans le cadre de l'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature, lorsque le véhicule est loué et que l'employeur paie le carburant comme en l'espèce. Le montant valorisé, issu du rapport arithmétique entre la somme totale des coûts exposés pour le parc et le nombre de véhicules, n'est pas individualisé : il est identique pour tous les agents attributaires (autour de 140 €/mois, variable selon les années).

**Recommandation n° 9 : Mettre en place une gestion contrôlée et rigoureuse du parc des véhicules de service « hors pool ».**

## 6.7 Situations individuelles particulières

### 6.7.1 Le cabinet du président

#### 6.7.1.1 Les conditions du recrutement initial de M. LEONELLI en mai 2014

Le poste de directeur de cabinet du président du CDG 06 est occupé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, par M. Pierre-Paul LEONELLI.

A cette date, l'intéressé avait toutefois déjà intégré les effectifs du centre. En effet, il y avait été recruté en qualité d'attaché territorial par un arrêté n° 2014-097 du 28 avril 2014 à effet du 6 mai 2014. Il s'agissait d'une mutation depuis la commune de La Trinité, où M. LEONELLI venait d'être titularisé à effet du 1<sup>er</sup> mars 2014 dans le cadre du dispositif Sauvadet, après onze années de service en qualité de directeur général des services contractuel.

A la date de son recrutement par le CDG 06, le poste d'attaché territorial pourvu par M. LEONELLI venait lui-même d'être créé par une délibération du conseil d'administration n° 2014-06 du 3 mars 2014, laquelle n'apporte aucune explication à cette création.

La déclaration de vacance d'emploi (DVE) n° 2014-04-84 du 11 avril 2014 est elle-même très sommaire : alors que l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit une « *description du poste à prévoir* » qui, contrairement à ce que l'ordonnateur semble soutenir dans sa réponse aux observations provisoires, ne saurait être omise au motif que le président du centre est seul « *chargé de la direction technique, administrative et financière* » de l'établissement en vertu de simples dispositions décrétales, elle se borne à mentionner le recrutement d'un « *cadre administratif chargé de missions de la Direction générale* », sans autre forme de précisions.

Sur ce point, le CDG a indiqué au cours de l'instruction que « *ce recrutement a été opéré directement par le Président de l'établissement de l'époque (Maître José BALARELLO), afin que l'intéressé prenne en charge la communication et les relations institutionnelles de l'établissement. A ce titre, Monsieur LEONELLI lui était directement rattaché comme conseiller du président.* »<sup>105</sup>. Cette réponse pourrait laisser entendre que l'intéressé occupait dans les faits un poste de collaborateur de cabinet avant même que celui-ci n'ait été créé par le conseil d'administration et, à tout le moins, la chambre relève que le positionnement au sein de l'organisation et les missions qui auraient été exercées diffèrent de ceux indiqués dans la déclaration de vacance. L'imprécision du contenu du poste originel apparaît même renforcée à la lecture de la réponse apportée par l'ordonnateur aux observations provisoires : si ce dernier affirme que le recrutement trouvait sa justification dans la nécessité d'assurer la « *continuité du service* » d'édition du bulletin trimestriel « *CDGMAG* », confiée à un prestataire extérieur par un contrat que l'établissement n'entendait pas renouveler, la chambre relève que la date

<sup>105</sup> Réponse mail du 8 mars 2019, point n° 97 questionnaire 11.

d'échéance dudit contrat, fixée en janvier 2015, n'explique pas un recrutement initial dès mai 2014. Elle constate en outre que M. LEONELLI n'est pas au nombre des membres du « comité de rédaction » dudit magazine dans ses éditions des mois de juillet 2014, septembre 2014 et décembre 2014/janvier 2015, d'après les mentions des ours fournis.

Par ailleurs, il convient de souligner que le délai de deux mois généralement qualifié de « raisonnable » par la jurisprudence administrative n'a pas été respecté entre la publicité de la vacance (DVE du 11 avril 2014) et le recrutement (arrêté du 28 avril 2014). Le délai très court ainsi observé, qui ne se justifie par aucune urgence particulière pour le CDG 06, n'est pas suffisant pour permettre aux autres agents titulaires et aux lauréats de concours de manifester leur intérêt pour le poste, ni pour l'établissement d'évaluer les différents modes de recrutement possibles.

En réalité, deux courriers datés du 8 avril 2014 (soit quelques jours après les élections municipales et communautaires des 23 et 30 mars 2014), adressés par M. LEONELLI, pour l'un, à son employeur de l'époque (le maire de la commune de La Trinité) et, pour l'autre, au président du CDG 06, éclairent sur les motifs du recrutement.

Il en ressort en effet que M. LEONELLI, élu conseiller métropolitain et désireux d'exercer ce mandat, ne pouvait cumuler ce dernier avec son emploi de fonctionnaire au sein d'une commune membre<sup>106</sup> et devait donc « lever au plus vite cette incompatibilité ». Un délai contraint de dix jours seulement, à rapprocher de celui très bref qui a séparé en l'espèce la DVE et le recrutement au sein du CDG 06, est laissé à l' élu métropolitain pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de la fonction salariée au sein d'une commune membre. La mutation au CDG 06 permettait de résoudre cette difficulté.

Par ailleurs, la chambre observe que le recrutement s'est opéré à des conditions avantageuses. Deux arrêtés du 28 avril 2014 ont fixé le régime des compléments de rémunération servis à l'attaché nouvellement recruté : l'arrêté n° 2014-072B lui a attribué la prime de fonction et de résultat (PFR) et l'arrêté n° 2014/073B une NBI de 25 points.

Ces deux éléments apparaissent cependant irréguliers :

- La NBI a été octroyée au motif très vague que M. LEONELLI « *exerce des fonctions au sein de la direction générale* », ce qui ne correspond en soi à aucun des cas d'éligibilité visés à l'annexe au décret précité du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale ;
- La PFR, instaurée par délibération du conseil d'administration n° 11/16 du 10 juin 2011, a été attribuée avec un coefficient de 6 pour chacune des deux parts, soit le maximum autorisé. Or, s'agissant de la part « fonctions », un tel coefficient supposait l'exercice d'une « *fonction de responsable d'un service* » (selon les termes mêmes de la délibération institutive n° 11/16 du 10 juin 2011), qui n'a pas été assumée ; s'agissant de la part « résultats », qui découle de l'évaluation individuelle et de la manière de servir, celle-ci a donc été fixée d'emblée au taux plafond avant même que l'agent n'ait fait ses preuves au sein de l'établissement.

---

<sup>106</sup> L'article L. 237-1 du code électoral, issu de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, qui prévoit cette incompatibilité, fut applicable dès les élections locales de mars 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme simplement que M. LEONELLI a « *effectivement assuré les fonctions de direction de la communication* » - fonctions que le principal intéressé n'évoque pas lui-même dans sa propre réponse et au titre desquelles aucune preuve d'un travail concret n'est fournie. S'il fait également état de la continuité du régime indemnitaire dont bénéficiait M. LEONELLI dans l'exercice de ses fonctions antérieures de directeur général des services de la commune de la Trinité, cela ne saurait évidemment valoir justification probante à l'octroi des gratifications versées par le CDG 06.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre considère que le recrutement initial de M. LEONELLI ne répondait pas à un besoin préexistant identifié de l'établissement, mais avait pour seul but de permettre à l'intéressé de continuer à concilier opportunément emploi territorial salarié et mandat électif métropolitain.

#### 6.7.1.2 La création du poste de collaborateur de cabinet le 1<sup>er</sup> décembre 2014

Par une délibération n° 2014-43 du 1<sup>er</sup> décembre 2014, le conseil d'administration a décidé de « *créer un emploi de collaborateur de cabinet en vue de promouvoir les stratégies d'action du Centre de gestion et son positionnement notamment pour les projets requérant un portage politique et, de consolider les relations partenariales avec les collectivités et établissements du département ainsi que ses partenaires institutionnels* ». Il a par ailleurs fixé le montant des crédits nécessaires à la rémunération de cet emploi.

Le principe même de la création d'un poste de collaborateur de cabinet ne pose pas de problème sur le strict plan de la régularité juridique : en vertu de l'article 110 de la loi 26 janvier 1984, le droit de constituer librement un cabinet est reconnu à toutes les autorités territoriales quelle que soit la catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public (Conseil constitutionnel, DC n° 83-168 du 20 janvier 1984). En outre, l'article 13 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales permet au président d'un établissement public administratif dont les agents relèvent de la loi du 26 janvier 1984 et qui emploie moins de 200 agents comme en l'espèce d'employer un (1) collaborateur de cabinet.

Le collaborateur de cabinet se définit toutefois, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans un arrêt n° 329237 du 26 janvier 2011 « Assemblée de Polynésie française », par son « *engagement personnel* » en vue de sa « *participation directe ou indirecte à l'activité politique* » de l'exécutif qui l'a recruté. La création d'un tel poste revêt donc un caractère inhabituel pour un CDG, dont les missions sont de pure gestion administrative. La chambre note à cet égard que le cas est unique au sein de la région PACA : aucun des autres centres de la région n'est doté d'un cabinet, y compris le CDG des Bouches-du-Rhône pourtant chargé d'une importante mission de coordination régionale. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur ne cite d'ailleurs que trois autres cas en France.

Le CDG 06 a justifié son choix en faisant valoir que M. LEONELLI est chargé « *d'accompagner le Directeur Général dans la mise en place d'orientations stratégiques de l'établissement et le portage de projets tels que la mise en place de certains changements liés à la Médecine du travail de la Métropole, pour la Direction Propreté Collecte et Restauration scolaire, et des relations avec les Directions générales des Services de collectivités territoriales* ».

*et plus généralement, les Maires »*<sup>107</sup>. Cette explication n'est pas convaincante : d'abord, il s'agirait de seconder - non pas le président, mais - le directeur général, sur des sujets techniques qui ne relèvent normalement pas d'un collaborateur de cabinet ; ensuite, le seul projet évoqué (à savoir l'adhésion de la métropole NCA à la mission de médecine préventive, obtenue dès février 2015) a conduit au recrutement d'un chargé de mission dédié à ce dossier au cours de la période 2015-2016.

#### 6.7.1.3 Le détachement sur l'emploi de collaborateur de cabinet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015

Quelques jours après que la délibération précitée du conseil d'administration a été rendue exécutoire, M. LEONELLI a informé l'autorité territoriale de son souhait d'être nommé directeur de cabinet par un courrier du 19 décembre 2014. Il y a été répondu favorablement et, par un arrêté n° 2014-262 du 22 décembre 2014, l'ancien ordonnateur M. José BALARELLO a nommé M. LEONELLI directeur de cabinet à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (étant précisé à ce stade qu'il n'y a pas de service à « diriger » puisque le cabinet ne compte que lui-même).

Cette nomination s'est faite par la voie du détachement, ce qui n'est pas critiquable en soi : un collaborateur de cabinet peut avoir la qualité de fonctionnaire et être détaché sur le poste, y compris dans la même collectivité (il prend alors la qualité de contractuel de droit public en vertu des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 88-145 du 15 février 1988).

En revanche, l'article 6 du décret du 16 décembre 1987 précité prévoit que « *les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté* », ce qui peut notamment résulter du décès de cette dernière.

C'est précisément ce qui s'est produit en février 2015 lorsque M. BALARELLO est décédé en cours de mandat. Ce décès a automatiquement mis fin aux fonctions de son collaborateur de cabinet. De fait, l'autorité territoriale qui souhaite conserver un collaborateur de cabinet doit nécessairement procéder à une nouvelle nomination (CE, 16 juin 1997, Commune de Bagnolet, n° 118420 ; CAA Douai, 23 décembre 2011, Commune de Coudekerque-Branche, n° 10DA01198).

Or, on ne trouve nulle trace de cette nouvelle nomination par le président en exercice depuis mars 2015. De fait, l'emploi et la rémunération du directeur de cabinet sont depuis lors dépourvus de base contractuelle.

#### 6.7.1.4 La rémunération du collaborateur de cabinet

Le basculement sur emploi contractuel, sans changement manifeste dans la nature des fonctions exercées, a conduit à une amélioration significative de la rémunération.

Si M. LEONELLI a perdu, comme c'est normal compte tenu de son nouveau statut, le bénéfice de la NBI, sa rémunération principale et ses indemnités ont en effet été déterminées dans les conditions des dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 7 du décret du 16 décembre 1987. Le taux plafond de 90 % a été respecté en l'espèce sur la période contrôlée, tant pour la part du salaire principal que pour celle du régime indemnitaire.

---

<sup>107</sup> Cf. mail du 11 mars 2019, réponse point n° 99 questionnaire 9bis.

La paie de M. LEONELLI a ainsi été portée de 4 150 € nets en décembre 2014 à 6 520 € nets en janvier 2015, soit + 57 % d'augmentation. Le niveau de rémunération mensuelle de M. LEONELLI, autour de 6 500 euros, est constant depuis 2015 et le demeurera jusqu'en 2020, en tout cas pendant tout le temps du maintien en fonctions du directeur général, administrateur territorial hors classe, au-delà de la limite d'âge<sup>108</sup>.

#### 6.7.1.5 L'activité du directeur de cabinet

M. LEONELLI exerce à ce jour de nombreux mandats et fonctions :

- 7<sup>ème</sup> Adjoint au maire de Nice chargé de la proximité, propreté, collecte et lutte contre les atteintes au cadre de vie (depuis 2008), vice-président du groupe de la majorité municipale « Nice Ensemble » ;
- Conseiller métropolitain (depuis 2012), président de la commission « propreté et collecte » ;
- Conseiller régional (depuis 2010), président du groupe « Union pour la Région », membre de la commission permanente, membre de la commission des finances, de l'administration générale et des ressources humaines, membre de la commission aménagement du territoire et infrastructures numériques ;
- Président de la SPL AREA (depuis 2016) ;
- Président de la fédération régionale des entreprises publiques locales pour la région Sud (depuis décembre 2018) ;
- Membre suppléant du conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Nice Ecovallée (représentant de la Région) ;
- Membre du conseil de l'air (depuis 2015), représentant l'AMF.

S'y ajoutent encore d'autres engagements politiques.

Il n'apparaît certes pas y avoir d'incompatibilité entre ces fonctions et les missions de directeur de cabinet<sup>109</sup>. Toutefois, un tel cumul d'activités, dont certaines particulièrement prenantes, ne peut raisonnablement laisser de place à l'exercice d'un emploi à temps plein au sein de l'établissement. Il en va notamment ainsi du mandat municipal et du mandat métropolitain, les articles de la presse locale désignant régulièrement M. LEONELLI comme le « *Monsieur Propreté du maire de Nice* » et de la métropole compte tenu de sa forte implication dans ces domaines. Si l'intéressé soutient à cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires, que sa double activité d'élus chargé de la propreté s'exercerait tôt le matin et tard le soir afin de pouvoir rencontrer les agents de terrain, de sorte qu'elle ne nuirait pas à l'exercice de ses fonctions au sein du CDG 06, un tel argument peine à convaincre la chambre. Il lui paraît au contraire évident que, compte tenu des horaires de travail, l'organisation de réunions impliquant la participation desdits agents ne peut justement

---

<sup>108</sup> A sa demande, le directeur général du centre, atteint par la limite d'âge, est maintenu en fonction depuis octobre 2015, en application des dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 qui prévoient que le fonctionnaire en détachement qui occupe un emploi fonctionnel peut demander à être maintenu en activité au-delà de la limite d'âge jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui l'emploie – donc, en l'espèce, jusqu'en 2020, après renouvellement général des conseils municipaux.

<sup>109</sup> Notamment, l'article L. 231 du code électoral ne concerne que l'impossibilité pour un (ex-)directeur de cabinet d'être élu dans la commune où il a été employé.

s'effectuer que dans la journée ; en outre, l'exercice actif des mandats locaux détenus ne peut raisonnablement se limiter à des discussions très matinales ou très vespérales, en dehors des horaires de bureau communs aux personnels administratifs. Quant aux fonctions de président de la SPL AREA, qui apparaissent à la chambre comme particulièrement éminentes, la seule circonstance invoquée par M. LEONELLI d'un mandat exercé à titre bénévole est inopérante.

De fait, le compte Twitter tenu par l'intéressé atteste d'une activité publique très intense marquée par la participation à de multiples événements diurnes liés à la vie politique locale, sans rapport avec ses fonctions au sein du CDG 06.

Dans le même temps, la chambre relève que, pour attester de la réalité de son activité au sein du CDG, M. LEONELLI n'est en mesure de fournir, à l'appui de sa réponse, que bien peu de documents. De fait, l'attestation dressée le 6 novembre 2019 par un ancien cadre de la Métropole de Nice n'évoque sa participation qu'à un « déjeuner de travail » et à cinq réunions relatives à la mise en place de la mission de médecine préventive entre 2014 et 2017, dont une en tant que représentant de la Métropole - et non du CDG. De même, le mail adressé le 31 octobre 2019 par le DGA aux ressources humaines de la commune de Nice, croisé avec les deux seuls procès-verbaux de réunion fournis, n'atteste de sa présence effective à des réunions organisées sur le même thème qu'à deux occasions (21 mars 2017 et 17 octobre 2017). Outre qu'il s'agit de réunions dont l'objet intéresse directement les mandats niçois, ce qui ne permet pas d'affirmer avec certitude que M. LEONELLI y a représenté les intérêts propres du CDG 06, la chambre note qu'au-delà des protestations de principe, aucun élément concret propre à établir une activité à temps plein du collaborateur de cabinet n'est produit. Il y a également lieu de relever que les seuls « justificatifs » produits émanent d'agents (ex-)salariés des collectivités dont il est élu, alors que son poste impliquait, bien plus largement, la « promotion des stratégies d'action » et la « consolidation des relations partenariales » du centre de gestion, ce qui aurait dû laisser quelques traces.

La chambre observe enfin qu'il n'a pas été fait usage des dispositifs institués par le CGCT en vue de garantir l'exercice des mandats locaux. Pour ce qui concerne le mandat municipal (et donc, par renvoi de l'article L. 5211-1, le mandat métropolitain), ces dispositifs sont ceux prévus aux articles L. 2123-1 (autorisations d'absence) et L. 2123-2 (crédits d'heures). Pour ce qui concerne le mandat régional, des dispositions similaires sont prévues aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2. C'est ainsi que :

- Si l'employeur est tenu de laisser à l'élu « *le temps nécessaire pour se rendre et participer* » aux différentes instances délibératives dont il est membre, il « *n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions* » ;
- S'il est également tenu d'accorder à l'élu l'autorisation d'utiliser son crédit d'heures afin de lui permettre de « *disposer du temps nécessaire à l'administration [de la collectivité] (...) et à la préparation des réunions des instances où [il] sièg[e]* », il est également expressément prévu que « *ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur* » (les indemnités de fonctions éventuelles, comme celles versées à un adjoint au maire, venant en compensation).

En l'espèce, les feuilles de paie ne mentionnent aucune retenue et le dossier individuel du directeur de cabinet ne contient aucune des informations écrites prévues par le CGCT (articles R. 2123-1, R. 2123-3, R. 4135-1 et R. 4135-2). La chambre relève que l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, indique qu'il y remédiera à l'avenir, ce qui revient

à reconnaître que, jusqu'à présent, l'exercice des mandats et autres fonctions s'est bien effectué, au moins en partie, sur le temps de travail au sein du CDG 06.

Dans ces conditions, M. LEONELLI apparaît être rémunéré par le CDG 06, y compris lorsque la réglementation en vigueur l'interdit, pour l'exercice d'activités extérieures insusceptibles de se rattacher à l'intérêt de l'établissement public et aux missions dévolues à son directeur de cabinet. La circonstance que le président du CDG 06 soit également maire de la commune de Nice, président de la métropole et 1<sup>er</sup> vice-président de la Région, collectivités au sein desquelles M. LEONELLI exerce également ses mandats électifs, concourt à la confusion des genres : lorsque pendant son temps de travail, M. LEONELLI, assiste, représente ou agit pour le compte de M. ESTROSI en qualité de dirigeant de ces collectivités, il ne peut évidemment être regardé comme agissant également au nom du président du CDG 06, quand bien même il s'agit là d'une seule et unique personne.

#### 6.7.1.6 L'utilisation des moyens mis à disposition par le CDG 06

M. LEONELLI, qui utilise pour ses déplacements un véhicule personnel n'appartenant pas au CDG 06, dispose d'une carte-essence « TOTAL GR » (badges n° 0103-1 pour la période janvier-juin, puis n° 0103-2 pour la période juillet-décembre<sup>110</sup>) et d'une carte de péage ESCOTA (badge n° 0349313-10029<sup>111</sup>) confiées par l'établissement.

Il s'avère avoir été le plus gros consommateur de carburant de l'établissement au cours de l'année 2018 (2 325,81 €, soit 1 503 litres), devant même les deux camions de l'UMM (respectivement 2 276,82 € et 1 500,12 €)<sup>112</sup>. En se basant sur une consommation moyenne de 6 litres pour 100 km/h, ce seraient ainsi 25 000 km qui auraient été arpentés pour les besoins du CDG 06 en une année, ce qui semble inenvisageable surtout si l'on considère l'ampleur des activités extérieures sus-décrites.

Par ailleurs, pour la seule année 2018, certains approvisionnements effectués relèvent manifestement de dépenses d'ordre personnel :

- Approvisionnement du samedi 10 février 2018 à Corte (sa ville de naissance), en Corse (46,86 €) ;
- Pont du 1<sup>er</sup> mai : approvisionnement du dimanche 29 avril 2018 à Saint-Genis-de-Saintonge en Charentes-Maritimes (111,01 €), avec usage du badge autoroute sortie péage Mirambeu le jeudi 26 avril 2018 (80,77 €) et retour le mercredi 2 mai 2018 gare de péage d'Antibes à 17 h 18 (76,02 €) ; au demeurant, on comprend mal à ce titre comment les journées des 27 avril et 2 mai 2018 ont pu être considérées comme travaillées (cf. édition des badgeages du mois d'avril 2018) ;
- Pont du lundi de Pentecôte : approvisionnement du samedi 19 mai 2018 à Corte (pour 72,16 €) ;
- Approvisionnement du vendredi 1<sup>er</sup> juin à Bastia (pour 85,50 €) : à cette date, M. LEONELLI est, d'après l'« édition des badgeages » du mois de juin 2018, en congés jusqu'au 6 juin 2018.

La chambre prend acte que M. LEONELLI a procédé au remboursement des sommes en cause, ce qui vaut reconnaissance du caractère purement privé des dépenses initialement

<sup>110</sup> Source : mail en réponse du CDG en date du 25 mars 2019.

<sup>111</sup> Source : tableau « Parc Auto CDG06 » fourni par le CDG 06.

<sup>112</sup> Source : tableau « Coûts véhicules 2018 » fourni par le CDG 06.

imputées au budget de l'établissement. Elle considère toutefois que ce remboursement n'efface pas la réalité de l'usage potentiellement habituel du véhicule mis à disposition à des fins étrangères à l'exercice des fonctions au sein du CDG 06, compte tenu notamment du volume – non contesté – de carburant consommé : à cet égard, l'explication invoquée dans la réponse aux observations provisoires de déplacements exclusivement urbains, générateurs de sur-consommations, pose question sur l'objet de ces déplacements compte tenu, d'une part, du cœur de métier d'un CDG, tourné vers les petites collectivités du département et, d'autre part, des mandats et fonctions niçoises sus-évoqués.

En conclusion, la chambre considère que M. Pierre-Paul LEONELLI a été recruté par le CDG 06, dans le cadre d'une procédure irrégulière car menée en urgence, sur un poste au contenu pour le moins indéfini, dans le seul but de lui assurer une fonction salariée compatible avec l'exercice de son mandat métropolitain en 2014. Quant aux fonctions plus rémunératrices de directeur de cabinet, spécialement créées pour lui quoique fort inhabituelles dans un centre de gestion, la chambre ne peut que constater l'absence flagrante de preuves étayées et convaincantes d'une activité à temps plein au sein de l'établissement depuis la nomination sur le poste au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le cumul par l'intéressé de nombreux mandats et fonctions publiques ne peut matériellement, selon elle, permettre une telle activité, même si la rémunération servie par le CDG 06 n'a, pour autant, jamais été réduite en conséquence.

#### **6.7.2 Le chargé de mission « mutualisation des services santé et environnement de travail »**

M. Lauriano AZINHEIRIHA a candidaté auprès du CDG 06 par un courrier du 18 mai 2015. Il y a été recruté en qualité d'attaché non titulaire sur un contrat de six mois à temps complet à effet du 16 juin 2015, « *en vue d'occuper un emploi de chargé de mission auprès du Directeur Général de l'établissement* ». Il s'agissait en l'espèce de « *concevoir le projet de mutualisation des services « santé et environnement professionnel » de la métropole et du CDG06* ». Le contrat est fondé sur le 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (emploi non permanent pour accroissement temporaire d'activité). Il a été renouvelé pour un an à effet du 16 décembre 2015 sur le fondement de l'article 3-1 de la même loi (emploi permanent en remplacement d'agent absent). L'intéressé a mis fin à son contrat peu avant son terme et a été radié des effectifs du CDG à compter du 31 octobre 2016.

Ce recrutement appelle plusieurs remarques, tant sur la procédure suivie que sur l'activité développée par le chargé de mission.

##### **6.7.2.1 La procédure de recrutement**

Force est d'abord de constater que le conseil d'administration du CDG 06 n'a pas préalablement délibéré pour autoriser la création de l'emploi de chargé de mission et inscrire les crédits nécessaires à la rémunération.

Sur ce point, l'établissement se prévaut des délibérations n° 01/18 du 11 juin 2001 et n° 12/16 du 26 juin 2012 qui sont visées par les deux contrats successifs. Or, la première d'entre elles, très ancienne, détermine les conditions générales de rémunération des agents contractuels recrutés en application de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 ainsi que les conditions de leur

mise à disposition au bénéfice de collectivités affiliées dans le cadre d'un service de remplacement avant l'heure. Par la seconde, l'assemblée délibérante, informée que les agents non titulaires peuvent désormais être recrutés sur le fondement de l'article 3-1 avant même le départ de l'agent à remplacer, « *décide d'inscrire les crédits au budget* ». Ces délibérations générales ne constituent pas une base valable au recrutement du chargé de mission en 2015, d'autant plus qu'invité à indiquer quel fonctionnaire indisponible avait été remplacé lors du deuxième contrat conclu en décembre 2015, le CDG 06 a indiqué que le fondement légal exact était finalement l'article 3-2 (vacance temporaire d'emploi) <sup>113</sup>.

C'est donc, de manière plus discrète, dans un arrêté du président du centre n° 2015/222 du 30 octobre 2015 qu'apparaissent les postes de chargés de mission auprès du directeur général pour la « *conduite de missions spécifiques présentant un intérêt stratégique pour l'établissement* ». Si cet arrêté vise la délibération du 27 octobre 2015 portant réorganisation des services en trois pôles, celle-ci ne faisait cependant nulle mention desdits postes. C'est plus tard, lors de sa réunion du 14 mars 2017, que le conseil d'administration sera informé, *a posteriori*, de la création des emplois en apprenant leur suppression.

Par ailleurs, le renouvellement du contrat, opéré sur emploi permanent (qu'il soit fondé sur l'article 3-1 ou l'article 3-2), nécessitait une déclaration de vacance ou de création d'emploi.

Le CDG 06 se rapporte en l'espèce à une déclaration n° 2015-07-184 du 10 juillet 2015 relative à un poste vacant d'attaché principal chargé de la prévention des risques professionnels (« assistant de prévention »), chargé « *d'assister et de conseiller l'autorité territoriale notamment sur les prescriptions législatives et réglementaires prises en matière d'hygiène et de sécurité* ». Dans sa réponse aux observations provisoires, M. AZINHEIRINHA soutient que sa mission de mise en œuvre de la mutualisation des services santé et environnement professionnel avec la métropole NCA (que les contrats définissent comme une mission de « *conception du projet* », de « *mobilisation des différents acteurs* » et de « *développement de la transversalité* ») correspond effectivement, si elle est « *appréhendée au sens large* », à ce profil de poste. La chambre ne souscrit nullement à cette explication, compte tenu de la différence manifeste de nature entre les deux emplois.

Les conditions du recrutement sont donc entachées d'irrégularité.

#### 6.7.2.2 L'activité du chargé de mission

Le motif invoqué pour recruter M. AZINHEIRINHA en juin 2015 était de préparer la prise en charge par le CDG 06 de la mission facultative de médecine préventive pour le compte de la commune de Nice, de la métropole NCA et du CCAS de Nice. L'adhésion était acquise dès le 27 février 2015, date à laquelle la convention cadre afférente n° 2015-024<sup>114</sup> a été signée. Sur ce point, l'établissement a toutefois indiqué que cette adhésion n'était alors que « *de principe* »<sup>115</sup> et que ses modalités pratiques restaient encore à définir, avec un début d'exécution effectif pour trois directions de la Métropole NCA en avril 2016.

A tenir donc pour établi que tout restait à faire, l'activité du chargé de mission au cours de ses quelque seize mois de présence au sein de l'établissement n'a, en tout état de cause, laissé

<sup>113</sup> Le CDG 06 a invoqué une « *erreur matérielle* » (cf. mail du 14 mars 2019).

<sup>114</sup> Dans cette convention, la métropole, la commune et le CCAS adhèrent au socle commun de compétences ainsi qu'à quatre compétences facultatives (concours et examens, médecine de prévention, hygiène et sécurité et accompagnement psychologique)

<sup>115</sup> Cf. mail du 15 mars 2019.

que peu de traces. Invité à présenter tous justificatifs utiles, le CDG 06 n'a fourni au cours de l'instruction qu'un dossier de 14 mails, dont aucun postérieur à début juillet 2016. A l'appui de sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur n'y a ajouté, à titre de preuve « *a contrario* » de l'étendue de l'activité exercée par M. AZINHEIRINHA, que les états de congés de ce dernier (et non son agenda) ou ses « relevés de badgeages », dépourvus de toute portée utile s'agissant en l'espèce d'un agent non soumis à l'obligation de pointage. La chambre relève d'ailleurs que l'intéressé, se déclarant par mail dans l'incapacité de venir travailler au CDG les 24 août 2015, 14 septembre 2015, 8 octobre 2015 et 18 juillet 2016 car privilégiant notamment une activité « *en mairie* », n'en est pas moins compté présent au vu du « planning » transmis, ce qui lui ôte définitivement tout caractère probant. Même en tenant compte des attestations récentes qui ont été établies à l'identique de celles produites pour M. Pierre-Paul LEONELLI, par deux cadres de la commune de Nice (dont l'un est désormais un subordonné direct) ou du volumineux dossier d'échanges de mails – souvent redondants - transmis par M. AZINHEIRINHA au soutien de sa réponse aux observations provisoires, il apparaît que l'intéressé a pour l'essentiel collecté des données chiffrées élaborées par les trois nouveaux adhérents, participé à quelques réunions ponctuelles et à des déjeuners de travail dont l'objet n'est pas toujours établi, puis rédigé quelques comptes-rendus succincts, étant relevé que le directeur du pôle « environnement de travail » semble pour sa part avoir été chargé de « *l'analyse plus technique de la faisabilité* » du projet de prise en charge de la médecine préventive au bénéfice des collectivités niçoises<sup>116</sup>.

Au-delà de ces quelques pièces révélant une vague implication, la chambre note l'absence de toute production révélant un travail sérieux d'analyse et de réflexion effectué par M. AZINHEIRINHA, alors que l'unique mission de conception qui lui a été confiée est censée l'avoir occupé à temps plein pendant plus de seize mois.

A cet égard, elle ne peut également que constater que l'intéressé était, lui aussi, très actif à même époque dans la vie politique locale :

- Adjoint au maire de Nice pendant neuf ans (mars 2008 à juin 2017, en charge de l'éducation, de la jeunesse, de l'animation et des loisirs) ;
- Conseiller métropolitain jusqu'en juin 2017 ;
- Conseiller départemental des Alpes-Maritimes (6<sup>ème</sup> canton de Nice) depuis 2009 et vice-président de la commission santé, personnes âgées, insertion et personnes handicapées ;
- Suppléant du député Rudy Salles (3<sup>ème</sup> circonscription de Nice) dont il était auparavant l'attaché parlementaire.

En juin 2017, il a abandonné ses mandats d'adjoint au maire et de conseiller métropolitain pour devenir directeur général des services de la commune de Nice et de la métropole NCA, le titulaire du poste partant alors à la retraite.

La chambre observe que les dispositifs précités du CGCT en vue de garantir l'exercice des mandats locaux n'ont pas davantage été mis en œuvre, ainsi qu'en attestent le dossier individuel, les états de congés et les feuilles de paie sur lesquelles aucune retenue n'a été opérée par l'établissement employeur.

Le mélange des genres entre les différentes fonctions et les liens du chargé de mission avec les collectivités démarchées pose au surplus clairement une question déontologique quant

---

<sup>116</sup> Cf. mail du 27 octobre 2015 versé parmi les 14 mails fournis par le CDG 06.

à sa neutralité dans la défense des intérêts du CDG 06. Les quelques mails et comptes rendus de réunions rédigés par M. AZINHEIRINHA mettent en effet surtout l'accent sur les « *économies générées pour la métropole et la ville* » ou le « *bénéfice escompté* » pour ces dernières<sup>117</sup>, lesquels semblent avoir constitué une préoccupation centrale dans la conduite de l'opération plus que l'équilibre financier de la mission rendue par l'établissement. Il ressort même d'un mail du 23 mai 2016 fourni par M. AZINHEIRINHA à l'appui de sa réponse aux observations provisoires qu'il a siégé en qualité d'élus municipal - comme M LEONELLI d'ailleurs - au comité technique de la commune de Nice chargé d'examiner la prise en charge de la mission.

L'observation n'est nullement anodine quand on considère, comme il a été démontré plus haut, que les non-affiliés sont à l'origine du déficit de la mission facultative de médecine préventive.

En conclusion, la chambre retient que la réalité d'un travail à temps complet par M. AZINHEIRINHA, alors élu local niçois, en qualité de chargé de mission au sein du CDG 06 sur la période courant de juin 2015 à octobre 2016 n'est pas attestée. Tout au plus, les quelques rares éléments pouvant établir sa modeste participation à l'aboutissement de la mission pour laquelle il a été recruté laissent entrevoir un travail sans doute davantage guidé par la défense des intérêts de la commune de Nice et de sa métropole, dont il a rejoint les effectifs huit mois plus tard en qualité de directeur général des services.

### 6.7.3 La coordonnatrice de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail

Mme Constance GARCHERY, titulaire d'un diplôme de médecine générale, a été recrutée par le CDG 06 en qualité de médecin contractuel à compter du 20 août 2010 pour une durée de trois ans. Son contrat a été renouvelé à compter du 20 août 2013 pour la même durée. En 2016, elle a réussi le concours externe pour l'accès au cadre d'emplois des médecins territoriaux de 2<sup>ème</sup> classe et a été nommée stagiaire dans ce grade à compter du 1<sup>er</sup> août 2016 par arrêté n° 2016/154, avant d'être titularisée le 1<sup>er</sup> août 2017 par arrêté n° 2017-144B. Quelques semaines à peine après cette titularisation, l'intéressée a présenté au président du centre, par un courrier du 27 septembre 2017, sa démission « *pour des raisons personnelles* » à compter du 31 octobre 2017. La démission ayant été acceptée, elle a par suite été radiée des cadres par un arrêté n° 2017/171B du 26 octobre 2017.

Toutefois, Mme GARCHERY a été aussitôt réembauchée par la voie contractuelle, sur le fondement du 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, en qualité de « coordonnatrice de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail », sur le grade d'ingénieur en chef hors-classe, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2017. Il s'agit donc là d'un bouleversement majeur dans le déroulement de carrière, tant du point de vue du statut (fonctionnaire titulaire, puis agent contractuel non-titulaire), que du cadre d'emploi de référence (filrière médico-sociale, puis technique) ou du niveau hiérarchique du grade détenu (médecin 2<sup>ème</sup> classe, puis ingénieur hors-classe).

---

<sup>117</sup> Cf. mail du 2 février 2016.

Mme GARCHERY ayant perdu son statut de fonctionnaire et ayant été radiée des cadres, rien ne s'oppose par principe à ce qu'elle puisse retravailler ensuite dans la fonction publique en tant que contractuelle. Cependant, les conditions de ce recrutement contractuel, par le même employeur et dans la continuité immédiate de l'emploi titulaire, appellent plusieurs observations.

En l'espèce, le poste d'ingénieur en chef hors classe, qui avait été créé par délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2014 dans l'unique but de permettre un avancement de grade (cf. *supra* le chapitre consacré à la gestion des carrières), a été libéré par son titulaire, parti en retraite, au 1<sup>er</sup> septembre 2017. Dès le mois de juillet 2017, le conseil d'administration avait prévu par anticipation « *la possibilité de pourvoir l'emploi, devenu vacant, d'ingénieur hors classe par voie contractuelle, à défaut d'un recrutement par voie statutaire, afin d'assurer les fonctions de coordonnateur de l'action pluridisciplinaire en milieu de travail* »<sup>118</sup>.

Le contrat conclu avec Mme GARCHERY à effet du 1<sup>er</sup> novembre 2017 s'est effectivement appuyé sur le 2<sup>o</sup> de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Or, le CDG 06 ne paraît guère s'être donné les moyens de parvenir à recruter un fonctionnaire. De fait, si la vacance d'emploi a été déclarée le 24 août 2017 (sous la référence n° 2017-08-306), aucune offre d'emploi n'a été concurremment publiée. Celle-ci n'est certes pas obligatoire, mais, compte tenu du niveau hiérarchique du poste à pourvoir, de sa nature et du caractère sommaire des informations portées dans la déclaration de vacance, elle aurait permis une publicité plus complète et plus efficace (missions précises, positionnement dans l'organigramme, profil souhaité, date limite de dépôt des candidatures, date envisagée pour la nomination, etc.)<sup>119</sup>. Au final, s'il est vrai que le délai « raisonnable » de deux mois précédemment évoqué a été strictement observé entre la publicité de la vacance (DVE du 24 août 2017) et le recrutement (contrat du 30 octobre 2017), il y a lieu de questionner la qualité de la publicité donnée et son caractère suffisant pour permettre aux agents titulaires et aux lauréats de concours de postuler, avant qu'il ne soit recouru à un agent contractuel. En l'espèce, seule une personne avertie apparaît en mesure de se déclarer intéressée, l'emploi apparaissant manifestement fléché pour Mme GARCHERY.

En outre, la création de l'emploi de coordonnateur a été motivée, aux termes de la délibération du 5 juillet 2017, par « *une exigence de cohérence des actions de prévention dans le cadre d'une vision globale de protection et de maintien de la santé au travail* ». Or, précisément, le cadre d'emploi des médecins territoriaux<sup>120</sup> prévoit qu'ils sont « *chargés des actions de prévention individuelle et collective et de promotion de la santé* », qu'ils « *participent à la conception, à la mise en œuvre, à l'exécution et à l'évaluation de la politique de leur collectivité en matière de santé publique* » et que, « *dans le cadre de leurs attributions, ils peuvent se voir confier des missions de contrôle, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières* ». L'ordonnateur souligne dans sa réponse aux observations provisoires que ledit cadre d'emploi ne fait pas explicitement référence à une possible mission de coordination de services, que l'article 2 du décret du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs en chef territoriaux prévoit pour sa part. Cette argumentation n'est pas de nature à convaincre la chambre de l'impérieuse nécessité qu'avait l'établissement

<sup>118</sup> Délibération n° 2017-22 du 5 juillet 2017.

<sup>119</sup> Ajoutons que la déclaration de vacance ne mentionne pas la possibilité que le poste soit pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3, à telle fin que certaines informations attendues sont manquantes (motif invoqué, niveaux de recrutement et de rémunération).

<sup>120</sup> Décret n° 92-851 du 28 août 1992.

d'opérer un tel basculement de carrière, d'autant que ni l'ordonnateur ni la principale intéressée n'appuient leurs réponses respectives d'éléments précis et concrets propres à établir la nature exacte des nouvelles fonctions exercées, sauf à invoquer de manière générale la « pluridisciplinarité » ou la « prise de responsabilités » : rien ne montre en quoi les missions auraient ainsi « drastiquement » évolué, et encore moins en quoi elles auraient dès lors nécessité une démission, puis un changement de grade et de statut.

L'intérêt financier pour l'agent a quant à lui été évident.

En effet, en octobre 2017, Mme Garchery a perçu un salaire net de 4 220,77 €, qui a été porté à 7 658,97 € à partir du mois suivant. Il s'agit là d'une augmentation de plus de 81 %, imputable à l'attribution du régime indemnitaire de la filière technique (étant noté qu'à même époque, le régime indemnitaire des médecins territoriaux, non encore éligibles au RIFSEEP, était beaucoup moins favorable). Ce faisant, la rémunération est d'ailleurs devenue supérieure à celle du supérieur hiérarchique direct, directeur du pôle environnement de travail, médecin hors classe. La circonstance invoquée par l'ordonnateur dans sa réponse, selon laquelle l'avantage comparatif tiré du passage au régime indemnitaire de la filière technique n'a été que provisoire dans la mesure où, un an plus tard, les médecins territoriaux ont bénéficié du RIFSEEP, est dénuée de toute portée utile sur le constat fait en l'espèce, à la date du changement statutaire.

On relèvera en outre qu'une ouverture sur CDI est possible en vertu du dernier alinéa de l'article 3-3, de telle sorte que le renoncement à la sécurité de l'emploi que garantissait le statut d'agent titulaire n'est même pas irrémédiable.

L'indemnité de performance et de fonctions (IPF)<sup>121</sup> de Mme GARCHERY, qui s'est substituée aux indemnités spéciale et de technicité des médecins, a été fixée sur la base du coefficient maximal (6) pour les deux parts<sup>122</sup>. Il s'agit là d'une décision irrégulière dans la mesure où les termes de la délibération n° 11/16 du 10 juin 2011 instaurant l'IPF au bénéfice des ingénieurs limitent à 4 le coefficient applicable à la part fonctionnelle lorsque l'agent exerce « la fonction d'adjoint au directeur ou ayant la responsabilité d'un service ou le pilotage de missions », ce qui est le cas en l'espèce<sup>123</sup>. La chambre s'étonne également qu'à peine nommée dans le poste, la part de l'IPF tenant compte des résultats et de la manière de servir soit déjà fixée à son maximum.

Ainsi, Mme GARCHERY a bénéficié d'un avancement de carrière appréciable et d'une nette amélioration de sa rémunération sans que son changement de fonctions n'ait été expliqué, au mépris des règles statutaires et du principe d'égal accès à l'emploi public.

---

<sup>121</sup> Improprement dénommée prime de fonction et de résultats sur les bulletins de paie.

<sup>122</sup> Cf. article 3 du contrat de recrutement.

<sup>123</sup> Les coefficients supérieurs sont ainsi réservés aux « ingénieurs en chef exerçant la fonction de directeur d'une direction ».

#### 6.7.4 Le chauffeur mis à disposition par le département des Alpes-Maritimes

Le département des Alpes-Maritimes a mis à la disposition du CDG 06 l'un de ses agents de maîtrise, M. Gérard MARTIN, en qualité de « *chauffeur* ».

Cette mise à disposition a fait l'objet d'une convention du 10 août 2015, à effet du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 13 avril 2018 à raison d'une quotité de temps de travail de 60 %. Elle a été renouvelée le 15 juin 2018 pour une durée d'un an, courant du 14 avril 2018 au 13 avril 2019, à raison d'une quotité ramenée à 40 %.

M. Gérard MARTIN était depuis le mois de février 2009, comme il l'indique lui-même dans un courrier du 31 mars 2015 versé dans son dossier individuel, le « *chauffeur attitré* » de M. Alain FRERE, actuel premier vice-président du CDG 06, maire de Tourette-Levens, conseiller métropolitain (membre du bureau, chargé de la culture) et ancien vice-président du conseil départemental des Alpes-Maritimes jusqu'en 2015. Le mandat départemental n'ayant pas été renouvelé au terme des élections cantonales des 22 et 29 mars 2015, le chauffeur a aussitôt sollicité le CDG 06 en vue de poursuivre sa mission auprès de l'élu, ce que l'établissement a donc accepté.

Or, les conditions de conclusion puis de renouvellement de la convention de mise à disposition apparaissent irrégulières.

En effet, celle-ci n'a pas été soumise à l'approbation préalable du conseil d'administration. Il ressort en effet du « *compte-rendu des délégations, conventions et MAPA* » présenté le 27 octobre 2015 à l'assemblée délibérante que le président a fait usage de la délégation que cette dernière lui a consentie sur le fondement des articles 27 et 28 du décret du 26 juin 1985. Le conseil d'administration était pourtant compétent à double titre pour autoriser la signature de la convention :

- D'une part, parce que c'est lui qui peut décider de la mise à disposition d'un véhicule au profit d'un élu<sup>124</sup> ; s'il est vrai qu'en l'espèce, le véhicule lui-même n'appartient pas à l'établissement mais au département des Alpes-Maritimes, il n'en demeure pas moins que le CDG contribue, par le remboursement de la mise à disposition de personnel, au financement des dépenses afférentes et estime donc celles-ci nécessaires à l'exercice du mandat ;
- D'autre part, parce que le recrutement en cause ne relève pas des matières déléguables au président que sont la « *fixation des effectifs du centre* », les « *conditions de leur emploi* » ou, comme le CDG 06 le soutient, les « *conventions passées avec des collectivités non affiliées* » (puisque l'article 27 ne vise que les conventions relatives à l'organisation des concours et examens).

En outre, le compte-rendu fait à l'assemblée délibérante est totalement muet sur l'affectation de « *l'agent départemental* », de telle sorte que celle-ci est dans l'incapacité, même *a posteriori*, d'apprécier l'opportunité de la dépense. Quant au renouvellement du contrat en 2018, il n'a pas même été porté à la connaissance des membres du conseil d'administration lors de sa première réunion postérieure du 27 septembre 2018, ni lors de la réunion suivante du

---

<sup>124</sup> L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, transposable au CDG au nom du principe d'assimilation, indique que la mise à disposition d'un véhicule au profit des élus est possible « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle* » et « *lorsque l'exercice de leurs mandats (...) le justifie* ».

27 novembre 2018. La discrétion qui entoure l'opération se traduit également dans l'absence de rapport annuel de l'exécutif sur les mises à disposition, qui doit être présenté au comité technique de l'établissement<sup>125</sup>. Depuis le recrutement initial en 2015 et bien que le CDG soit par nature fin connaisseur de la réglementation, ce rapport annuel n'a jamais été établi.

Plus grave, il y a tout lieu de douter de l'étendue du service rendu au CDG.

Le chauffeur n'a ni bureau, ni agenda, ni adresse mail, ni portable auquel il serait possible de le joindre, et il n'apparaît pas sur l'annuaire interne de l'établissement. Son dossier individuel ne comporte que des exemplaires de la convention de mise à disposition et quelques courriers échangés avec le département. Alors que les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 organisent les obligations de l'organisme d'accueil, on ne trouve nulle trace dans le dossier d'un document quelconque fixant les conditions de travail (fiche de poste, obligations de service, horaires, congés annuels, etc.), d'un entretien professionnel et d'une évaluation professionnelle, ou d'une validation des heures supplémentaires - pourtant remboursées au département à hauteur de 60 % jusqu'en 2018 et donc censément réalisées à due proportion pour le CDG 06. De fait, la « gestion » de cet agent par le centre de gestion se résume au remboursement trimestriel, par le service comptable, d'une partie de la rémunération.

L'agent, « *sans lien direct avec la hiérarchie de l'établissement* »<sup>126</sup>, n'est ainsi soumis à aucun contrôle. Dans la mesure où le premier vice-président est dépourvu de secrétariat et qu'aucun agenda n'est tenu pour son compte, il est impossible de justifier de l'emploi du temps du chauffeur. Quand on y ajoute que la présence de l'élu dans les locaux n'a rien de quotidien, qu'il exerce également les mandats locaux rappelés ci-dessus et qu'une part significative de la rémunération du chauffeur procède du paiement d'heures supplémentaires « nuit » et « dimanches et jours fériés » ainsi que d'astreintes « week-end », il apparaît plus que probable que la dépense – ou une grande partie au moins - soit dépourvue de tout lien avec les obligations du mandat de vice-président. Le CDG 06, qui ne s'est doté d'aucun moyen de s'en assurer, est même dans l'incapacité d'affirmer qu'un travail est seulement réalisé, serait-ce à 60 % ou 40 % d'un temps plein. De fait, la chambre ne peut que relever que ni l'ordonnateur ni le premier vice-président, dans leurs réponses respectives aux observations provisoires, ne produisent le moindre élément concret concernant la nature, l'objet et la fréquence des déplacements censément effectués dans l'intérêt de l'établissement, y compris après renouvellement de la convention en 2018.

La situation est d'autant plus dommageable que le remboursement fait au département repose sur une rémunération particulièrement élevée pour un agent de ce niveau hiérarchique (agent de maîtrise 10<sup>ème</sup> échelon au 31 décembre 2018). Comme évoqué ci-avant, l'intéressé a en effet systématiquement cumulé, chaque mois, un très grand nombre et quasi-invariable d'heures supplémentaires et d'astreintes. Celles-ci, sans avoir fait l'objet d'un quelconque contrôle par le CDG 06 malgré leur volume et leur caractère à tout le moins problématique au

---

<sup>125</sup> Article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article 12 du décret 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Ce rapport doit notamment préciser « *le nombre d'agents mis à disposition de la collectivité territoriale ou de l'établissement public en cause, leurs administrations et organismes d'origine, (...) ainsi que la quotité de temps de travail représentée par ces mises à disposition* ».

<sup>126</sup> Cf. réponse mail du 11 mars 2019.

regard des droits à congés et de la réglementation relative au temps de travail<sup>127</sup>, ont été prises en compte dans le calcul du prorata de remboursement.

**Tableau n° 27 : Heures supplémentaires et astreintes rémunérées au chauffeur départemental et prises en compte dans le remboursement du CDG 06 (année 2017)**

|                       | <i>HS dimanches et jours fériés<br/>(en nb d'heures)</i> | <i>HS nuit<br/>(en nb d'heures)</i> | <i>Nb total d'HS dans le mois<br/>(en nb d'heures)</i> | <i>Astreintes d'exploitation week-end<br/>(en nb d'astreintes)</i> |
|-----------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <i>Janvier 2017</i>   | 26                                                       | 18                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Février 2017</i>   | 24                                                       | 20                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Mars 2017</i>      | 25                                                       | 19                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Avril 2017</i>     | 27                                                       | 17                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Mai 2017</i>       | 26                                                       | 18                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Juin 2017</i>      | 24                                                       | 20                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Juillet 2017</i>   | 24                                                       | 20                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Août 2017</i>      | 18                                                       | 26                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Septembre 2017</i> | 23                                                       | 21                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Octobre 2017</i>   | 25                                                       | 19                                  | 44                                                     | 3                                                                  |
| <i>Novembre 2017</i>  | 22 (+ 9 hors dim. et JF)                                 | 17                                  | 48                                                     | 3                                                                  |
| <i>Décembre 2017</i>  | 26                                                       | 10                                  | 46                                                     | 3                                                                  |

Source : CRC, bulletins de paie annexés aux demandes de remboursement adressées par le département au CDG, elles-mêmes annexées aux mandats de paiement

Ainsi, alors que l'agent est placé à l'IM 434 (soit, à la base, un traitement indiciaire d'un peu plus de 1 600 € nets mensuels), les IHTS et astreintes versées ont porté son salaire mensuel moyen à plus de 3 400 € nets au cours de l'année 2017.

Le CDG 06 invoque le fait qu'à sa demande, depuis le renouvellement de la convention de mise à disposition en 2018, la quotité de travail a été réduite à 40 % et les IHTS et astreintes ont été exclues de la base remboursable<sup>128</sup> (ce qui a effectivement permis de baisser significativement la charge, de 37 K€ en 2017 à 22 K€ en 2018). Il n'en reste pas moins

<sup>127</sup> Voir notamment le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail (article 3), qui limite la durée quotidienne de travail (10 heures maximum) et encadre le temps de repos minimum quotidien (11 heures minimum).

<sup>128</sup> L'article 5 de la convention renouvelée en 2018 exclut en effet du remboursement les éléments variables de la rémunération.

responsable de l'engagement d'une dépense qui, même cantonnée au traitement principal, s'apparente toujours à un avantage personnel alloué à M. FRERE à défaut de justifications sur la nature des déplacements remboursés.

La chambre prend acte que suite à son contrôle, le dispositif contractuel litigieux n'a pas été renouvelé à son échéance, fixée en avril 2019.





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

[www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)

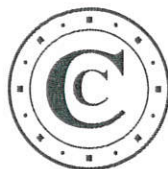
**Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur**

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)



Marseille, le 25 AOÛT 2020

**LE PRÉSIDENT**

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier  
04 91 76 72 42  
[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

Réf. : GREFFE/BM/BBA/n° 1159.

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

à

**Monsieur Christian ESTROSI**  
Président du centre départemental de  
gestion de la fonction publique territoriale  
des Alpes-Maritimes  
33 avenue Henri Lantelme  
06700 SAINT-LAURENT-DU-VAR

Recommandé avec accusé de réception  
2C13194344348

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 des Alpes-Maritimes pour les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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



**Nacer MEDDAH**