



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DES ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE (Département des Alpes-de-Haute-Provence)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 15/11/2022.



## TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| SYNTHÈSE .....   | 5  |
| RECOMMANDATIONS.....   | 6  |
| INTRODUCTION.....  | 7  |
| 1. PERIMETRE DE COMPÉTENCES ET FONCTIONNEMENT .....  | 7  |
| 1.1. Le périmètre de compétences du centre de gestion de la fonction publique<br>territoriale des Alpes-de-Haute-Provence.....           | 7  |
| 1.2. Le fonctionnement institutionnel et administratif.....  | 8  |
| 1.2.1. Le conseil d'administration .....   | 9  |
| 1.2.2. Le président et les vice-présidents .....   | 10 |
| 1.2.3. L'organisation interne du centre .....  | 11 |
| 1.2.4. Le siège du CDG 04 .....  | 12 |
| 2. L'EXERCICE DES MISSIONS.....  | 15 |
| 2.1. La coopération régionale entre les six CDG de la région Provence-Alpes-Côte<br>d'Azur .....   | 15 |
| 2.2. La coopération infrarégionale subsidiaire entre CDG des départements rétro-<br>littoraux.....                                       | 18 |
| 2.3. L'exercice des missions obligatoires .....  | 19 |
| 2.3.1. La mission générale d'information sur l'emploi public territorial et le bilan de la<br>situation de l'emploi public .....         | 20 |
| 2.3.2. La bourse de l'emploi et les missions « emploi ».....   | 20 |
| 2.3.3. La gestion de la carrière individuelle des agents et le suivi des instances paritaires .....                                      | 22 |
| 2.3.4. La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) et<br>le reclassement des fonctionnaires inaptes ..... | 23 |
| 2.3.5. L'organisation des concours et des examens professionnels.....  | 23 |
| 2.3.6. Le suivi des activités syndicales .....   | 25 |
| 2.3.7. Le secrétariat des instances médicales.....   | 26 |
| 2.3.8. L'assistance juridique statutaire.....  | 27 |
| 2.3.9. L'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.....   | 28 |
| 2.4. La mise en place partielle du socle commun de compétences.....  | 28 |
| 2.5. L'exercice des missions facultatives.....   | 29 |
| 3. LE FINANCEMENT DES MISSIONS .....   | 32 |
| 3.1. Les différentes sources de financement et l'absence de comptabilité analytique.....   | 32 |
| 3.2. Le financement des missions obligatoires .....  | 33 |
| 3.3. Le financement des missions facultatives.....   | 34 |
| 3.4. Le « coût-lauréat » et son recouvrement.....  | 36 |
| 4. L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES .....  | 37 |
| 4.1. La qualité de l'information budgétaire .....  | 37 |
| 4.1.1. Le débat d'orientation budgétaire .....   | 37 |
| 4.1.2. La sincérité des inscriptions budgétaires et l'exécution des prévisions de dépenses.....  | 38 |
| 4.1.3. Les annexes au compte administratif.....  | 41 |
| 4.2. La fiabilité des comptes .....  | 41 |
| 4.2.1. La comptabilité d'engagement et le rattachement des charges.....  | 41 |

|   |    |
|---|----|
| 4.2.2. Les provisions pour risques et charges .....   | 42 |
| 4.2.3. Le suivi et la gestion du patrimoine.....  | 43 |
| 5. LA SITUATION FINANCIERE.....   | 43 |
| 5.1. Les performances financières annuelles .....   | 44 |
| 5.1.1. Les produits de gestion .....  | 44 |
| 5.1.2. Les charges de gestion .....   | 46 |
| 5.1.3. Les charges financières.....   | 47 |
| 5.1.4. L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le résultat de<br>fonctionnement ..... | 48 |
| 5.2. La situation bilancielle .....   | 49 |
| 5.2.1. L'investissement et la dette .....   | 49 |
| 5.2.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....                               | 49 |
| 6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....  | 50 |
| 6.1. Les effectifs propres du CDG 04 .....  | 50 |
| 6.2. Le temps de travail.....   | 51 |
| 6.3. Le régime indemnitaire .....   | 52 |
| 6.4. Les véhicules de service.....  | 52 |
| ANNEXE .....  | 54 |

## SYNTHÈSE

*Le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-de-Haute-Provence (CDG 04), 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 233 affiliés en 2021, représentant près de 3 652 agents titulaires. Dans ce département rural, marqué par une carte communale émiettée, 196 communes adhérentes représentent près de 2 500 agents.*

*Siégeant historiquement dans la commune de Volx, d'une population de 3 206 habitants, et logé dans un bâtiment situé dans une zone d'activité peu accessible, l'établissement emploie 34 agents permanents et constitue l'un des plus petits des six centres de gestion de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Bien que la loi ait progressivement étendu le champ des compétences qui doivent être gérées en commun, à un niveau au moins régional, la coopération des CDG de PACA, au demeurant solide en matière de concours et examens professionnels, demeure en-deçà des attentes du législateur. À la mi-2022, le schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation est toujours en cours d'élaboration. Ce retard pénalise l'établissement, qui s'est d'ailleurs tourné en 2017 vers les centres voisins du Vaucluse et des Hautes-Alpes afin de mettre en place des solutions ponctuelles de mutualisations de moyens. Les réalisations n'ont pas été à la mesure des ambitions initiales, notamment en raison d'une absence de la taille critique pour mettre en œuvre certaines compétences à technicité ou enjeux particuliers.*

*L'exercice individuel des missions n'appelle pas d'observations, encore que les missions « emploi », pour lesquelles les plus petites collectivités du département expriment un fort besoin, pourraient être développées. En outre, le socle commun de compétences, qui permet à un non-affilié de bénéficier d'un bloc réputé indivisible de cinq missions obligatoires - dont trois relèvent désormais de l'action régionale -, n'a été instauré que de manière partielle, autour de la seule mission de secrétariat du conseil médical.*

*L'établissement, dépourvu de comptabilité analytique, n'est pas en mesure de fixer au plus juste les taux et les tarifs à pratiquer et doit être regardé comme faisant peser sur les affiliés, à défaut de définition claire du champ de chacune de ses missions, un double financement des missions facultatives, que la baisse ponctuelle de la cotisation additionnelle intervenue en 2017 ne résout pas. Sans visibilité sur l'activité et les performances, les excédents budgétaires annuels génèrent une accumulation de réserves, en l'absence d'un programme d'investissement. Contraint de justifier l'existence de recettes sans emploi, l'établissement inscrit chaque année à son budget des dépenses « fictives », ou manifestement surévaluées, qui donnent lieu à des annulations de crédits pour des montants importants en fin d'exercice. Dans ce contexte, les efforts louables de réduction des charges de gestion sont privés d'effets, dans la mesure où les gains générés ne profitent pas aux collectivités adhérentes.*

*La remise à plat du contenu des missions exercées, comme le partage entre les missions obligatoires et facultatives, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et la fixation des cotisations annuelles et des tarifs les mieux adaptés constituent des leviers d'amélioration, qui devront être actionnés dans les meilleurs délais.*

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer les conditions d'équilibre des différentes missions exercées, afin d'adapter en conséquence les taux et montants des recettes perçues.

**Recommandation n° 2 :** Redéfinir le champ des missions facultatives et réviser leur mode de financement auprès des affiliés conformément à la législation en vigueur.

**Recommandation n° 3 :** Mettre en œuvre la comptabilité d'engagement conformément à l'instruction comptable et budgétaire M 832.

## INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme pour 2022 l'examen des comptes et de la gestion du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-de-Haute-Provence (ci-après désigné « le CDG 04 », « le centre » ou « l'établissement ») à compter de l'année 2015.

Par courriers du 3 février 2022, M. Jacques Depieds, président du conseil d'administration et président du centre en exercice depuis le 15 décembre 2020, et son prédécesseur M. Claude Domeizel, qui a exercé ces mêmes fonctions depuis le début de la période sous revue jusqu'au 14 décembre 2020, ont été informés par le président de la chambre de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. Ces courriers ont été notifiés à leurs destinataires respectifs le 7 février 2022.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu, avec l'ordonnateur en fonctions le 20 juin 2022, et avec l'ancien ordonnateur le 22 juin 2022.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 20 juillet 2022, a été notifié à l'ordonnateur en fonctions le 8 août 2022 et à l'ancien ordonnateur le 11 août 2022. Ces derniers ont respectivement répondu par un courrier du 4 octobre 2022 et par un courrier du 13 septembre 2022. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont par ailleurs été adressés aux tiers mis en cause, certains d'entre eux y ont apporté une réponse.

Le rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre lors de sa séance du 15 novembre 2022.

## 1. PERIMETRE DE COMPÉTENCES ET FONCTIONNEMENT

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

Le CDG 04 est un établissement public local à caractère administratif par détermination de la loi<sup>1</sup>.

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 (ou des agents non-titulaires), ainsi que les offices publics de l'habitat et les caisses de crédit municipal

---

<sup>1</sup> Article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, principe désormais repris à l'article L. 452-1 du code général de la fonction publique (CGFP) issu de l'ordonnance du 24 novembre 2021 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022.

lorsqu'ils emploient des fonctionnaires<sup>2</sup>. 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 missions qui étaient listées au II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et qui sont désormais reprises aux articles L. 452-35 et L. 452-38 du code général de la fonction publique (CGFP) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022.

Au 31 décembre 2021, 233 collectivités et établissements publics, représentant 3 652 agents titulaires, étaient affiliés auprès du CDG 04 :

- 198 communes représentant un peu moins de 2 500 agents titulaires, en ce compris l'unique affilié volontaire (à savoir la commune de Manosque, commune la plus peuplée des Alpes-de-Haute-Provence avec près de 23 000 habitants et dont les effectifs ont toujours excédé le seuil d'affiliation au cours de la période sous contrôle) ;
- 8 intercommunalités (2 communautés d'agglomération, 6 communautés de communes) ;
- 16 syndicats intercommunaux ;
- 10 centres communaux d'action sociale ;
- 1 service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour le personnel hors sapeurs-pompiers.

La commune chef-lieu de département, Digne-les-Bains, est devenue affiliée obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au regard de l'effectif atteint en 2015. L'intéressée y a d'ailleurs été réticente, faisant valoir que les efforts de gestion qu'elle avait entrepris en vue réduire ses charges de personnel, grâce à une maîtrise de ses effectifs, se soldaient par l'obligation d'exposer une dépense nouvelle de plus de 100 000 euros (€) correspondant à la cotisation désormais due à l'établissement<sup>3</sup>.

La baisse du nombre d'affiliés obligatoires observable durant la période sous revue est imputable aux modifications apportées à la carte de la coopération intercommunale (47 EPCI affiliés en 2015, 24 en 2021). Dans le même temps, les effectifs gérés par l'établissement sont passés de 3 594 à 3 652 agents, illustrant le fait que les regroupements intercommunaux n'ont que peu d'impact sur le niveau d'activité d'un CDG. En revanche, si les adhésions de non-affiliés peuvent avoir pour effet contraire d'accroître leur base d'activité, le CDG 04 n'a procédé qu'à une mise en place limitée du socle commun de compétences.

## **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 (« *le président du centre* »), les vice-présidents et le directeur.

---

<sup>2</sup> Articles 15 et 16 de la loi précitée de 1983, article L. 452-14 et s. du CGFP.

<sup>3</sup> Cf. courrier du maire de Digne-les-Bains au préfet des Alpes-de-Haute-Provence en date du 16 octobre 2015.

### 1.2.1. Le conseil d'administration

Le conseil d'administration du CDG 04 compte 19 sièges répartis en deux collèges, dix-sept membres représentant les communes (l'effectif total des fonctionnaires *communaux* en position d'activité relevant du centre étant inférieur à 3 000) et deux membres représentant les établissements publics affiliés<sup>4</sup>. Faute de mise en œuvre du socle commun, il ne comporte pas le troisième collège dit « *spécifique* » prévu depuis 2012 à l'article L. 452-22 CGFP, destiné à représenter les collectivités et établissements publics non-affiliés ayant demandé à bénéficier dudit socle.

Au cours de la période sous contrôle, le conseil d'administration a adopté son règlement intérieur lors de sa réunion du 29 novembre 2018. Quoique le procès-verbal de cette séance mentionne un règlement antérieur de 2009 qu'il s'agissait de mettre à jour, il n'en a pas été retrouvé trace. C'est donc un règlement intérieur sommaire adopté en 1989 qui a régi le fonctionnement du centre jusqu'en 2018, alors qu'il aurait été normal de soumettre au minimum ce document à l'assentiment de la nouvelle assemblée élue au début de chaque mandat. Il semble sur ce point y avoir remise en ordre puisqu'après renouvellement général des conseils municipaux en 2020, un nouveau règlement intérieur a été adopté le 8 mars 2021<sup>5</sup>.

La périodicité des réunions ne pose pas de difficultés. Si l'article 23 du décret du 26 juin 1985 impose un rythme de deux réunions « *au moins* » par an, le conseil d'administration s'est tenu 3 et 5 fois par an entre 2015 et 2020. En 2021, l'instance s'est même réunie à 6 reprises. En termes d'assiduité, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration font apparaître qu'une huitaine d'élus s'est montrée assidue et a permis d'assurer, parfois munie de pouvoirs, l'obtention du quorum prévu au premier alinéa de l'article 24 du décret du 26 juin 1985<sup>6</sup>.

En revanche, il est rappelé qu'aux termes de l'article 22 du décret précité comme de l'article 2 des règlements intérieurs adoptés par le conseil d'administration depuis 1989, l'ordre du jour du conseil d'administration doit être préalablement établi par le bureau (composé, en l'espèce, du président et des vice-présidents). Or, en l'absence de justificatifs probants, le CDG 04 ne peut justifier que cette obligation a été remplie entre 2015 et 2020, hormis pour deux réunions tenues en octobre 2017 et mai 2018. L'établissement précise que les « *réunions du bureau étaient pour la plupart informelles* » et que « *la prise de contact des vice-présidents s'effectuait par téléphone* »<sup>7</sup>. Ce n'est qu'au cours de la période récente et dans les suites d'un changement de gouvernance (fin 2021 - début 2022) qu'est attestée la tenue d'une réunion préalable. L'établissement est invité à respecter ses obligations en la matière.

<sup>4</sup> Chacun des membres titulaires dispose d'un suppléant (article 9 du décret de 1985).

<sup>5</sup> Le règlement intérieur au titre du mandat 2020-2026 modifie à la marge le document de 2018, soit pour l'actualiser en y intégrant des normes déjà anciennes (ordre des vice-présidences, issu d'une modification du décret du 26 juin 1985 opérée en 2014), soit pour supprimer des prescriptions non mises en œuvre (réunion annuelle d'information avec l'ensemble des maires et présidents de collectivités affiliées, prévue à l'article 3 des règlements intérieurs de 1989 et 2018), soit pour en préciser d'autres (période de tenue du débat d'orientation budgétaire).

<sup>6</sup> Article 24 du décret du 26 juin 1985, 1<sup>er</sup> alinéa : « (...) *Le conseil d'administration ne peut siéger que si la moitié de ses membres titulaires sont présents ou représentés soit par leurs suppléants respectifs, soit, en cas d'empêchement de ceux-ci, par un autre membre du conseil d'administration titulaire ou suppléant ayant reçu pouvoir.* »

<sup>7</sup> Cf. réponse au questionnaire n° 3 de la chambre.

## 1.2.2. Le président et les vice-présidents

### 1.2.2.1. Le président

L'article 28 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 confère 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 et peut recevoir délégation du conseil d'administration « *pour prendre toute décision concernant tout ou partie des affaires énumérées au troisième alinéa de l'article 27<sup>8</sup>* ».

Jusqu'en 2022, le conseil d'administration du CDG 04 a fait le choix de limiter strictement la délégation aux seules conventions en matière de concours et examens<sup>9</sup>. Il est observé qu'il n'a pas été rendu compte de leur conclusion devant le conseil d'administration alors qu'il est fait obligation à l'établissement de l'aviser, « *lors de [sa] plus proche réunion* », des décisions prises par le président<sup>10</sup>.

La chambre rappelle l'établissement au respect des textes en matière de délégation au président, d'autant que le procès-verbal de la séance du 12 avril 2022 établit que cette délégation a alors été étendue à d'autres domaines.

### 1.2.2.2. Les vice-présidents

En 2014 comme en 2020, le conseil d'administration a fixé à quatre le nombre de ses vice-présidents<sup>11</sup>, ce qui constitue le maximum autorisé par l'article 21 du décret du 26 juin 1985. Les quatre vice-présidents disposent chacun d'une délégation de fonctions.

Ainsi que le permet le premier alinéa du même décret, le président et les quatre vice-présidents perçoivent une indemnité de fonction mensuelle. Les effectifs du département des Alpes-de-Haute-Provence étant de 6 000 agents territoriaux selon l'enquête Insee sur les effectifs de la fonction publique territoriale, l'article 2 de l'arrêté du 28 septembre 2001<sup>12</sup> prévoit que le taux maximal de l'indemnité de fonction du président du centre est de 45 % du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Par référence, l'indemnité servie à chaque vice-président est égale à 30 % de l'indemnité de fonction maximale du président.

Depuis 2014, le conseil d'administration a limité à 17 % le taux maximal de l'indemnité servie à chacun des cinq intéressés (soit 661,20 €/mois en 2020), sans aucune prépondérance donnée au président. L'augmentation du montant de l'indemnité servie au cours de la période sous contrôle n'est donc que la conséquence mécanique de l'évolution de l'indice de référence, passé de 1015 à 1027.

---

<sup>8</sup> Cette disposition vise la souscription des emprunts, les opérations immobilières, baux, marchés publics, acceptation ou du refus des dons et legs, la fixation des effectifs du centre et des conditions de leur emploi, les conventions passées avec des collectivités non affiliées ou d'autres centres de gestion en matière de concours et examens professionnels.

<sup>9</sup> Délibérations n° 14/047 du 28 novembre 2014 et n° 21/003 du 8 mars 2021.

<sup>10</sup> Cf. dernier alinéa de l'article 28 du décret du 26 juin 1985. Le CDG 04 n'a pu fournir aucun compte-rendu à ce titre : les procès-verbaux de séance étant muets sur ce point, il est seulement « *possible que ces informations aient été données en début ou en fin de séances* » (cf. réponse au questionnaire n° 3).

<sup>11</sup> Cf. délibérations n° 14/021 du 7 juillet 2014 et 20/037 du 15 décembre 2020.

<sup>12</sup> Arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonction des présidents et des vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale, JORF du 3 octobre 2001.

Cette modération n'est pas commandée par la nécessité d'un écrêtement de l'indemnité du président compte tenu des sommes qui lui sont versées au titre de ses autres mandats<sup>13</sup>, ni même d'ailleurs par la santé financière de l'établissement. Elle peut donc être soulignée, dans la mesure où l'enveloppe mensuelle distribuée est réduite de moitié par rapport à ce que la loi permettrait<sup>14</sup>.

### 1.2.3. L'organisation interne du centre

#### 1.2.3.1. L'absence de détermination des règles générales d'organisation et de fonctionnement du centre et l'absence de rapport annuel d'activité

L'organigramme du centre a connu plusieurs modifications au cours de la période contrôlée, marquant par leur nombre et leur portée une certaine instabilité de l'architecture : organisation en cinq pôles sous l'autorité d'un directeur général assisté d'un directeur général adjoint (2013) ; organisation en quatre services sous la même autorité hiérarchique (2016) ; organisation en sept grands services sous l'autorité d'un directeur général assisté de deux directeurs généraux adjoints, dont l'un « *délégué à l'administration générale* » (2017) ; organisation en six services avec autorité directe d'un directeur général adjoint sur trois d'entre eux (2018), puis sur deux (2019) ; organisation en six services avec directeur général adjoint intercalaire ayant autorité sur la totalité d'entre eux (2020).

Or, le conseil d'administration du CDG 04 n'a jamais été appelé à se prononcer sur cette organisation et ses évolutions successives alors que le deuxième alinéa de l'article 27 du décret du 26 juin 1985 donne explicitement compétence à l'organe délibérant pour définir les « *règles générales en matière d'organisation et de fonctionnement du centre* ».

Le dernier alinéa de ce même article prévoit que le conseil d'administration « *approuve le rapport annuel d'activité préparé par le président* ». Or, aucun rapport n'a été établi au cours de la période contrôlée, lacune à laquelle l'établissement a indiqué qu'il remédierait dès 2023 au titre de l'exercice 2022.

La chambre invite l'établissement à respecter ses obligations, les débats suscités en conseil d'administration pouvant d'ailleurs être l'occasion d'une discussion utile sur l'étendue et les conditions d'exercice des missions.

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

L'article 29 du décret n° 85-643 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* ». Seule la directrice générale, en poste depuis le 9 février 2022, dispose, comme c'était le cas pour son prédécesseur immédiat sur la période courant depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, d'une délégation de signature du président lui permettant de signer les bordereaux de mandats et de titres, ainsi que des actes de gestion courante précisément désignés.

<sup>13</sup> Etant précisé que le montant de l'indemnité servie au président du centre commande en effet celui des indemnités versées aux vice-présidents en vertu des dispositions de l'article 6 de l'arrêté du 28 septembre 2001, puisqu'elle constitue un plafond pour ces dernières.

<sup>14</sup> Total de l'enveloppe théorique allouable au président et aux quatre vice-présidents : 6 417,48 €/mois. Enveloppe allouée : 3 305,97 €/mois. Montant de l'indemnité maximale pouvant être servie au président : 1 750,22 €/mois.

On note toutefois une organisation moins lisible de la direction générale sur la période encore antérieure courant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 30 septembre 2018, correspondant aux derniers mois en fonctions, avant départ en retraite, du directeur général en poste depuis 1998. Au cours de cette période, l'intéressé apparaissait en effet sur l'organigramme 2017 sous l'appellation de « *directeur général chargé de mission mutualisation, résorption de l'emploi précaire, plan de formation...* »<sup>15</sup>, étant précisé qu'aucune fiche de poste ou document équivalent ne vient préciser la teneur exacte de la mission. Dans le même temps, une directrice adjointe « *déléguée à l'administration générale* » bénéficiait d'une large délégation du président à l'étendue strictement identique à celle, non rapportée, du directeur en titre. Outre le problème posé par des délégations concurrentes sans ordre de priorité fixé entre leurs titulaires, il semble ainsi que la DGA pressentie pour succéder au directeur général, dont la sortie de fonctions a été anticipée par une période de tuilage, a eu la charge effective de la direction du centre pendant près de deux ans, sans en avoir le titre<sup>16</sup>.

La situation s'est normalisée après l'arrivée au 1<sup>er</sup> octobre 2018 d'un nouveau directeur général.

#### 1.2.4. Le siège du CDG 04

Le siège du CDG 04 est, depuis sa création en 1986<sup>17</sup>, fixé à Volx (3 206 habitants), où il a connu deux implantations successives. Le bâtiment fonctionnel occupé depuis 2008 (sans que le conseil d'administration n'ait d'ailleurs, dans la foulée de son déménagement, acté son changement de siège<sup>18</sup>) est la pleine propriété du centre, qui l'a construit sur un terrain nu acquis en 2007 et qui a été conçu dès l'origine pour accueillir une antenne du CNFPT dans une logique louable de guichet unique de services<sup>19</sup>. Un projet d'extension de ces locaux (300 m<sup>2</sup> supplémentaires sur deux niveaux), envisagée en début de période contrôlée, a été repoussé *sine die* au début 2017. Ce renoncement a été justifié par la montée en puissance programmée de la coordination régionale des CDG de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), compte tenu de son objectif légal de gestion mutualisée de plusieurs compétences. Qualifiant lui-même son avenir d'« *incertain* »<sup>20</sup>, le CDG 04 a adopté là une position prudente, même si la coordination tarde toujours à se déployer (cf. *infra*).

---

<sup>15</sup> Les pointillés sont dans le texte.

<sup>16</sup> Selon les termes du procès-verbal du conseil d'administration du 25 novembre 2016, c'est dans un souci de « *bonne transmission des fonctions* » que le Président du CDG04, prévoyant d'anticiper le remplacement de son directeur général, avait créé le deuxième poste de DGA à compter du 1er janvier 2017. Il est à noter que la DGA concernée sur la période 2017/2018 n'a pas pris le poste de DG et est aujourd'hui chargée de mission.

<sup>17</sup> Antérieurement même, l'ancien syndicat du personnel communal qui préfigurait le CDG y était déjà implanté.

<sup>18</sup> En contravention des dispositions de l'article 27 du décret du 26 juin 1985. L'implantation initiale avait bien fait l'objet d'une telle délibération en 1986.

<sup>19</sup> Auquel une convention du 10 avril 2008 (renouvelée depuis lors) concède la jouissance exclusive de quelque 268 m<sup>2</sup> de locaux, soit 26 % de la surface utile (cf. déclaration d'achèvement des travaux du 21 mars 2008 qui mentionne une surface hors-œuvre nette créée de 1 029 m<sup>2</sup>), outre l'accès à 103 m<sup>2</sup> de locaux partagés. La mise à disposition représente une recette annuelle actualisée d'environ 40 K€, augmenté de 22 K€ de remboursements de charges (chiffres pour 2020).

<sup>20</sup> Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 21 mars 2017.

Il est observé que la commune de Volx occupe une position excentrée dans l'arrondissement de Forcalquier au sud-ouest des Alpes-de-Haute-Provence, département dont le territoire est marqué par un réseau routier peu dense. Eloignée d'une cinquantaine de kilomètres de Digne-les-Bains qui est pourtant le chef-lieu et le pôle administratif central du département, elle appartient à l'aire d'attraction de Manosque, dont les interactions les plus fortes se font avec la métropole d'Aix-Marseille située dans le département voisin des Bouches-du-Rhône, compte tenu de son accès privilégié à l'autoroute A51. Volx est elle-même distante d'une dizaine de kilomètres de Manosque en suivant la route départementale D4096. De fait, si certaines données géographiques peuvent aujourd'hui partiellement justifier le choix historique de la commune d'implantation (fortes densités de population départementales autour de l'aire manosquine ; proximité avec l'A51 même si cet argument compte surtout pour les candidats extra-départementaux aux quelques concours et examens organisés chaque année sur zone<sup>21</sup>), celui-ci doit sans doute surtout au fait que le président du CDG 04 jusqu'en 2020 a été maire de Volx de 1971 à 2005, où il présidait déjà l'ancien syndicat du personnel communal.

Sans évoquer d'autre motif tiré de l'intérêt général ou des besoins des affiliés, ce dernier indique que le maintien du siège à Volx s'est fait « *sans recherche d'avoir pignon sur rue* » et dans un secteur « *agréable pour le personnel qui y travaille* ». Quant à l'ordonnateur en fonctions, il légitime le choix d'implantation en rappelant les forts déséquilibres démographiques observés, selon lui, dans département des Alpes-de-Haute-Provence.

La chambre observe que, compte tenu de la mission dévolue à l'établissement et de la nature même de ses affiliés, la carte communale constituerait, au moins autant que celle des densités locales de population, un critère d'implantation pertinent.

Les locaux de l'établissement sont situés dans une zone artisanale, hors du centre-bourg. L'accès n'est guère facilité pour l'utilisateur compte tenu du niveau de l'offre de transports en commun dans cette zone de campagne, de l'absence de tout cheminement sécurisé pour les piétons (voiries secondaires sans trottoirs), d'un jalonnement minimaliste et d'un stationnement limité pour les véhicules<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> L'essentiel des concours et examens est en effet organisé sur des sites de cette même zone (Manosque, Gréoux-les-Bains, Sainte-Tulle, Volx), cf. réponse au questionnaire n° 3, point 3.3.

<sup>22</sup> Le centre travaille d'ailleurs à trouver une solution à ce problème, en essayant de se rendre acquéreur d'un terrain proche. Le parking situé dans l'enceinte de l'établissement n'offre que peu de places, à partager avec l'antenne du CNFPT. Pour les visiteurs, des places sont louées auprès d'une entreprise privée qui dispose d'un entrepôt et d'un espace de stationnement en terre battue situé non loin du CDG 04 et qui a récemment imposé une forte augmentation de loyer.

**Carte n° 1 : Situation géographique de la commune de Volx dans le département des Alpes-de-Haute-Provence (en liseré bleu)**



Source : site de l'Observatoire des territoires

Même si le CDG 04 n'a pas vocation à accueillir un public en masse, bon nombre de réunions, entretiens et rendez-vous se tiennent malgré tout dans ses locaux<sup>23</sup>, outre les formations « en présentiel » dispensées sur site par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). C'est également le lieu de réunion de toutes les instances de gouvernance de l'établissement. Sur ce point et sans qu'il puisse être affirmé que l'éloignement en est la seule cause, il est constaté qu'en 2021, plus de la moitié des 17 élus titulaires du collège des communes sont issus de la zone proche du sud de l'arrondissement de Forcalquier pour laquelle l'accès au centre est facilité<sup>24</sup>. En outre, quatre des cinq membres du bureau constitué en 2020, dont le président, sont élus de communes de cette même zone géographique proche (Mane, Sisteron, Manosque, Forcalquier).

Si les outils numériques sont aujourd'hui mobilisables, la carte du déploiement du réseau très haut-débit (nécessaire à l'organisation optimale de visioconférences) marque toujours un retard dans la zone est et montagnarde du département, dont les communes déjà pénalisées par l'éloignement physique du centre<sup>25</sup>, peuvent se trouver en difficulté de connexion.

---

<sup>23</sup> Visites médicales individuelles, réunions des instances paritaires et des conseils de discipline, réunions d'informations sur des thèmes d'actualité, rendez-vous autour de questions individuelles ou collectives intéressant la gestion des ressources humaines d'organismes affiliés, etc.

<sup>24</sup> Sept élus issus du sud de l'arrondissement de Forcalquier, outre deux élus des communes de Gréoux-les-Bains et d'Oraison qui relèvent de l'arrondissement voisin de Digne-les-Bains mais sont limitrophes. Le dernier vice-président est élu de la commune de Selonnet, arrondissement de Digne-les-Bains.

<sup>25</sup> Un habitant des arrondissements de Barcelonnette ou de Castellane, à l'est du département, met déjà plus d'une heure à rallier Digne-les-Bains dans des conditions optimales de circulation.

## 2. L'EXERCICE DES MISSIONS

### 2.1. La coopération régionale entre les six CDG de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, dont les dispositions ont été renforcées sur ce point par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, les CDG doivent s'organiser au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions dans le cadre d'une charte de coopération. Celle-ci, devenue « *schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation* » depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, désigne un centre coordonnateur, définit des modalités d'exercice des missions gérées en commun et détermine les conditions de remboursement des dépenses correspondantes<sup>26</sup>.

L'article 14 de la loi du 26 janvier 1984, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 452-34 du CGFP, dresse la liste des missions qui doivent être exercées en commun « *à un niveau au moins régional* ». Cette liste s'est progressivement allongée au fil du temps, d'abord en 2016<sup>27</sup> (extension aux agents de catégorie B de missions précédemment limitées aux seuls agents de catégorie A), puis en 2019<sup>28</sup> (cinq nouvelles missions régionalisées, en même temps que la loi abrogeait l'obligation de coordination en matière de fonctionnement des conseils de discipline de recours), puis enfin en 2021 (nouvelle mission régionalisée portant sur la désignation du référent laïcité).

---

<sup>26</sup> Contenu repris à l'article L. 452-11 du CGFP.

<sup>27</sup> Par l'effet de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>28</sup> Par l'effet de la loi du 6 août 2019 citée *supra*.

**Tableau n° 1 : Liste des missions des CDG gérées en commun à un niveau au moins régional**

| <i>Mission</i>  | <i>Date d'effectivité de l'obligation</i>   |
|---|---|
| Organisation des concours et examens professionnels                                   | Catégorie A : depuis 2010 <sup>29</sup><br>Catégorie B : depuis 2016  |
| Publicité des créations et vacances d'emploi  | Catégorie A : Depuis 2007<br>Catégorie B : depuis 2016<br>Catégorie C : à partir du premier renouvellement des conseils municipaux postérieur à la loi du 6 août 2019                                 |
| Prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi                      | Catégorie A : depuis 2010<br>Catégorie B : depuis 2016  |
| Reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions       | Catégorie A : depuis 2010<br>Catégorie B : depuis 2016  |
| Gestion de l'observatoire régional de l'emploi  | Depuis 2016   |
| Mission générale d'information sur l'emploi public territorial                        | À partir du premier renouvellement des conseils municipaux postérieur à la loi du 6 août 2019   |
| Publicité des listes d'aptitude   |   |
| Aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité |   |
| Assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue   |   |
| Assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite            |   |
| Désignation d'un référent laïcité   | Issu de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021   |
| <b><i>Pour mémoire :</i></b>  |   |
| <i>Fonctionnement des conseils de discipline de recours</i>                           | <i>Prévue à partir de 2012, mais mission supprimée par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, avec la fin des conseils de discipline de recours (application immédiate)</i> |

Source : CRC

Au cours de la période sous contrôle, deux chartes ont été signées conjointement par les présidents des six centres départementaux de gestion de la région PACA<sup>30</sup>.

Ces chartes, signées les 20 mars 2015 et 28 décembre 2016 et auxquelles sont adossées des conventions-cadre destinées à fixer les conditions de répartition de la compensation financière versée par le CNFPT au centre coordonnateur au titre des compétences transférées en 2007<sup>31</sup>, ont explicitement limité leur champ d'application pour le fixer en-deçà des attendus légaux. Ainsi, aux termes de la dernière charte signée depuis 2016, les missions que les signataires ont convenu de gérer en commun sont demeurées uniquement les suivantes :

- l'organisation commune des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi de catégories A et B ;
- la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) de catégorie A uniquement ;
- la gestion de l'observatoire régional de l'emploi.

<sup>29</sup> Cf. article 62 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

<sup>30</sup> Depuis la mise en œuvre de la première coopération régionale en 2007, le centre coordonnateur désigné est le centre de gestion des Bouches-du-Rhône

<sup>31</sup> Organisation des concours et examens de catégorie A et B et prise en charge des FMPE de catégorie A. Aux termes de l'article 6 du décret n° 2009-1732 du 30 décembre 2009 fixant les modalités du transfert des missions et des ressources du Centre national de la fonction publique territoriale à certains centres de gestion, aucune compensation financière n'est en effet due par le CNFPT au titre de la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes.

Pour le reste, les signataires se sont accordés sur le fait 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 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 sur ce dernier point « *l'échange d'informations au niveau régional* ». Ces missions sont donc exclues du champ de compétences de la coordination, sans que l'on soit en mesure de dire si, s'agissant du CDG 04, cette situation a été choisie ou subie.

À cet égard, l'ordonnateur indique avoir accepté de conserver une gestion départementale de certaines compétences censément régionalisées, au motif de la faiblesse de leurs enjeux. De son côté, le CDG 13 indique que cette décision procédait d'une unanimité entre centres de gestion coopérants, tous désireux de conserver une gestion de proximité.

La chambre constate cependant que les textes n'ont pas été appliqués et que l'intervention récente de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a pas davantage été l'occasion de mettre la charte à niveau.

Il s'agit donc d'une coopération régionale encore inaboutie, qui ne s'étend pas au-delà des missions donnant lieu à la compensation financière du CNFPT gérée par le centre coordonnateur. L'écart qui ne cesse de se creuser entre les prescriptions légales et les missions effectivement gérées en commun, à mesure que le législateur ajoute à la liste des compétences régionalisées depuis 2007, rend de plus en plus difficile une remise à niveau. La charte triennale de 2016, qui a expiré le 28 décembre 2019, a toutefois fait l'objet d'un avenant de prorogation de deux ans à effet rétroactif du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (conclu tardivement le 18 juin 2021), dans l'attente de l'adoption du schéma précité. Elle est échue le 31 janvier 2021, sans avoir fait auparavant l'objet d'une nouvelle reconduction. La coordination a donc été laissée sans support contractuel.

Le projet de schéma, transmis à la chambre en réponse aux observations provisoires, dont l'adoption est prévue au conseil d'administration du CDG 04 du 22 novembre 2022 à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2023 énonce désormais dix domaines relevant de l'action régionale<sup>32</sup>. Il restera ainsi à voir si le contenu concret donné aux actions de coopération sera à la hauteur des attendus légaux ainsi que des attentes et besoins du CDG 04.

La régionalisation constitue de fait, au fil des lois, un axe fort de l'évolution des CDG. L'extension du champ de l'action régionale à des missions telles que l'assistance juridique statutaire ou la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite, ajoutées par la loi en 2019, répond pleinement aux recommandations anciennes formulées dans un rapport de 2017<sup>33</sup> qui plaidait pour que ce type de tâches complexes soit effectivement mutualisé. De fait, si un *statu quo* au sein de la coordination PACA a pu sans doute convenir aux CDG les plus importants, il est de nature à pénaliser davantage un CDG tel que le CDG 04, en recherche d'appuis pour l'exercice de missions de plus en plus nombreuses, pointues et complexes (dont trois relèvent d'ailleurs du socle commun de compétences que l'établissement n'a pas encore mis en place).

---

<sup>32</sup> La chambre note que le projet de schéma transmis ne mentionne pas le référent laïcité et se réfère encore à la conférence régionale de l'emploi public territorial (CRET) annuelle que le CGFP n'a pas reprise de la loi de 1984.

<sup>33</sup> « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales », rapport de l'Inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier, juin 2017.

Sur ce point, le CDG 13 coordonnateur insiste sur l'étendue des services rendus aux autres CDG de la coopération régionale, en dehors de toute formalisation contractuelle. L'ordonnateur confirme qu'il constitue en effet un « *relai d'expertise et de partage des métiers* ».

Sans remettre en cause l'existence des aides ponctuelles apportées, la chambre maintient que le caractère informel de l'organisation en place ne concourt pas à l'atteinte des objectifs fixés par la loi.

## **2.2. La coopération infrarégionale subsidiaire entre CDG des départements rétro-littoraux**

En octobre 2017, le conseil d'administration a approuvé le principe d'une collaboration renforcée entre le CDG 04 et les CDG voisins de Vaucluse (CDG 84) et des Hautes-Alpes (CDG 05). Il s'agit, en termes d'effectifs et de moyens propres, des trois plus petits CDG de la région<sup>34</sup>, réunis par des problématiques territoriales communes (s'agissant notamment de l'émiettement de la carte communale et, de fait, du profil des affiliés).

Cette collaboration avait vocation à s'articuler autour d'une « convention de principe » visant à « mettre en place une coopération permanente et rapprocher [les] services afin d'offrir [aux] collectivités adhérentes des prestations mieux adaptées et de meilleure qualité »<sup>35</sup>. Excédant donc le champ traditionnel des coopérations ponctuelles en matière d'organisation de concours de catégorie C, elle devait se décliner en une « convention de collaboration de services » intéressant au premier chef la mise en commun des ressources en matière juridique (assistance statutaire) et d'archivage, suivie d'une série de conventions thématiques (informatique, ergonomie, accessibilité des ERP). Il s'agissait au premier chef de renforcer les compétences techniques locales mais aussi de « peser » face aux CDG les plus importants de la région PACA (Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Var).

L'ambition manifestée en 2017 n'a cependant eu que peu de suites, les deux conventions-cadres n'ayant manifestement pas été conclues et seules quelques coopérations ponctuelles ayant été réalisées : mutualisation, avec le CDG 84<sup>36</sup>, dans le domaine informatique (direction commune des systèmes de communication et d'information à compter du 1<sup>er</sup> août 2018<sup>37</sup>, mise en place d'un groupement de commandes pour l'acquisition de solutions informatiques en 2019<sup>38</sup> ; participation commune au volet « cyber » du plan France relance en 2021) ; mise en place pour les collectivités des Alpes-de-Haute-Provence d'une mission facultative<sup>39</sup> « expertise accessibilité » s'appuyant sur les moyens du CDG 05 ; mise à

---

<sup>34</sup> Voir notamment, même si les chiffres sont désormais anciens, le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur « l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir » en 2014.

<sup>35</sup> Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 6 octobre 2017.

<sup>36</sup> Le CDG 05 ayant finalement renoncé à cette mutualisation selon les termes du procès-verbal du conseil d'administration du 31 mai 2018.

<sup>37</sup> Un ingénieur et un technicien territorial sont ainsi mutualisés avec le CDG 84 pour un temps de travail de 50 %.

<sup>38</sup> Cf. délibération du 29 novembre 2018.

<sup>39</sup> Cette mission visait à aider les collectivités à mettre en œuvre les obligations en matière de mise en accessibilité des établissements recevant du public. Il s'agissait d'une opération neutre pour le CDG 04, dans la mesure où la

disposition au profit du CDG 04 du collège d'experts créé par le CDG 84 pour l'exercice de la sous-mission « accès au référent déontologue » et pour la mission « désignation du référent laïcité »<sup>40</sup>.

L'ensemble conventionnel qui avait été conçu en 2017 conforte en tout cas l'idée d'un problème bien compris de taille critique pour la mise en œuvre de certaines compétences à technicité ou enjeux particuliers, que les coopérations entre CDG - volontaires ou rendues obligatoires au niveau régional - doivent précisément s'efforcer de résoudre au niveau le plus pertinent.

À cet égard, l'ordonnateur mentionne sa volonté de relancer le processus de coopération avec les CDG voisins, notamment avec le CDG 05.

### 2.3. L'exercice des missions obligatoires

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 (I et III de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 ; articles L. 452-35 et s. du CGFP) ;
- celles bénéficiant aux seuls affiliés (1° à 18° du II de l'article 23 ; articles L. 452-38 et s. du CGFP).

Le législateur a ajouté deux nouvelles missions :

- la désignation du référent laïcité<sup>41</sup>, issue de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ;
- l'exécution de la mission de médiation préalable obligatoire, issue de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et de son décret d'application du 25 mars 2022<sup>42</sup>, qui consacrent la mise en œuvre effective, attendue depuis 2000, de l'avis préalable à la saisine du juge administratif en matière de litiges intéressant la situation individuelle des agents publics.

---

prestation fournie par le CDG 05, tarifée 60 €/heure, a été refacturée au même prix auprès des 40 collectivités (affiliées) des Alpes-de-Haute-Provence qui en ont été bénéficiaires. La convention du 30 avril 2015 qui a matérialisé cette coopération entre le CDG 04 et le CDG 05 pour une durée de 3 ans, n'a pas été renouvelée et a donc pris fin en avril 2018.

<sup>40</sup> Convention des 6 octobre 2017 et 8 janvier 2018, cf. questionnaire n° 1, point 5.3.2

<sup>41</sup> « Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. ».

<sup>42</sup> La loi a ajouté un article L. 213-11 au CJA : « Les recours formés contre les décisions individuelles qui concernent la situation de personnes physiques et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État sont, à peine d'irrecevabilité, précédés d'une tentative de médiation. ». L'article 4 du décret 2022-433 du 25 mars 2022 prévoit que cette médiation est assurée, pour les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, par le CDG compétent ayant conclu avec la collectivité ou l'établissement concerné la convention mentionnée au 2° de l'article 3.

Sauf à rappeler que la première a donné lieu à une convention de coopération avec le CDG 84 et qu'elle relève de l'action régionale à construire, ces deux missions au caractère extrêmement récent ne seront pas analysées plus avant.

Certaines des missions obligatoirement rendues aux affiliés constituent un « socle commun » de compétences exercées à titre facultatif pour les non-affiliés qui en font la demande.

### **2.3.1. La mission générale d'information sur l'emploi public territorial et le bilan de la situation de l'emploi public**

Les CDG sont investis d'une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées. Ils sont chargés d'établir, chacun dans son ressort, un bilan de la gestion des ressources humaines et de la situation de l'emploi public territorial, afin d'élaborer les perspectives d'évolution à moyen terme de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement<sup>43</sup>. Ces données doivent être portées à la connaissance des comités techniques, devenus comités sociaux territoriaux depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En l'espèce, le CDG 04 a fourni son dernier « bilan de l'emploi » pour 2020 (11<sup>ème</sup> édition) dont les données statistiques concourent, après agrégation, à la production des panoramas régionaux et nationaux de l'emploi territorial. Le document transmis à la chambre est incomplet : plusieurs tableaux ne sont pas renseignés et aucune donnée prospective n'est présentée.

L'établissement est donc invité à compléter à l'avenir le bilan de l'emploi public dans son ressort départemental. Il s'agit là en effet de la première des missions obligatoires d'un CDG, déterminante pour le bon exercice de ses autres missions : recueillir, analyser et communiquer les informations relatives à l'emploi public territorial.

L'ordonnateur précise que le recrutement d'un agent chargé de développer la mission emploi/mobilité devrait permettre d'améliorer à l'avenir la qualité du document produit.

### **2.3.2. La bourse de l'emploi et les missions « emploi »**

Le CDG 04 assure, en dehors de toute coopération régionale sur ce point (cf. *supra*), la « *publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A, B et C* » qui doivent obligatoirement lui être déclarées par les collectivités et établissements affiliés et non-affiliés de son ressort<sup>44</sup>. 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* ».

---

<sup>43</sup> I de l'article 23 de la loi de 1984, articles L. 452-35 à L. 452-37 du CGFP.

<sup>44</sup> Cf. 3° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 ; 2° de l'article L. 452-35 CGFP. Pour l'obligation de déclaration : articles 23-1 et 41 de la loi de 1984 et article L. 452-36 CGFP.

**Tableau n° 2 : Nombre de déclarations de créations et vacances d'emploi prises en charge par le CDG 04 entre 2015 et 2021<sup>45</sup>**

| Année | Nombre de vacances et de créations d'emploi |
|-------|---|
| 2015  | 521   |
| 2016  | 516   |
| 2017  | 587   |
| 2018  | 633   |
| 2019  | 610   |
| 2020  | 576   |
| 2021  | 995   |

Source : CDG 04, réponse au questionnaire n° 1 de la chambre

Outre la participation de l'établissement à un forum annuel de l'emploi qui s'est successivement tenu à Digne-les-Bains et à Manosque, la bourse de l'emploi est essentiellement organisée depuis 2010 autour du site « emploi-territorial.fr » vers lequel le site internet du CDG 04 renvoie. Au-delà de cet instrument qui laisse chaque agent ou recruteur à ses propres démarches, les missions « emploi » dans leur dimension d'accompagnement personnalisé (notamment pour son versant « agent ») sont peu développées par le CDG 04. Faiblement mises en avant, voire absentes des pages de présentation du site internet de l'établissement, elles sont de fait peu sollicitées par les collectivités et leurs agents :

- la mission « aide à la recherche d'emploi après une période de disponibilité », qui relèverait de l'action régionale et semble s'être limitée à rediriger l'agent vers une recherche d'emploi sur le site « emploi-territorial.fr », n'a fait l'objet d'aucune demande en 2020 et 2021 et d'une seule à la mi-2022 ;
- la mission « assistance au recrutement et accompagnement à la mobilité » n'a fait l'objet que de quelques demandes en tant que telles depuis 2020 ;
- la mission « accompagnement personnalisé à l'élaboration du projet professionnel de l'agent – conseiller en évolution professionnelle »<sup>46</sup> n'a encore donné lieu à aucune prestation.

L'établissement concède la nécessité d'une offre « emploi » globale mieux structurée afin de répondre aux fortes attentes locales des agents et des collectivités, même si, pour tempérer quelque peu ce constat, il y a lieu de signaler que la mission facultative du service de remplacement constitue, parfois malgré elle, une aide supplémentaire au recrutement (cf. *infra*). Une approche plus proactive, mobilisant davantage les ressources internes à disposition (telles les informations détenues par le service de gestion des carrières), permettrait également de devancer les besoins dans une logique d'optimisation de l'offre de services (anticipation des

<sup>45</sup> Le très net accroissement du nombre de déclarations traitées en 2021 est imputé à une pluralité de facteurs (mise en œuvre du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels ; campagnes renforcées d'information auprès des collectivités pour les rappeler à leurs obligations de déclarations ; vagues de recrutements après les élections municipales de 2020).

<sup>46</sup> Hors volet « période préparatoire au reclassement » (17 PPR élaborés et signés depuis 2019, en lien avec le service chargé du handicap).

retours prévisibles de disponibilités, détection des offres d'emploi non pourvues nécessitant une possible aide au recrutement, etc.).

L'ordonnateur indique procéder à une restructuration de la mission emploi/mobilité, afin de développer puis faire mieux connaître l'offre de services.

### 2.3.3. La gestion de la carrière individuelle des agents et le suivi des instances paritaires

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. À ce titre, ils sont plus particulièrement chargés de constituer et tenir à jour un dossier individuel par fonctionnaire titulaire ou stagiaire et ce, indépendamment du dossier tenu par la collectivité ou l'établissement public employeur<sup>47</sup>. En l'espèce, la gestion des dossiers individuels est assurée par le CDG 04 de manière entièrement dématérialisée depuis 2013. En 2020, le CDG 04 gérait 3 668 carrières actives (chiffres incluant quelques dizaines d'agents hors position d'activité). En la matière, on note que la liste nominative des fonctionnaires qui relèvent des collectivités et établissements publics affiliés, que le CDG doit tenir à jour et transmettre chaque année au préfet, n'est pas transmise et portée à la connaissance du représentant de l'État.

L'établissement est aussi tenu d'assurer le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des comités sociaux territoriaux des collectivités et établissements affiliés, ainsi que le fonctionnement des conseils de discipline<sup>48</sup>. S'y est ajouté plus récemment le secrétariat des commissions consultatives paritaires chargées de connaître des décisions individuelles prises à l'égard des agents contractuels<sup>49</sup>.

**Tableau n° 3 : Fonctionnement des instances paritaires au sein du CDG 04**

|   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019            | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|-----------------|------|------|
| <i>Commissions administratives paritaires</i>           |      |      |      |      |                 |      |      |
| <i>Nb de dossiers traités (toutes CAP confondues)</i>   | 1506 | 1317 | 435  | 413  | 386             | 305  | 7    |
| <i>Comité technique</i>                                 |      |      |      |      |                 |      |      |
| <i>Nb de dossiers traités</i>                           | 189  | 221  | 295  | 170  | 231             | 227  | 328  |
| <i>Conseil de discipline (1<sup>ère</sup> instance)</i> |      |      |      |      |                 |      |      |
| <i>Nb de dossiers de saisines</i>                       | 3    | 4    | 1    | 2    | 1               | 2    | 5    |
| <i>Commission consultative paritaire</i>                |      |      |      |      |                 |      |      |
| <i>Nb de dossiers de saisine</i>                        |      |      |      |      | 9 <sup>50</sup> | 4    | 0    |

Source : CRC, à partir des informations transmises par le CDG 04

<sup>47</sup> Ce dossier comporte une copie de l'ensemble des pièces retraçant le déroulement de la carrière qui figurent au dossier principal (actes de nomination, titularisation, avancement, mise à disposition, détachement, sanctions disciplinaires, etc.).

<sup>48</sup> Cf. 8°, 9° et 10° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 et 3°, 4° de l'article L. 452-38 CGFP. S'agissant des instances disciplinaires, il est rappelé que l'article 32 de la loi du 6 août 2019 a supprimé les conseils de discipline de recours, dont le fonctionnement devait au demeurant relever de l'action régionalisée.

<sup>49</sup> Mission issue de la loi du 12 avril 2016, dont la mise en œuvre était soumise au renouvellement général préalable des instances représentatives du personnel de la fonction publique territoriale (cf. décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016). Celui-ci étant intervenu le 6 décembre 2018, les premières commissions consultatives paritaires se sont tenues en 2019.

<sup>50</sup> Outre un dossier en conseil de discipline.

Le nombre de dossiers dont sont saisies les commissions administratives paritaires diminue à la faveur des réformes successives du droit de la fonction publique. Si cette évolution suppose un allègement sensible de la charge de travail pour l'établissement, la réunion des commissions constituait pour le CDG un moyen efficace d'être tenu informé des évolutions de carrière des agents et d'assurer ainsi la fiabilité des informations contenues dans les dossiers individuels.

#### **2.3.4. La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) et le reclassement des fonctionnaires inaptes**

Les centres de gestion ont pour mission d'assurer « *la prise en charge (...) des fonctionnaires momentanément privés d'emploi de catégories A, B et C* »<sup>51</sup>. Cette mission, profondément réformée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a renforcé la dégressivité de la rémunération et redéfini la durée de 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.

Compte tenu du cadre de l'action régionalisée précédemment décrit, le CDG 04 a conservé la gestion des FMPE de catégories B et C relevant de son ressort territorial, le CDG 13 coordonnateur n'ayant pris en charge que la gestion administrative des seuls agents de catégorie A. La mission est marginale pour le CDG 04 qui n'eut à gérer qu'un seul FMPE de catégorie C au cours de la période contrôlée, pendant une brève période de quatre mois en 2017.

Quant au reclassement des fonctionnaires inaptes, il ressort des éléments transmis que l'ensemble des dossiers traités par l'établissement concernait des agents de catégorie C, hors du champ de l'action régionalisée. Depuis 2019, 17 conventions de période préparatoire au reclassement (PPR) ont été conclues et, sur cet ensemble, quatre reclassements ont été réalisés.

#### **2.3.5. 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 d'un CDG. 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 effet, les centres de gestion sont chargés d'organiser<sup>52</sup> :

- 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>53</sup> (concours dits « transférés ») relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, d'animation, de police municipale et (depuis 2021) de sapeurs-pompiers professionnels ;
- s'agissant des affiliés uniquement, il est aussi 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).

<sup>51</sup> Cf. 5° du II de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1983 ; 4° de l'article L. 452-35 CGFP.

<sup>52</sup> Cf. 1° et 2° du II et du III de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, articles L. 452-36 et 38 du CGFP.

<sup>53</sup> Exception est donc seulement faite des concours de catégorie A+, qui relèvent du CNFPT.

C'est en la matière que la coopération régionale en PACA est la plus solide. Si la charte impose aux six CDG signataires une gestion commune des concours et examens professionnels de catégories A et B autour de principes fondateurs (au premier rang desquels le respect absolu du calendrier national élaboré par la FNCDG), la coopération s'étend aussi aux épreuves de catégorie C à spécialité bien qu'il n'y soit pas fait explicitement référence<sup>54</sup>.

Dans ce cadre régional, le CDG 04 a organisé 25 concours et examens entre 2015 et 2021, soit une moyenne de 3 à 4 sessions par an, correspondant à 3 concours et examens de catégorie A, 11 de catégorie B et 11 de catégorie C<sup>55</sup>.

Cette faible densité découle en partie de la spécialisation du CDG 04 dans l'organisation de certaines épreuves, s'agissant notamment des spécialités « bibliothèques » et « musées » du secteur « patrimoine et bibliothèques » de la filière culturelle (neuf sessions de catégories A, B et C entre 2015 et 2021) ou dans la filière animation (six sessions de catégories B et C). Si cette spécialisation par centre correspond effectivement à l'un des objectifs fixés dans la charte de coopération régionale, on observe en revanche qu'un autre de ces objectifs, à savoir une rotation des épreuves entre établissements « *en fonction des possibilités* »<sup>56</sup>, cède devant les réalités de terrain : les épreuves de masse à forts effectifs ne sont organisées que par les plus importants CDG de PACA (CDG 13<sup>57</sup>, CDG 06 et CDG 83). Ainsi, à titre d'exemple, le CDG 04 n'a plus organisé aucune épreuve d'accès au grade de rédacteur territorial depuis 2014<sup>58</sup>.

**Tableau n° 4 : Concours et examens professionnels organisés par le CDG 04 entre 2015 et 2021**

| Année        | Nature   | Nb de sessions | Nb d'inscrits | Présents à la première épreuve | Candidats admis |
|--------------|----------|----------------|---------------|--------------------------------|-----------------|
| 2015         | Concours |                |               |                                |                 |
|              | Examens  | 1              | 81            | 72                             | 39              |
| 2016         | Concours | 3              | 732           | 385                            | 102             |
|              | Examens  | 1              | 24            | 18                             | 9               |
| 2017         | Concours | 2              | 289           | 190                            | 30              |
|              | Examens  | 1              | 53            | 48                             | 17              |
| 2018         | Concours | 1              | 122           | 94                             | 20              |
|              | Examens  | 7              | 276           | 235                            | 130             |
| 2019         | Concours | 2              | 560           | 346                            | 33              |
|              | Examens  |                |               |                                |                 |
| 2020         | Concours | 1              | 94            | 78                             | 30              |
|              | Examens  | 2              | 86            | 80                             | 58              |
| 2021         | Concours | 3              | 829           | 538                            | 64              |
|              | Examens  | 1              | 630           | 505                            | 141             |
| <b>TOTAL</b> |          | 25             | 3776          | 2589                           | 673             |

Source : CRC, à partir des informations fournies par le CDG 04

<sup>54</sup> Il en va en effet ainsi pour certains concours et examens de catégorie C, avec répartition des spécialités entre CDG (ex : pour les concours d'agent de maîtrise ou d'adjoint technique principal) ou organisation par un seul CDG au niveau régional (ex : pour les examens d'adjoint au patrimoine principal ou d'adjoint d'animation principal).

<sup>55</sup> L'organisation peut, pour cette dernière catégorie, relever d'une organisation commune avec un ou plusieurs autres CDG de la région.

<sup>56</sup> Cf. charte régionale de coopération signée en 2016.

<sup>57</sup> Lui-même seul organisateur des sessions biennales du concours d'attaché territorial depuis 2018.

<sup>58</sup> Source : calendriers annuels des concours. Il s'agissait en l'occurrence de l'examen de rédacteur territorial principal de 2<sup>ème</sup> classe, organisé concomitamment par le CDG 84.

Un aspect positif de cette spécialisation réside dans le fait que, l'absentéisme étant souvent plus marqué lors des concours et examens de masse (notamment dans la filière administrative), près de 70 % en moyenne des candidats inscrits aux épreuves organisées par le CDG 04 sont présents le jour de l'épreuve, ce qui limite dès lors la déperdition des moyens<sup>59</sup>.

### 2.3.6. Le suivi des activités syndicales

Les centres de gestion sont chargés, pour les collectivités et établissements qui leur sont affiliés, de suivre et calculer les deux contingents du crédit de temps syndical accordé aux représentants syndicaux<sup>60</sup> :

- calcul, pour les affiliés comptant moins de 50 agents, du contingent des autorisations d'absence, qui ont pour but de permettre aux agents de participer à certains événements syndicaux (congrès ou réunions d'organismes directeurs) et doivent pouvoir être justifiées dans leur objet par celui qui entend en bénéficier ;
- calcul et répartition entre organisations syndicales, pour l'ensemble des affiliés, du contingent des décharges d'activité de service, qui ont pour objet de permettre aux agents d'exercer, pendant leurs heures de service, une activité syndicale au profit de l'organisation syndicale à laquelle ils appartiennent (l'employeur n'ayant aucun droit de contrôle sur l'activité de l'agent durant le temps de la décharge d'activité).

Dans ce cadre, les centres de gestion remboursent aux collectivités et établissements employeurs concernés les charges salariales de toutes natures correspondant aux temps d'absences des agents.

En l'espèce, ce poste de dépenses a connu, malgré de fortes variations d'un exercice à l'autre<sup>61</sup>, une augmentation tendancielle non négligeable entre 2015 et 2021, due à un nombre croissant de collectivités demandeuses et d'agents éligibles à traitement indiciaire élevé. L'adhésion de la commune de Digne-les-Bains à partir de 2016 apparaît avoir plus particulièrement pesé dans cette évolution.

**Tableau n° 5 : Remboursements des activités syndicales par le CDG 04 entre 2015 et 2021**

| <i>En euros</i>                         | 2015      | 2016       | 2017      | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       |
|---|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Montant total pris en charge au c/ 6561 | 76 412,79 | 137 392,67 | 44 220,58 | 181 191,82 | 187 237,96 | 215 332,19 | 175 905,93 |

Source : CRC, à partir des informations fournies par le CDG 04 et de la comptabilité

<sup>59</sup> Étant rappelé que, pour les concours transférés, les remboursements opérés par le budget annexe du CDG 13 agissant en qualité de centre coordonnateur sont en tout état de cause assis sur le nombre de candidats admis à concourir.

<sup>60</sup> Cf. 11° du II de l'article 23 et articles 100 et 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 ; 6° de l'article L. 452-38 et article L. 214-4 du CGFP ; 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.

<sup>61</sup> Variations notamment dues aux opérations de « gel » de remboursements en 2016/2017 avant reprise et régularisation des paiements en attente à partir de 2018, mais également à d'éventuels retards dans la présentation des demandes de remboursements (qui peuvent donc concerner des années antérieures).

L'exercice de cette mission nécessite la mise en œuvre d'un contrôle strict des justifications présentées. Après avoir justement constaté l'insuffisante fiabilité de nombreuses demandes<sup>62</sup> et gelé les remboursements en 2017, le CDG 04 a signé le 8 avril 2019, avec cinq organisations syndicales, un protocole d'accord visant à recadrer les conditions d'exercice du crédit de temps syndical (types d'absences autorisées, agents bénéficiaires, contingents, délais de transmission des demandes, etc.). Le bilan en est plutôt positif dans la mesure où les erreurs sont désormais moindres. Les communes par qui transitent les demandes de remboursement demeurent toutefois le maillon manquant du dispositif : des transmissions irrégulières – dont les organisations syndicales signataires ne peuvent être tenues pour responsables – peuvent générer de soudaines accumulations de demandes à traiter, d'où la relative variabilité des montants payés d'un exercice à l'autre.

### **2.3.7. Le secrétariat des instances médicales**

Les commissions de réforme et comités médicaux, désormais fondus en une instance unique dénommée « conseil médical »<sup>63</sup>, sont chargés 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.). Leur secrétariat a été transféré de l'État aux centres de gestion en 2012<sup>64</sup>, quoique ce transfert ait semble-t-il été anticipé dans les Alpes-de-Haute-Provence dès décembre 2010 pour ce qui concerne la commission de réforme<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Exemple : carence des syndicats dans le suivi des heures réalisées, notamment depuis que le report des heures non consommées d'une année sur l'autre a été permis ; facturation par l'employeur au titre de décharges syndicales d'heures supplémentaires, d'astreintes ou de sommes en périodes d'arrêts maladies, etc.

<sup>63</sup> Les commissions de réforme et les comités médicaux ont été supprimés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Un décret n° 2022-350 du 11 mars 2022 applicable à la fonction publique territoriale vient de préciser le fonctionnement des conseils médicaux.

<sup>64</sup> Cf. insertion d'un 9° bis et d'un 9° ter au II de l'article 23 de la loi de 1984 modifiée. Aujourd'hui : 5° de l'article L. 452-38 CGFP.

<sup>65</sup> Pour le comité médical : transfert effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**Tableau n° 6 : Exercice de la mission de secrétariat des instances médicales par le CDG 04 entre 2015 et 2021**

| Année | Commission de réforme |                        |   | Comité médical |                        |   |
|-------|-----------------------|------------------------|---|----------------|------------------------|---|
|       | Nb de réunions        | Nb de dossiers traités | Dont dossiers relevant de collectivités non affiliées | Nb de réunions | Nb de dossiers traités | Dont dossiers relevant de collectivités non affiliées |
| 2015  | 10                    | 151                    | 49  | 11             | 472                    | 125   |
| 2016  | 10                    | 148                    | 43  | 11             | 557                    | 159   |
| 2017  | 10                    | 151                    | 43  | 11             | 488                    | 123   |
| 2018  | 10                    | 128                    | 27  | 11             | 415                    | 101   |
| 2019  | 11                    | 162                    | 52  | 11             | 377                    | 76  |
| 2020  | 08                    | 165                    | 45  | 11             | 337                    | 87  |
| 2021  | 11                    | 136                    | 30  | 11             | 357                    | 106   |

Source : CDG 04, réponse au questionnaire n° 1

Il s'agit d'une mission significative pour le CDG 04, quoique le nombre de dossiers examinés soit en diminution depuis 2015 et ce, malgré la crise sanitaire en 2020/2021. Deux non-affiliés (département des Alpes-de-Haute-Provence et région PACA pour les agents des lycées) ont représenté à eux seuls 28 % des dossiers traités par la commission de réforme et 26 % par le comité médical, étant toutefois relevé que cette mission leur est rendue sans que le socle commun de compétences dont elle est une composante n'ait été mis en place.

### 2.3.8. L'assistance juridique statutaire

La mission d'assistance juridique statutaire, enrichie depuis 2016 de l'accès au référent déontologue, consiste à apporter aux collectivités une expertise personnalisée en matière de gestion des ressources humaines. Compte tenu de la carte communale du département des Alpes-de-Haute-Provence, constituée de multiples petites collectivités dont les services ressources humaines sont peu étoffés, elle représente un enjeu fort, avec une augmentation notoire des saisines déclarées par l'établissement (de 1 342 en 2018 à 2 267 en 2021) – même s'il y a lieu de constater que, comme d'autres, elle est peu mise en avant sur le site internet de l'établissement<sup>66</sup>.

Signe de la nécessité bien comprise pour un centre de gestion de petite taille de consolider son expertise, cette mission de cœur de métier, à la fois technique et stratégique, était la première visée dans la « convention de collaboration de services » que l'établissement entendait conclure avec les CDG 84 et 05, afin de mettre en place une organisation permanente fondée sur des échanges d'informations, formations communes et partages de services ou de personnels. Cette mutualisation n'aura abouti que pour la sous-mission de référent déontologue

<sup>66</sup> Un clic sur l'onglet « conseil statutaire » ne donne comme seul choix possible que le référent déontologue.

(avec extension au référent laïcité), permettant au CDG 04 de recourir aux services du collège d'experts mis en place par le CDG 84 (huit saisines depuis la fin 2018).

Si la politique de coopération entre « petits » CDG n'a pas abouti, il y a lieu de rappeler que, depuis la loi du 6 août 2019, l'assistance juridique statutaire relève de l'action régionale.

### **2.3.9. L'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite**

Cette mission s'exerce dans le cadre d'un dispositif conventionnel pluriannuel (2015-2019, puis 2020-2022) liant le CDG 04 à la Caisse des dépôts agissant en qualité de gestionnaire des régimes de retraite (CNRACL, RAFP, Ircantec). Il en découle, pour les affiliés, un financement particulier de la mission, tiré en partie de la contribution financière versée par la caisse, sur la base d'un forfait annuel de 8 000 € auquel s'ajoute la rémunération en fonction des actes de gestion réalisés.

Il s'agit d'une mission technique, qui relèverait aussi de l'action régionale. En 2021, 282 dossiers (liquidations, avis préalables, simulations, corrections, rétablissements, etc.) ont été traités par le CDG 04, le chiffre variant d'un exercice à l'autre (jusqu'à 513 dossiers en 2015).

## **2.4. La mise en place partielle du socle commun de compétences**

La loi du 12 mars 2012<sup>67</sup> a prévu que certaines missions parmi celles obligatoirement rendues aux affiliés constituaient, sans qu'elles puissent être dissociées entre elles, un socle commun de compétences exercées à titre facultatif au bénéfice des non-affiliés. Ce socle est légalement défini comme un « *appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines* ». Son financement est assuré par une contribution financière spécifique versée par les non-affiliés souscripteurs « *dans la limite d'un taux fixé par la loi<sup>68</sup> et du coût réel des missions* » (1<sup>er</sup> alinéa de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, article L. 452-26 du CGFP).

Sachant que l'une de missions du socle n'a jamais pu être effective<sup>69</sup> et que le CGFP a récemment ajouté une nouvelle mission au socle, le contenu de ce dernier est désormais fixé comme suit :

- secrétariat des conseils médicaux ;
- assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue ;
- assistance au recrutement et accompagnement individuel de la mobilité des agents ;
- assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ;
- désignation du référent laïcité.

---

<sup>67</sup> Codifiée à l'article 23.IV de la loi du 26 janvier 1984.

<sup>68</sup> 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 (ancien article 48 de la loi modifiée n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation modifiée, 2<sup>ème</sup> alinéa, désormais repris à l'article L. 452-28 du CGFP).

<sup>69</sup> À savoir l'avis consultatif dans le cadre de la procédure du recours administratif préalable (qui était prévu au 13° du II de l'article 23), faute de mesures d'application de la loi. Il est d'ailleurs possible, compte tenu de la nouvelle mission de médiation préalable obligatoire (cf. *supra*) que celle-ci s'ajoute à l'avenir aux cinq missions actuelles du socle commun.

Par une délibération de principe du 29 novembre 2019 (soit sept ans après la loi fondatrice), le conseil d'administration a « *approuvé la mise en œuvre du socle commun de compétences* ». La décision, qui réécrit les dispositions légales à son avantage, renvoie aux services de l'établissement le soin de fixer la contribution des non-affiliés « *sous forme de taux et/ou aux coûts réels par missions* ». Le CDG 04 a seulement prolongé le système conventionnel de tarifs à l'acte, déjà appliqué au département des Alpes-de-Haute-Provence et à la région PACA<sup>70</sup> (seules adhérentes au « socle ») depuis 2013 et ce, uniquement pour l'exercice de la mission de secrétariat des instances médicales, traitée en l'espèce comme une « mission facultative » individualisable. En réalité, le socle commun n'a donc jamais été mis en œuvre malgré l'annonce (tardive) faite en 2019.

La mission de secrétariat constitue le principal voire l'unique attrait du socle commun pour les non affiliés<sup>71</sup>. Ces derniers, dont le cercle est en l'espèce limité compte tenu de la carte communale des Alpes-de-Haute-Provence (il est quasiment réduit aux deux collectivités précitées), disposent, par définition, de moyens humains étoffés leur permettant d'assumer des missions juridico-administratives classiques. L'application ponctuelle de tarifs à l'acte pour une mission donnée est pour eux plus souple et avantageuse que l'adhésion à un bloc de compétences (avec paiement de la contribution légale) et, *a fortiori*, qu'une affiliation volontaire (avec paiement de la cotisation obligatoire).

Reste qu'il y a là mise en place fractionnée - et donc, par nature irrégulière - des missions du socle, financée selon une grille tarifaire à l'acte qui ne correspond pas à l'attendu légal<sup>72</sup>, situation à laquelle il convient de remédier. Compte tenu des freins liés à la petite taille de l'établissement et des appuis techniques nécessaires, une réponse peut être trouvée dans le développement des coopérations inter-centres. Elle réside, plus largement, dans la mise à niveau encore attendue de la coopération régionale puisque trois des cinq missions du socle (assistance juridique statutaire, fiabilisation des comptes retraite et désignation du référent laïcité) relèvent d'une « gestion en commun » des compétences à ce niveau territorial.

## 2.5. L'exercice des missions facultatives

Les missions facultatives qu'un centre de gestion peut choisir d'exercer procèdent des anciens articles 24 à 26-1 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifiés aux articles L. 452-40 à L. 452-48 du CGFP.

En l'espèce, les missions facultatives exercées par le CDG 04 s'organisent autour d'un noyau de missions historiques à fort niveau d'adhésion. Comme beaucoup d'autres centres de gestion, le CDG 04 a d'ailleurs parfois précédé la loi en prenant en charge certaines missions avant que celle-ci ne l'ait prévu<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Pour les personnels des lycées du département.

<sup>71</sup> L'enquête globale de la FNCDG de 2018 indiquait d'ailleurs, parmi d'autres rapports allant dans le même sens, que les missions relatives aux instances médicales sont celles auxquelles les non-affiliés – que les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ont cessé en 2015 de prendre plus longtemps en charge - ont prioritairement recours.

<sup>72</sup> Et la question de la représentation des non-affiliés adhérents au sein du conseil d'administration se pose également.

<sup>73</sup> Cas, par exemple, de l'archivage, mis en place bien avant que la loi du 20 avril 2016 n'introduise explicitement cette compétence au premier alinéa de l'article 25.

Le tableau ci-dessous en présente l'éventail<sup>74</sup>.

**Tableau n° 7 : Missions facultatives exercées par le CDG 04 en 2021**

| Mission  | Fondement                           | Mise en place   | Nombre d'adhérents (signataires d'une convention d'adhésion) | Dont non-affiliés   |
|--|-------------------------------------|---|--|---|
| <b>Médecine professionnelle</b><br>(mission « SIMPRO »)  | Art 26-1<br>L. 1984, L. 452-47 CGFP | Délibération n° 79/18 du 28/11/1979 (ancien syndicat de communes pour le personnel)   | 226  | 6 (Région + Département CNRS <sup>75</sup> + France Agrimer + CNFPT + une commune hors-département) |
| <b>Hygiène et sécurité</b> (sans intervention ACFI)  | Art. 25 L. 1984, L. 452-47 CGFP     | Délibérations n° 03/11 du 23/05/2003 et n° 09/13 du 06/07/2009  | 8  | 0   |
| <b>Hygiène et sécurité</b> (avec intervention ACFI)  | Art. 25 L. 1984, L. 452-47 CGFP     |   | 123  | 1 (Région)  |
| <b>Hygiène et sécurité</b> (intervention ACFI uniquement)  | Art. 25 L. 1984, L. 452-47 CGFP     |   | 29   | 2 (département, CNFPT)  |
| <b>Paies informatisées</b>   | Art. 25 L. 1984, L. 452-40 CGFP     | Délibération n° 87/09 du 05/06/1987   | 56   | 0   |
| <b>Classement et valorisation des archives</b>   | Art. 25 L. 1984, L. 452-40 CGFP     | Délibération n° 03/10 du 23/05/2003   | 103  | 0   |
| <b>Remplacement et renforcement</b>  | Art. 25 L. 1984, L. 452-44 CGFP     | Délibération n° 84/10 du 06/01/1984 (ancien syndicat de communes pour le personnel) et « reprise » du service par délibération 15/032 du 16/10/2015 | 130  | 0   |
| <b>Missions abandonnées au cours de la période sous contrôle</b>   |                                     |   |  |   |
| <b>Expertise accessibilité</b> (mission mutualisée avec le CDG 05)   | Art. 25 L. 1984, L. 452-40 CGFP     | Délibération n° 15/20 du 30/03/2015, convention 2015/2018 avec le CDG 05 non renouvelée   | 40   | 0   |
| <b>Gestion administrative des dossiers d'assurance statutaire conclus avec CNP Assurances</b> (protection sociale : prévoyance et frais de soins de santé) | Art. 25 L. 1984, L. 452-40 CGFP     | Mise en œuvre initiale non déterminée (antérieure à 2015). Mission abandonnée en 2020.  | 43<br>(Chiffre 2020)   | 0   |

Source : CRC, à partir des données fournies par le CDG 04.

On relève le succès d'adhésion des services directement ou indirectement liés à la santé au travail (médecine professionnelle et hygiène et sécurité au travail), seuls services facultatifs sollicités par des non-affiliés. Ils représentent une part substantielle des recettes conventionnelles enregistrées au compte 70638 (en 2021 : près de 430 000 € pour le service « SIMPRO » et plus de 125 000 € pour les services hygiène et sécurité/ACFI).

Quant au service « remplacement et renforcement » qui a été réactivé à partir de 2016<sup>76</sup>, il s'assimile à un service d'intérim, permettant la mise à disposition d'agents recrutés par le centre de gestion afin d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou afin d'effectuer des missions temporaires ou permanentes à temps non complet, l'agent pouvant être, dans ce dernier cas, mutualisé entre plusieurs collectivités. Particulièrement utile aux

<sup>74</sup> Étant précisé que les missions qui relèveraient légalement du socle commun et qui sont à ce jour rendues aux collectivités non-affiliées dans le cadre de prestations individualisées n'y sont volontairement pas mentionnées (secrétariat des instances médicales). Dans son tableau récapitulatif des missions facultatives, le CDG 04 désigne d'ailleurs lui-même l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 comme fondement légal (et non l'article 25).

<sup>75</sup> À noter que le CDG 04 a l'espèce répondu à la consultation de marché public « service santé au travail » lancée par le CNRS en 2016 (suivi médical d'une cinquantaine d'agents de l'UMS PYTHEAS - Observatoire de Haute Provence, situé à Saint-Michel l'Observatoire).

<sup>76</sup> D'après les termes de la délibération n° 15/032 du 16 octobre 2015, le service avait été abandonné compte tenu notamment des coûts de déplacement importants et de la concurrence des emplois aidés

petites communes du département confrontées à de lourdes difficultés de recrutement, il s'agit en l'espèce de cibler les profils de secrétaires de mairie et d'adjoints polyvalents (l'établissement ayant pour projet d'élargir sa mission à d'autres métiers en tension, tels les agents des écoles et des crèches). Le dispositif repose sur un partenariat tripartite noué entre Pôle emploi (présélection de candidatures de demandeurs d'emploi), le CDG 04 (processus de sélection définitive et recrutement sous contrat à durée déterminée<sup>77</sup>) et le CNFPT (formation des personnes retenues). La session de recrutements menée sur plusieurs mois en 2019 (avant crise sanitaire) avait permis de constituer un vivier de 20 personnes.

**Tableau n° 8 : Évolution des missions de remplacements (avec mise à disposition d'agents) entre 2016 et 2021**

|                                   | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| nombre de mises à disposition     | 16   | 15   | 15   | 10   | 2    | 2    |
| nombre d'agents mis à disposition | 13   | 14   | 11   | 9    | 2    | 2    |

Source : CDG 04

Si l'établissement est rémunéré au titre de cette mission par des frais de gestion qui s'ajoutent, à hauteur de 8 %, au remboursement par l'employeur du traitement et des charges de l'agent mis à disposition, de nombreuses collectivités ont directement recruté les agents du vivier avant-même parfois que la mise à disposition n'ait été effective, ce qui explique la forte diminution du nombre de missions en fin de période.

En pareil cas, l'aide que l'établissement apporte au recrutement est réelle, mais il ne s'agit plus là d'un service d'intérim, outre que le service rendu peut n'avoir reçu aucune rétribution. Le vivier est à reconstituer à la faveur de nouvelles sessions de recrutements à organiser, avec le risque que des demandes de collectivités ne puissent entre-temps être satisfaites. Face à cette situation, l'établissement ne dispose *a priori* que de peu de solutions : sauf à introduire dans le contrat à durée déterminée une « clause morale » (à la licéité et au caractère contraignant douteux) par laquelle l'agent recruté s'interdirait d'être recruté par la collectivité auprès de laquelle il est mis à disposition, seuls des recrutements sous contrats à durée indéterminée permettraient de fidéliser le vivier, ce qui suppose évidemment un risque financier conséquent pour l'établissement.

Deux missions se sont achevées au cours de la période sous contrôle : la mission « expertise accessibilité » précédemment évoquée (exercée en lien avec le CDG 05 et qui n'a pas été reconduite en 2018) et la mission « gestion administrative des dossiers d'assistance statutaire », dont les origines anciennes n'ont d'ailleurs pu être précisées et qui a été abandonnée

<sup>77</sup> L'accès au vivier est d'ailleurs sélectif puisque 70 candidatures avaient été présélectionnées par Pôle emploi et 40 personnes auditionnées (chiffres de la campagne de recrutements en 2019).

en 2020<sup>78</sup>. En définitive, le panel des missions facultatives rendues par le CDG 04 reste centré sur le cœur de ses missions historiques<sup>79</sup>.

### 3. LE FINANCEMENT DES MISSIONS

#### 3.1. Les différentes sources de financement et l'absence de comptabilité analytique

Les dispositions de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifiées aux articles L. 452-25 et suivants du CGFP, ont organisé trois sources principales de financement des missions exercées par les centres de gestion :

- une cotisation obligatoire, perçue sur les seuls affiliés, pour le financement des missions obligatoires (en ce compris les missions dont bénéficient de droit les non-affiliés : bilan de la situation de l'emploi public territorial, bourse de l'emploi, prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi et inaptes, organisation des concours et examens professionnels de catégories A et B, etc.) ;
- une contribution au financement des missions relevant du socle commun de compétences, perçue sur les non-affiliés ayant choisi d'adhérer à ce socle ;
- des tarifs ou une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire pour l'exercice des missions facultatives rendues aux affiliés et aux non-affiliés.

Cette distinction entre financements des missions implique que le CDG 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 eu l'occasion de rappeler que le principe d'affectation des ressources aux missions d'un CDG « *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* ». La comptabilité analytique a pour objet, aux termes de l'article 59 du décret n° 2012-1246

---

<sup>78</sup> Il s'avère d'ailleurs que, quoiqu'une délibération du 30 novembre 2015 prévoie qu'il convient de « *clarifier la situation* » de cette mission, aucune convention n'a jamais été signée entre le CDG 04 et les collectivités adhérentes. Ces dernières ont pourtant versé chaque année à l'établissement des « frais de gestion » absents de la grille tarifaire des missions facultatives, semble-t-il calculés – d'après un modèle de convention resté au stade du document de travail – à hauteur de « *5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur* » (cf. réponse au questionnaire n° 4, point 6). Dans ce contexte opaque et compte tenu des difficultés que semble avoir présenté la gestion d'un dispositif triangulaire, il y a été mis fin en 2020 avec la dénonciation de la convention-cadre liant le CDG 04 à CNP Assurances.

<sup>79</sup> La plus récente des missions facultatives prévues par la loi (article 26-2 de la loi de 1984 modifiée, issu de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ; nouvel article L. 452-43 du CGFP) est la mise en place du dispositif de signalement des actes de violence, discrimination et harcèlement. Elle n'a pour l'heure donné lieu à aucune demande de collectivité du département.

du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, 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* »<sup>80</sup>.

Or, en l'espèce, le CDG 04 ne tient qu'un embryon de comptabilité analytique, dans la mesure où seules certaines missions facultatives (médecine professionnelle et santé au travail, hygiène et sécurité, paies informatisées, archives) font l'objet d'une analyse de coûts<sup>81</sup>. Les tableaux fournis à la chambre ne retracent de surcroît, en recettes, que les seuls produits issus des tarifications supplémentaires, sans prendre en considération le montant de la cotisation additionnelle perçue sur les affiliés, dont l'objet légal est pourtant précisément de financer les missions facultatives. Il s'agit donc d'une analyse partielle, sans vision d'ensemble.

De fait, l'absence de véritable comptabilité analytique prive le CDG 04 d'une grille de lecture pertinente sur sa propre organisation et ses modalités de financement, lui permettant de moduler les taux de cotisations et les tarifications en fonction du coût réel des prestations, tout en fournissant des indicateurs d'évaluation de la performance. Cette lacune est particulièrement problématique compte tenu du contexte qui sera décrit plus loin de recettes annuelles surabondantes. La mise en place d'une comptabilité analytique s'avèrerait de surcroît utile et nécessaire pour le déploiement du socle commun de compétences, dans la mesure où la fixation du taux de la contribution financière des non-affiliés suppose de connaître le coût réel des missions obligatoires formant ce socle.

L'ordonnateur indique que la mise en œuvre de l'instruction comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024 s'accompagnera dès 2023 d'une réflexion sur la mise en place d'outils de comptabilité analytique. La chambre rappelle que près de 80 % des centres de gestion en étaient déjà pourvus dès 2015<sup>82</sup>. Elle insiste donc sur la nécessité pour le CDG 04 d'une mise en œuvre aussi rapide que possible compte tenu des enjeux financiers.

**Recommandation n° 1 : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer les conditions d'équilibre des différentes missions exercées, afin d'adapter en conséquence les taux et montants des recettes perçues.**

### 3.2. 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 d'un CDG<sup>83</sup> et constitue sa principale source de financement. Complétée par certaines ressources liées à des missions particulières

<sup>80</sup> Sachant par ailleurs qu'aucune disposition (ni du décret du 26 juin 1985 ni de l'instruction M832) n'impose à un CDG d'établir *a minima* une présentation fonctionnelle de ses documents budgétaires.

<sup>81</sup> À noter que les « missions facultatives » rendues aux non-affiliés au titre du secrétariat des instances médicales (en réalité fractions de socle commun) ne figurent donc pas au nombre de ces analyses.

<sup>82</sup> Source : Revue des dépenses 2017, annexe n° 5, reprenant les chiffres de l'enquête FNCDG).

<sup>83</sup> Rappelons que certaines missions obligatoires sont rendues à l'ensemble des collectivités, y compris non affiliés. Elles sont exclusivement financées par la cotisation obligatoire et donc, uniquement par les affiliés.

(compensation financière du CNFPT au titre des concours transférés de catégories A et B, contribution des collectivités au titre du personnel pris en charge, contribution du gestionnaire des régimes de retraite des agents publics), elle est assise sur la masse des rémunérations versées par les collectivités et établissements publics affiliés.

Son taux maximal, que la loi n'a pas fait varier depuis 1988 malgré l'élargissement sensible du champ des missions obligatoires, est de 0,8 % de cette masse<sup>84</sup>.

Le taux de cotisation obligatoire pratiqué par le CDG 04, dûment voté chaque année par le conseil d'administration avant le 30 novembre de l'année précédant l'exercice, est fixé au maximum légal depuis 1988.

### 3.3. 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, désormais reprises et précisées à l'article L. 452-30 du CGFP, les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions complémentaires à caractère facultatif, exercées au bénéfice des collectivités et établissements affiliés et non-affiliés, « *sont financées : 1° soit dans des conditions fixées par convention ; 2° soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire (...) pour les seuls collectivités ou établissements affiliés* ».

Pour les non-affiliés, la rémunération des prestations facultatives découle d'une grille votée chaque année en conseil d'administration (cf. annexe n° 1). Peu évolutive depuis 2016, elle s'est surtout complexifiée pour les missions « médecine professionnelle » et « hygiène et sécurité », à mesure que ces dernières ont été ouvertes à de nouveaux adhérents pour lesquels des tarifs et modalités de calcul spécifiques ont été mis en place (selon l'organisme et la mission concernés : à la demi-journée, à la journée, par agent, par site d'intervention ou en pourcentage de la masse salariale). En l'absence de mise en œuvre du socle commun, la grille en cause mentionne par abus, à titre de « mission facultative » rendues aux non-affiliés, les missions de secrétariat des instances médicales.

S'agissant en revanche des affiliés, les dispositions législatives précitées apparaissent sans ambiguïté : pour une mission facultative donnée, les deux modes de financement possibles (cotisation additionnelle ou tarifications conventionnelles) sont exclusifs l'un de l'autre (« *soit..., soit...* »).

Or, l'établissement prélève sur les affiliés une cotisation additionnelle dont le taux, fixé à 0,86 % de la masse des rémunérations jusqu'en 2016, est de 0,75 % depuis 2017<sup>85</sup>. Malgré cette récente diminution dont les bases exactes de calcul n'ont pu être expliquées, il s'agit toujours d'un taux élevé, puisque le taux moyen appliqué par les centres de gestion n'était que de 0,45 % selon une enquête de la FNCDG menée en 2017.

---

<sup>84</sup> Article 48 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, 1<sup>er</sup> alinéa, devenu L. 452-28 du CGFP.

<sup>85</sup> D'après le procès-verbal du conseil d'administration du 25 novembre 2016 au cours duquel le débat d'orientation budgétaire pour 2017 s'est tenu, cette diminution a été justifiée, outre par des économies de charges, par l'adhésion obligatoire de la commune de Digne-les-Bains et le surplus de cotisation généré, y compris surplus de cotisation obligatoire, ce qui tend à démontrer la fongibilité des deux sources de financement.

À cette cotisation additionnelle s'ajoutent, pour les affiliés, les tarifs cumulatifs de la grille précitée.

En effet, les affiliés qui souhaitent bénéficier de l'une des missions facultatives s'engagent par convention à payer, en sus de la cotisation additionnelle dont ils s'acquittent tous par ailleurs, des tarifs unitaires à l'acte (prestations « archives » ou « mise à disposition ACFI » notamment) voire une « sur-cotisation » calculée en fonction des effectifs ou de la masse salariale (cas des missions « hygiène et sécurité du travail » et « médecine professionnelle »). En 2020, si l'on extrait du total des produits des « conventions et remboursements » (0,68 M€ imputés au compte 70638) les produits perçus auprès des non-affiliés (tels le département, la région ou le SDIS pour son personnel sapeur-pompier), les affiliés ont payé, en plus de 0,69 M€ de cotisation additionnelle, près de 0,5 M€ supplémentaires au titre des missions facultatives<sup>86</sup>. Malgré cette sur-contribution, on observe que certains tarifs appliqués aux affiliés ont été ou sont encore communs avec les non-affiliés (cas des missions paies informatisées, archives, intervention ACFI à la demi-journée au titre de la mission hygiène et sécurité au travail).

Dans plusieurs documents (tels les comptes-rendus du débat d'orientation budgétaire), la cotisation obligatoire et la cotisation additionnelle voient leurs taux respectifs agrégés pour n'afficher qu'un taux unique de 1,55 % de la masse salariale<sup>87</sup>, ce qui tendrait à démontrer que la seconde, conçue comme un complément de la première, contribuerait au financement des missions obligatoires. Le CDG 04 soutient toutefois que la cotisation additionnelle est bien destinée à financer des missions facultatives spécifiques, correspondant en l'espèce à des « prolongements » de missions obligatoires qui ne sont pas mentionnés dans la grille.

L'ordonnateur cite pour exemples les conseils prodigués par l'établissement à l'occasion des instances paritaires, ainsi que la mise à disposition ou la rédaction d'arrêtés individuels par le service des carrières.

Rien n'objective toutefois un choix du conseil d'administration de conférer à un exercice « extensif » de telle ou telle mission obligatoire le caractère de mission facultative nouvelle et force est d'ailleurs de constater que la liste exhaustive des missions facultatives que l'établissement a transmise au cours du contrôle ne laisse apparaître aucun élément en ce sens. En outre, cette affirmation supposerait à tout le moins, ce qui resterait problématique, qu'un affilié – auquel le paiement de la cotisation additionnelle est ici imposé - n'a pas le choix de l'offre de services facultatifs à laquelle il souhaite adhérer.

L'établissement doit donc opérer, pour les affiliés, un choix conforme à la réglementation en vigueur entre les deux modes de financement possibles, le cas échéant après avoir rationalisé son offre de services et défini l'exacte étendue de chacune de ses missions en fixant des lignes de partage claires. Dans tous les cas, les taux et montants doivent pouvoir être objectivés par des éléments de calcul tangibles, qu'une comptabilité analytique fiable doit être à même de fournir.

---

<sup>86</sup> Source : fichier des titres 2020.

<sup>87</sup> Et, antérieurement à 2017, de 1.66 %. Voir ainsi le courrier du maire de Digne-les-Bains au préfet des Alpes-de-Haute-Provence du 16 octobre 2015 qui indique, dans la perspective de son adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2016, que : « avec l'obligation [d'] adhésion, la collectivité va devoir s'acquitter d'une cotisation (basée sur un taux de 1,66 % sur la masse salariale) de plus de 100 000 euros (...) ».

Conscient de la difficulté, l'ordonnateur concède qu'il réétudiera effectivement le champ de ses missions afin d'analyser leur pertinence et de définir leur mode de financement.

**Recommandation n° 2 : Redéfinir le champ des missions facultatives et réviser leur mode de financement auprès des affiliés conformément à la législation en vigueur.**

### 3.4. Le « coût-lauréat » et son recouvrement

Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 452-46 du CGFP a prévu qu'une collectivité ou un établissement public qui recrute un lauréat inscrit sur une liste établie par un centre de gestion auquel il n'est pas affilié doit s'acquitter auprès de ce dernier du « coût lauréat », c'est-à-dire d'une somme égale aux frais d'organisation du concours ou de l'examen rapportés au nombre de candidats déclarés admis par le jury. L'article 47-1 du décret du 26 juin 1985 précise que la demande de remboursement « s'appuie sur la délibération du conseil d'administration qui arrête, pour chaque lauréat concerné, le coût réel du concours. ». Pour les épreuves de catégories A et B régionalisées, le coût-lauréat permet d'arrêter le montant du remboursement à présenter au CDG 13 coordonnateur, gestionnaire de l'enveloppe financière du CNFPT, dans le cadre d'un système d'acomptes et de soldes. S'agissant des épreuves de catégorie C, le CDG 04 est directement chargé d'obtenir le remboursement auprès de l'organisme recruteur.

Le CDG 04 délibère une à trois fois par an sur le coût-lauréat des différentes épreuves qu'il a organisées. Ce coût est arrêté au moyen d'une grille standardisée au plan régional qui précise poste par poste l'ensemble des charges exposées (locations, achats de sujets, frais d'impression, fournitures, rémunérations des correcteurs et jurys, etc.). La ou les délibérations de l'année N correspondent, sans retard, à des épreuves de l'année N ou N-1.

Le recouvrement effectif des sommes repose sur la bonne volonté des lauréats, que la réglementation charge en effet d'informer le CDG de leur recrutement<sup>88</sup>. Un retour d'information trop aléatoire ne permet toutefois pas toujours à l'établissement de titrer rapidement les remboursements attendus. Des campagnes chronophages de régularisation (en 2016/2017, puis de nouveau en 2022), qui consistent à contacter un à un les lauréats encore inscrits sur liste d'aptitude afin de connaître leur situation professionnelle<sup>89</sup>, conduisent à l'émission de multiples titres correspondant au remboursement du coût-lauréat de concours ou examens de catégorie C anciens (la campagne de régularisation de 2016/2017 a ainsi conduit à recouvrer des titres correspondant à des épreuves remontant jusque 2009). Faute d'accès à une base nationale de recensement des recrutements, le silence gardé par un lauréat recruté, d'autant plus susceptible de se produire que la réglementation ne l'assortit d'aucune sanction, empêche tout recouvrement, voire constitue une source de frictions dans la mesure où le recruteur redevable peut tenter d'opposer la prescription quadriennale.

---

<sup>88</sup> Article 24 du décret n° 2013-593 du 5 juillet 2013.

<sup>89</sup> Au 24 mai 2022, on comptait ainsi, en catégorie C, 476 lauréats de concours ou examens professionnels encore inscrits sur listes d'aptitude.

Même s'il s'agit là d'une recette marginale pour l'établissement, ce dernier est à tout le moins invité à mener des campagnes de régularisation plus régulières afin de ne pas laisser passer plusieurs années entre l'issue du concours et la prise de contact avec le lauréat.

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

Le CDG 04 dispose à ce jour d'un budget principal soumis à la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M832 applicable aux centres de gestion et ne compte aucun budget annexe.

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

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

Jusque récemment, aucune disposition légale n'imposait que l'adoption du budget d'un CDG soit précédée d'un débat d'orientation budgétaire. Malgré tout, le conseil d'administration du CDG 04 s'est obligé, d'abord à une date et selon des modalités que l'instruction n'a pas permis de déterminer, puis de manière explicite à l'article 13 du règlement intérieur voté en 2018<sup>90</sup>, d'instaurer un débat sur les « *orientations générales du budget* », dont le règlement voté en 2020 prévoit la tenue dans le délai de deux mois précédant le vote. Ce débat qui n'était qu'une faculté est désormais imposé à l'article 33 du décret du 26 juin 1985 dans sa version issue du décret n° 2020-554 du 11 mai 2020, à effet dès 2021.

Hors le cas de l'exercice 2020 au titre duquel la tenue du débat n'a pu être justifiée, l'établissement a respecté son obligation, ainsi qu'en attestent les procès-verbaux des conseils d'administration (en général, lors de la dernière réunion de l'année précédente). Jusqu'au débat pour l'année 2018, l'exercice s'assimile cependant davantage à un projet de budget commenté destiné à valider les taux retenus qu'à une véritable réflexion sur les grands équilibres financiers et leurs perspectives. À partir de 2019, la retranscription sommaire du débat dans les procès-verbaux ne permet plus au lecteur d'apprécier le niveau de présentation des enjeux aux élus.

En l'absence de données utiles, à commencer par celles qu'aurait fournies une comptabilité analytique complète ne se limitant pas à une analyse partielle de missions facultatives, le débat n'a pu conduire à réinterroger le niveau de recettes perçues par l'établissement au regard de ses dépenses réelles et, par voie de conséquence, les conditions de construction du budget qu'il précède. L'objectif assigné à ce débat d'« *établir les possibilités*

---

<sup>90</sup> Il est observé que le règlement intérieur de 1989, seul retrouvé par le CDG pour la période antérieure à 2018, ne mentionne aucune obligation en matière de débat d'orientation budgétaire, alors que ce débat a pourtant bien été organisé en début de période contrôlée. La source de l'obligation entre 1989 et 2018 reste donc inconnue.

*de variation du taux de la cotisation* »<sup>91</sup> ne pouvait, dans ces conditions, être atteint. Les économies de gestion - effectivement observables au cours de la période contrôlée, du moins jusqu'en 2020 - auxquelles l'établissement s'est obligé de manière louable en vue de « *prendre en compte les contraintes financières des collectivités* » et « *participer à l'effort national de redressement des comptes publics* »<sup>92</sup> ont de fait surtout contribué à améliorer les soldes de gestion de l'établissement, sans profiter aux collectivités.

#### **4.1.2. La sincérité des inscriptions budgétaires et l'exécution des prévisions de dépenses**

Les prévisions des recettes et dépenses inscrites au budget doivent être estimées de la façon la plus exacte possible de manière à répondre à l'exigence de sincérité conformément à l'article L.1612-4 du CGCT. Elles ne doivent être ni volontairement surévaluées ni sous-évaluées.

Si les taux de réalisation des recettes des sections d'investissement et de fonctionnement ne posent pas de réelles difficultés, on observe en revanche des ratios plus dégradés ou en voie de dégradation en matière de dépenses.

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires en matière de dépenses de fonctionnement sont ainsi en constante diminution, passant de 91 % en 2016 à 76 % en 2021 (soit plus de 800 000 € de crédits annulés sur 3,3 M€ budgétés lors de ce dernier exercice<sup>93</sup>).

Quant aux taux de réalisation en matière de dépenses d'investissement, ils sont particulièrement faibles (30 % en moyenne), et encore les chiffres du tableau ci-dessous incluent-ils les dépenses financières liées au remboursement d'un emprunt (par exemple, 63 000 € en 2020, soit près de la moitié des réalisations de cet exercice). A s'en tenir aux seules dépenses d'équipement, les ratios sont en effet encore plus modestes : en 2020, 362 000 € de dépenses d'équipement ont été inscrits au budget, alors que seuls 74 000 € ont été réalisés, soit 20 %<sup>94</sup>. L'établissement a indiqué sur ce point que « *les dépenses inscrites [au budget] devaient correspondre à des [travaux] d'économie d'énergie* », mais que l'étude thermique (menée postérieurement, en 2021) avait finalement « *conclu que le bâtiment [était] plutôt de bonne facture au regard de sa capacité énergétique* »<sup>95</sup>. Cette situation questionne directement le caractère peu réaliste voire fantaisiste de l'inscription budgétaire faite en 2020.

---

<sup>91</sup> Cf. procès-verbal de la séance du 27 novembre 2017, débat pour l'exercice 2018.

<sup>92</sup> Source : procès-verbal du conseil d'administration du 27 novembre 2017, débat d'orientation budgétaire pour 2018.

<sup>93</sup> Dont 214 000 € de dépenses imprévues et 317 000 € de virement à la section d'investissement. Source : compte administratif 2021.

<sup>94</sup> Source : compte administratif 2020.

<sup>95</sup> Source : réponse au questionnaire n° 2 de la chambre.

Tableau n° 9 : Taux de réalisation budgétaire sur la période 2015-2021

| En euros  | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019           | 2020           | 2021          | Moyenne       |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| <b>Section Investissement</b>   |               |               |               |               |                |                |               |               |
| Dépenses prévues (y compris report de l'exercice N-1)                 | 485 797       | 1 074 155     | 654 559       | 637 316       | 544 002        | 425 630        | 705 978       |               |
| Dépenses réalisées  | 140 158       | 262 188       | 158 215       | 172 565       | 213 348        | 136 863        | 199 961       |               |
| Engagements-Restes à réaliser   | 4 933         | 44 367        | /             | /             | 5 310          | 5 310          |               |               |
| <b>Taux de réalisation des dépenses (y compris restes à réaliser)</b> | <b>29,87%</b> | <b>28,54%</b> | <b>24,17%</b> | <b>27,08%</b> | <b>40,19%</b>  | <b>33,40%</b>  | <b>28,32%</b> | <b>30,22%</b> |
| Recettes prévues  | 485 796       | 1 074 155     | 654 559       | 637 316       | 544 002        | 425 630        | 705 978       |               |
| Recettes réalisées  | 478 823       | 756 380       | 651 164       | 573 897       | 524 827        | 431 021        | 396 729       |               |
| <b>Taux de réalisation des recettes</b>                               | <b>98,56%</b> | <b>70,42%</b> | <b>99,48%</b> | <b>90,05%</b> | <b>96%</b>     | <b>101,3%</b>  | <b>56,2%</b>  | <b>87,49%</b> |
| <b>Section Fonctionnement</b>   |               |               |               |               |                |                |               |               |
| Dépenses prévues (y compris report de l'exercice N-1)                 | 3 021 347     | 3 164 341     | 3 127 445     | 3 241 164     | 3 022 680      | 3 166 328      | 3 395 236     |               |
| Dépenses réalisées  | 2 641 243     | 2 879 696     | 2 656 479     | 2 731 985     | 2 473 302      | 2 425 736      | 2 591 409     |               |
| Engagements-Restes à réaliser   |               |               | 3 707         |               |                |                |               |               |
| <b>Taux de réalisation des dépenses</b>                               | <b>87,42%</b> | <b>91,00%</b> | <b>85,06%</b> | <b>84,29%</b> | <b>81,82%</b>  | <b>76,61%</b>  | <b>76,32%</b> | <b>83,00%</b> |
| Recettes prévues  | 3 021 347     | 3 164 341     | 3 127 445     | 3 241 164     | 3 022 680      | 3 166 328      | 3 395 236     |               |
| Recettes réalisées  | 2 857 739     | 2 883 945     | 2 854 115     | 2 992 766     | 3 061 631      | 3 331 572      | 2 762 339     |               |
| <b>Taux de réalisation des recettes</b>                               | <b>94,58%</b> | <b>91,14%</b> | <b>91,26%</b> | <b>92,34%</b> | <b>101,29%</b> | <b>105,22%</b> | <b>81,36%</b> | <b>93,88%</b> |

Source : comptes administratifs

Témoin d'une forme de dérive, il est observé qu'au budget primitif pour 2021, la section de fonctionnement a été équilibrée, compte tenu d'un résultat reporté excédentaire à son plus haut niveau historique (0,90 M€ au R002), par l'inscription inédite en dépenses :

- d'une somme de 0,21 M€ de « dépenses imprévues » au compte 022 : ces crédits inutiles ont été entièrement annulés en fin d'exercice<sup>96</sup> ; mieux, cette inscription, inspirée de l'article L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales qui plafonne le crédit à 7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section de fonctionnement d'une commune, n'est pas prévue à l'instruction M832 applicable aux centres de gestion et n'est donc pas conforme au droit comptable et budgétaire en vigueur<sup>97</sup> ;
- d'une somme de 0,31 M€ au compte 023 (virement à la section d'investissement).

<sup>96</sup> Source : compte administratif pour 2021, voté le 12 avril 2022.

<sup>97</sup> Cette irrégularité a été rééditée et même amplifiée au budget primitif 2022 (264 000 € de dépenses imprévues en fonctionnement, outre 36 000 € en investissement).

Ce sur-prélèvement de la section de fonctionnement, dont la section d'investissement n'avait en réalité aucun besoin (le crédit de 0,31 M€ a été entièrement annulé en fin d'exercice, ce qui explique le taux d'exécution dégradé en recettes d'investissement pour 2021, mais aussi en dépenses de fonctionnement), a lui-même conduit à la surestimation des dépenses prévisionnelles de la section :

- 0,59 M€ de dépenses d'équipement prévisionnelles inscrites aux chapitres 20 et 21 : seuls 0,13 M€ ont été réalisés (22 %), d'où une annulation massive de crédits en fin d'exercice de près de 0,46 M€<sup>98</sup> ;
- 41 500 € de « dépenses imprévues » au compte 020 (avec la même remarque de régularité que précédemment), eux aussi non utilisés.

L'établissement inscrit à son budget des dépenses « fictives » (y compris dépenses imprévues irrégulières) destinées à afficher un équilibre des sections et donnant à annulations massives de crédits en fin d'exercice. Ce constat est relevé depuis 2017, exercice au début duquel le seul projet d'investissement d'ampleur (0,82 M€ de travaux d'extension des locaux du centre) a été abandonné<sup>99</sup>. Les recettes, surabondantes puisqu'en partie inutilisées, interrogent donc les niveaux des cotisations et des tarifs appliqués par l'établissement (ou, en regard, l'étendue des prestations rendues), ce que l'équilibre fictif affiché lors du vote du budget empêche de mettre en évidence. Le débat d'orientation budgétaire, pourtant prolix sur la maîtrise des dépenses, élude le sujet.

Les excédents budgétaires annuels ont généré une vaine accumulation de réserves, en l'absence de réel programme d'investissement. Tout au plus le centre envisageait-il en 2022 « d'étudier un changement des fenêtres et la mise en place de stores solaires pour environ 30 000 euros »<sup>100</sup>, outre l'éventuelle acquisition d'un terrain pour créer un parking. Cette acquisition n'a pas été chiffrée mais on note qu'il s'agit d'une simple « frange » d'une parcelle agricole en friches<sup>101</sup>, ce qui interroge les quelque 375 000 € inscrits aux comptes 21 dans le budget pour 2022 (lequel, au total, affiche presque 500 000 € de dépenses d'investissement).

L'ordonnateur confirme l'existence d'un besoin de financement des investissements à venir, en s'appuyant sur la probabilité de l'engagement du projet d'extension du bâtiment, sans toutefois en préciser l'échéance. La chambre rappelle que les inscriptions budgétaires afférentes sont sujettes à caution, eu égard à l'abandon du projet par le conseil d'administration en mars 2017.

---

<sup>98</sup> Source : compte administratif pour 2021.

<sup>99</sup> Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 21 mars 2017. Cette annonce de l'abandon ayant été faite aux membres du conseil, auxquels il a également été demandé par voie de conséquence d'autoriser l'annulation du permis de construire, plus de 380 000 € n'en sont pas moins inscrits au BP en frais d'études et de construction « liés aux éventuels travaux d'extension du centre ».

<sup>100</sup> En réponse au questionnaire n° 2 de la Chambre.

<sup>101</sup> En réponse au questionnaire n° 4 de la Chambre.

Tableau n° 10 : Évolution des résultats de clôture

| (en euros)   | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020      | 2021      |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| <b>Résultat de clôture <sup>(1)</sup><br/>en investissement</b>    | 338 665 | 494 192 | 492 949 | 401 332 | 311 478 | 294 158   | 196 768   |
| <b>Résultat de clôture <sup>(1)</sup><br/>en fonctionnement</b>    | 216 496 | 4 249   | 197 636 | 260 781 | 588 329 | 905 836   | 1 076 765 |
| <b>Résultat global de clôture <sup>(1)</sup><br/>de l'exercice</b> | 555 161 | 498 441 | 690 585 | 662 113 | 899 807 | 1 199 934 | 1 273 533 |

Source : comptes de gestion

<sup>(1)</sup> résultat de clôture = résultat à la clôture de l'exercice précédent + résultat de l'exercice en cours

Il découle de ce qui précède que le budget est voté de manière insincère par surestimation des dépenses. Les pratiques mises en œuvre pour justifier l'emploi de recettes se soldent par des excédents continûment en hausse.

En l'absence de modification du périmètre d'action de l'établissement, il est donc impératif de réexaminer les bases de calcul des recettes, afin d'éviter toute ponction inutile sur des budgets locaux.

#### 4.1.3. Les annexes au compte administratif

L'instruction M832 appelle à la production d'annexes budgétaires incluant, notamment, diverses informations relatives au personnel. Or, l'examen des comptes administratifs de la période 2015 à 2021, assortis des délibérations correspondantes, révèle l'absence systématique de cinq<sup>102</sup> des six annexes attendues. Seule l'annexe portant sur les principales opérations d'ordre de section à section est effectivement complétée.

L'établissement est donc invité à se conformer à l'instruction M832 en offrant au travers d'annexes complètes et fiables le niveau requis de transparence financière.

## 4.2. La fiabilité des comptes

### 4.2.1. La comptabilité d'engagement et le rattachement des charges

Ainsi que le rappelle l'instruction M832, l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre, dans les limites des autorisations budgétaires, une obligation de laquelle résultera une charge. L'ordonnateur est dans l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement, afin de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits. Il s'agit d'un véritable outil de pilotage du budget et de la trésorerie, de fiabilisation des restes à réaliser et de sincérité des résultats.

<sup>102</sup> Les états manquants concernent la dette, les engagements donnés et reçus, les amortissements et provisions, la répartition des charges et l'effectif.

Or, la comptabilité d'engagement est en l'espèce tenue par le CDG 04 de manière aléatoire et partielle. De fait, l'essentiel des paiements est en réalité effectué une fois la facture reçue. Les totaux annuels des dépenses réalisées au chapitre 011 en sont les témoins, puisqu'ils représentaient 4 à 19 fois ceux des montants engagés au cours de la période contrôlée.

**Tableau n° 11 : Comparaison des dépenses engagées et des dépenses réalisées au chapitre 011**

| En euros    | Engagé     | Réalisé    | Écart      |
|-------------|------------|------------|------------|
| <b>2015</b> | 73 757,48  | 303 085,00 | 229 327,52 |
| <b>2016</b> | 44 047,59  | 394 500,87 | 350 453,28 |
| <b>2017</b> | 19 288,76  | 381 333,11 | 362 044,35 |
| <b>2018</b> | 43 814,48  | 291 153,88 | 247 339,40 |
| <b>2019</b> | 47 888,19  | 283 597,18 | 235 708,99 |
| <b>2020</b> | 60 711,06  | 291 393,89 | 230 682,83 |
| <b>2021</b> | 112 422,83 | 388 026,34 | 275 603,51 |

Sources : comptabilité d'engagement du CDG 04 et comptes administratifs et de gestion

L'établissement a convenu au cours de l'instruction de sa carence et il ne peut que lui être recommandé d'y remédier, quand bien même il ne souffre d'aucune difficulté pour régler ses dépenses.

Il est observé qu'une comptabilité d'engagement correctement tenue permettrait le juste recensement des charges à rattacher. L'absence de certaines données au sein de la comptabilité présentée malgré les prescriptions de l'instruction M832 (dont la date du service fait) n'a pas permis à l'équipe de contrôle d'attester que le principe d'indépendance des exercices a été respecté ou, à tout le moins, que la permanence de la pratique d'un exercice sur l'autre n'a pas eu d'incidence significative sur l'un des résultats observés.

**Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre la comptabilité d'engagement conformément à l'instruction comptable et budgétaire M832.**

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à revoir les processus budgétaires et comptables au cours de l'exercice 2023, à l'occasion de la mise en œuvre de l'instruction comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

#### **4.2.2. Les provisions pour risques et charges**

De telles provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine mais que des événements survenus ou en cours rendent probables.

Sur ce point, la chambre note que, s'agissant du provisionnement opéré au compte 1518 « *autres provisions pour risques* » (abondé à hauteur de 60 000 € en 2015, 70 000 € en 2016 et 80 000 € depuis 2017), le CDG 04 n'a pas été en capacité d'en préciser les motifs. Si l'absence de cause (ou sa disparition) est confirmée, l'établissement doit procéder à une reprise sur provision.

#### 4.2.3. Le suivi et la gestion du patrimoine

La comparaison des données de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et celles de l'état de l'actif tenu par le comptable pour 2020<sup>103</sup> a mis en évidence des écarts.

Des opérations de régularisation ont été menées dès le cours de l'instruction. La plus importante d'entre elles a donné lieu au transfert du montant correspondant à la construction des locaux du CDG 04 (achevée depuis 2008 et non amortissable), soit plus de 2 M€ du compte 2313 au compte 21.

Quelques écarts subsistent encore affectant quatre comptes retracés dans le tableau ci-dessous, qui doivent conduire le CDG 04 à poursuivre le travail de régularisation entrepris avec le comptable public. Il est précisé que certaines opérations retracées à l'inventaire et non amorties sont particulièrement anciennes<sup>104</sup>, les plus récentes témoignant en revanche de la prise en compte régulière des amortissements.

**Tableau n° 12 : Écarts constatés entre l'état de l'actif et l'inventaire en 2020 et non régularisés au 31 mai 2022**

| Comptes | Inventaire (a) | Etat de l'actif (b) | Différence (a-b) |
|---------|----------------|---------------------|------------------|
| 203     | 59 114         | 291 561             | - 232 447        |
| 2051    | 122 557        | 100 523             | - 100 523        |
| 2135    | 76 545         | 76 623              | - 78             |
| 2183    | 274 185        | 172 046             | 102 139          |

Sources : documents et réponses transmis par le CDG 04 et le comptable public via CDG-D

## 5. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière qui suit a été réalisée à partir des données issues des comptes de gestion depuis l'exercice 2015 (quelques retraitements ayant été effectués sur certains postes de produits). En l'absence d'une comptabilité d'engagement correctement tenue, la qualité de ces données demeure perfectible.

<sup>103</sup> Le dernier état de l'actif produit concerne l'exercice 2020.

<sup>104</sup> Pouvant remonter à 2004 sur des durées d'amortissement de 3 à 5 ans.

## 5.1. Les performances financières annuelles

### 5.1.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion, qui représentent un montant moyen de 2,6 M€ chaque année, ont connu une augmentation soutenue de + 5,7 % entre 2015 et 2021.

Ils sont en quasi-totalité, à près de 96 % en moyenne sur la période, constitués des produits des activités enregistrés au chapitre 70. Après correction des données comptables pour tenir compte à la fois :

- d'une imputation erronée de revenus d'immeubles sur le compte 7083 lors des exercices 2015 et 2016<sup>105</sup>,
- et, à l'inverse, de l'imputation erronée des produits tirés de la mission facultative « gestion administrative des dossiers d'assurance CNP » sur le compte 75881 jusqu'en 2020<sup>106</sup>,

il apparaît que ces produits d'activité ont augmenté de 2,5 % au cours de la période contrôlée, même si les exercices 2020/2021 de crise sanitaire sont marqués par un tassement en fin de période.

**Tableau n° 13 : Évolution des produits de gestion**

|   | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             | 2021             | Var.<br>2021/2015 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Produits des activités (chapitre 70, *CORRIGE)                            | 2 519 344        | 2 811 082        | 2 613 424        | 2 613 499        | 2 740 182        | 2 531 803        | 2 586 401        | + 2,5 %           |
| Dotations subventions et participations : subvention FIPHFP (chapitre 74) | 3 101            | 0                | 164 903          | 111 045          | 0                | 149 240          | 81 454           | N.S.              |
| Produits de gestion courante (chapitre 75, *CORRIGE )                     | 39 968           | 39 724           | 39 968           | 39 968           | 39 968           | 39 968           | 39 968           | 0 %               |
| <b>TOTAL DES PRODUITS DE GESTION</b>                                      | <b>2 562 413</b> | <b>2 850 806</b> | <b>2 818 295</b> | <b>2 764 512</b> | <b>2 780 150</b> | <b>2 721 011</b> | <b>2 707 823</b> | <b>+ 5,7 %</b>    |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

<sup>105</sup> Les revenus tirés de la location d'une partie des locaux du bâtiment occupé par le CDG 04 au profit du CNFPT (environ 40 000 €) ont en effet été indûment enregistrés au chapitre 70 (compte 7083) en 2015 et 2016. À partir de 2017, ils sont correctement enregistrés au compte 752.

<sup>106</sup> D'après l'instruction M832, le compte 75881 n'est mouvementé que pour autant que le centre agit en qualité d'assureur vis-à-vis de ses adhérents et enregistre la rétribution versée par la compagnie d'assurance. En l'espèce, les sommes enregistrées sur ce compte correspondent uniquement à des « frais de gestion » versés par les collectivités adhérentes au titre d'une mission facultative (contrôle et du suivi administratif de leurs contrats de prévoyance), relevant de comptes 706. Ce produit reste en tout état de cause marginal (passé de 35 000 € en 2015 à 43 000 € en 2020) et l'abandon de la mission à partir de 2021 n'aura donc que peu d'incidence sur les grands équilibres budgétaires.

Les principaux produits d'activité et leur évolution sont retracés dans le tableau ci-dessous. Pour l'exactitude des données, il est signalé qu'un nouveau retraitement s'est avéré nécessaire : en effet, les comptes 7085 et 7086<sup>107</sup> ont été incorrectement mouvementés à partir de 2018, laissant croire à tort que l'établissement n'aurait reçu aucun transfert de ressources du CNFPT au titre des concours régionalisés à partir de 2019 et que la totalité des recettes « concours » de ces mêmes exercices procèderaient de la seule organisation par le CDG 04 d'épreuves de catégorie C.

**Tableau n° 14 : Évolution des principaux produits des activités**

|   | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020             | 2021    | Var.<br>2021/2015 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|---------|-------------------|
| cotisations obligatoires c/ 7061                                  | 582 736 | 643 071 | 684 857 | 703 994 | 707 373 | 774 985          | 755 463 | +29,6 %           |
| cotisations additionnelles c/ 7062                                | 624 468 | 686 097 | 646 302 | 662 163 | 662 898 | 695 126          | 704 507 | +12,8 %           |
| conventions et remboursements c/ 70638 <sup>108</sup><br>*CORRIGE | 599 053 | 783 865 | 486 651 | 600 091 | 867 684 | 727 277          | 723 520 | +28,3 %           |
| refacturations de personnels mis à disposition c/ 70842           | 544 453 | 604 159 | 504 240 | 473 445 | 334 025 | 262 365          | 250 662 | -54,0 %           |
| remboursement du coût-lauréat c/ 7085<br>*CORRIGE                 | 30 231  | 17 864  | 27 954  | 16 296  | 26 174  | 0 <sup>109</sup> | 52 836  | N.S.              |
| transfert des ressources CNFPT c/ 7086<br>*CORRIGE                | 110 611 | 29 078  | 222 702 | 126 232 | 84 414  | 42 463           | 64 913  | -41,3 %           |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

À l'exception des transferts de ressources du CNFPT et des refacturations et remboursements pour personnels mis à disposition (incluant les recettes liées au service de remplacement dont l'évolution a été commentée *supra*), tous les produits d'activités ont connu une nette augmentation au cours de la période contrôlée.

Principales sources de financement de l'établissement puisqu'ils représentent à eux seuls, en moyenne, près de la moitié du total des produits de gestion perçus chaque année, les produits tirés des cotisations obligatoire et additionnelle – largement indifférentes aux effets de la crise sanitaire compte tenu de leurs modalités de calcul - ont respectivement augmenté de 30 % et 13 % entre 2015 et 2021<sup>110</sup>. Plus sensible à la conjoncture et par nature plus volatile d'un exercice à l'autre, le produit des facturations des missions facultatives (hors service de remplacement) a lui aussi fortement augmenté sur la même période (+ 28 %) malgré le recul

<sup>107</sup> Le compte 7085 doit enregistrer le coût-lauréat perçu de non-affiliées au titre de l'organisation de concours et examens professionnels de catégorie C. Le compte 7086 enregistre quant à lui le reversement de la compensation financière du CNFPT par le CDG 13 coordonnateur, au titre de l'organisation de concours et examens professionnels de catégories A et B dits transférés et gérés au niveau régional. En l'espèce, à partir de 2018, les sommes ont été incorrectement ventilées entre les deux comptes, et le solde du compte 7086 est, au compte de gestion, incorrectement présenté comme nul à partir de 2019.

<sup>108</sup> Correction pour intégrer les rétributions du compte 75881. À noter qu'à défaut de compte 7066 enregistrant la contribution légale en paiement de l'adhésion au socle commun, les sommes perçues des collectivités non-affiliées (région PACA et département des Alpes-de-Haute-Provence) au titre de la fraction de socle mise en œuvre (secrétariat des instances médicales) sont enregistrées sur ce compte. Elles représentant près de 137 000 € en 2020 et en 2021.

<sup>109</sup> Aucune facturation au titre des lauréats-concours en 2021, notamment en raison de la crise COVID et de perturbations dans les effectifs du centre chargés de cette mission. Une campagne de régularisation est en cours.

<sup>110</sup> Etant observé que l'affiliation de la commune de Digne-les-Bains a représenté à elle seule, en 2016, quelque 120 000 € de cotisations supplémentaires (110 000 € à partir de 2017 compte tenu de la baisse du taux de la cotisation additionnelle).

observable à partir de 2020, principalement imputable à l'évolution du produit des services autres que ceux liés à la santé.

L'évolution des produits liés à l'organisation des concours (remboursement du coût-lauréat et transfert des ressources du CNFPT par le CDG 13 coordonnateur au titre des concours de catégories A et B dits transférés) est, quant à elle, moins susceptible d'interprétation compte tenu tout à la fois de sa dépendance à la saisonnalité des épreuves et des phénomènes de décalages induits (acomptes et soldes avant / après épreuves ; délais inhérents à l'émission du titre et au recouvrement du coût-lauréat). On peut y ajouter, en fin de période, les perturbations du calendrier des sessions liées à l'épidémie de COVID-19. L'action régionalisée qui priorise l'organisation des « grands concours » par les CDG des départements littoraux de la région marginalise les recettes tirées de cette activité pour le CDG 04 (moins de 5 % en moyenne des produits d'activité annuels au cours de la période contrôlée).

### 5.1.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion (après atténuations sur charges de personnel) ont augmenté de 4,5 % entre 2015 et 2021 avec une évolution en deux temps : après une nette diminution entre 2018 et 2020, elles ont connu une reprise en 2021 (+ 8 % par rapport à 2020). Ce faisant, elles ont retrouvé leur niveau de 2017.

**Tableau n° 15 : Évolution des charges de gestion**

|   | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | var<br>2021/2015 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| <b>Charges à caractère général<br/>(chapitre 011)</b>           | 303 085   | 394 501   | 381 333   | 291 154   | 283 597   | 291 394   | 388 026   | + 28,03 %        |
| <b>Charges de personnel<br/>(chapitre 012)</b>                  | 1 972 437 | 2 106 918 | 1 978 391 | 2 053 710 | 1 800 915 | 1 703 347 | 1 843 177 | - 6,55 %         |
| - dont personnel titulaire                                      | 840 435   | 844 814   | 837 653   | 905 258   | 1 000 848 | 995 864   | 999 865   | + 18,97 %        |
| - dont personnel non titulaire                                  | 482 732   | 556 635   | 501 249   | 511 621   | 268 290   | 196 930   | 303 753   | - 37,08 %        |
| -dont personnel privé d'emploi<br>au compte 6431                | 0         | 8 522     | 1 639     | 2 895     | 0         | 0         | 0         | N.S.             |
| <b>Autres charges de gestion<br/>courante<br/>(chapitre 65)</b> | 154 193   | 206 393   | 115 221   | 252 391   | 259 311   | 287 056   | 248 290   | + 61,03 %        |
| - dont remboursement<br>d'activités syndicales                  | 76 413    | 137 393   | 44 220    | 181 192   | 187 238   | 215 332   | 175 906   | + 130,2 %        |
| <b>TOTAL DES CHARGES DE<br/>GESTION</b>                         | 2 429 715 | 2 707 812 | 2 474 945 | 2 597 255 | 2 343 823 | 2 281 797 | 2 479 493 | + 2,05 %         |
| - Atténuations de charges sur<br>personnel (chapitre 013)       | 91 938    | 32 188    | 27 755    | 9 235     | 17 831    | 20 501    | 36 274    | N.S.             |
| <b>TOTAL DES CHARGES DE<br/>GESTION<br/>APRES ATTENUATIONS</b>  | 2 337 777 | 2 675 624 | 2 447 190 | 2 588 020 | 2 325 992 | 2 261 296 | 2 443 219 | 4,51 %           |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

L'ensemble des postes de charges à caractère général, qui s'étaient contractés de près de 4 % entre 2015 et 2020 (grâce, notamment, à des économies sur les dépenses de maintenance et ce malgré des achats de matériels sanitaires en 2020), ont été impactés à la hausse en 2021. Les services extérieurs des comptes 61 ont plus particulièrement participé de cette évolution récente (+ 50 000 €), notamment avec la prise en location de véhicule via l'UGAP.

Les charges de personnel et frais assimilés (après atténuations), qui ont représenté en moyenne 77 % du total des charges de gestion au cours de la période contrôlée<sup>111</sup>, ont suivi la même tendance. Après une forte baisse entre 2015 et 2020 (- 10,5 %), largement portée à partir de 2018 par la diminution des dépenses de rémunérations des agents non-titulaires (eu égard, notamment, à la titularisation d'agents, à l'évolution du service de remplacement évoquée supra<sup>112</sup> et à la démission d'un médecin en 2019), ces dépenses ont de nouveau augmenté de 7,4 % en 2021<sup>113</sup>. Le poids des rémunérations des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) est quasi-nul compte tenu du caractère extrêmement marginal de cette mission pour l'établissement<sup>114</sup>.

Enfin, l'évolution des « autres charges de gestion courante » (+ 61 % entre 2015 et 2021) est exclusivement imputable à la hausse vertigineuse, déjà signalée, des remboursements d'activités syndicales, passés de 76 000 € en 2015 à plus de 175 000 € en 2021 (+ 130 %). Même si les sommes mandatées ont connu de fortes fluctuations d'un exercice à l'autre compte tenu du gel temporaire de certains remboursements (2016/2017) et des décalages subséquents dans les opérations de régularisation sur exercices antérieurs (à partir de 2018), la dépense devrait demeurer au niveau élevé observé en fin de période compte tenu de l'élargissement pérenne de la base remboursable.

### 5.1.3. Les charges financières

Les faibles charges d'intérêts supportées par le CDG 04 sont en constante diminution sur la période, par l'effet du remboursement de l'unique emprunt en cours. Elles ont représenté en moyenne moins de 1,3 % des charges courantes annuelles entre 2015 et 2021.

**Tableau n° 16 : Évolution des charges financières**

|  | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             | 2021             |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Charges de gestion</b>                      | 2 337 777        | 2 675 623        | 2 447 188        | 2 588 020        | 2 325 992        | 2 261 296        | 2 458 992        |
| <b>+ Charges financières</b>                   | 38 165           | 35 574           | 33 191           | 30 940           | 28 924           | 26 820           | 24 692           |
| <b>= Charges courantes</b>                     | <b>2 375 942</b> | <b>2 711 197</b> | <b>2 480 379</b> | <b>2 618 960</b> | <b>2 354 916</b> | <b>2 288 116</b> | <b>2 483 684</b> |
| <i>Charges financières / charges courantes</i> | 1,61 %           | 1,31 %           | 1,34 %           | 1,18 %           | 1,23 %           | 1,17 %           | 0,99 %           |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

<sup>111</sup> 84 % du total des charges de gestion en 2015, 77 % en 2019 et 75 % en 2020.

<sup>112</sup> Étant rappelé que les charges afférentes aux agents du service de remplacement recrutés par le CDG 04 sont surcompensées par les remboursements des collectivités auprès desquels ils sont mis à disposition.

<sup>113</sup> Cette augmentation est imputable aux rémunérations d'agents non-titulaires. Le CDG 04 l'explique par une pluralité de facteurs, notamment : paie d'un médecin sur une année pleine, recrutement d'un nouveau médecin, recrutement d'un deuxième archiviste.

<sup>114</sup> Le compte 6431 a même été mouvementé à tort en 2016 et 2018, de sorte que la seule dépense enregistrée au titre de la prise en charge des FMPE se limite à quelque 1 600 € en 2017.

#### 5.1.4. L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le résultat de fonctionnement

Entre 2015 et 2020, les principaux déterminants des performances financières annuelles du CDG 04 ont fait apparaître, sous l'effet conjugué de la hausse des produits de gestion, de la baisse des charges de gestion et de la baisse de l'annuité de dette, une forte amélioration des principaux soldes de gestion.

Même si les résultats de l'exercice 2021 marquent un repli compte tenu des évolutions des produits et des charges de gestion analysées *supra*, l'établissement dégage encore une confortable capacité d'autofinancement, malgré l'absence de vocation à investir et de projets significatifs avérés d'équipement à court et moyen terme.

**Tableau n° 17 : Évolution des soldes de gestion**

|  | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Excédent brut de fonctionnement</b> | <b>224 636</b> | <b>175 183</b> | <b>371 106</b> | <b>176 492</b> | <b>454 158</b> | <b>459 715</b> | <b>264 604</b> |
| <i>en % des produits de gestion</i>    | <i>8,77 %</i>  | <i>6,15 %</i>  | <i>13,17 %</i> | <i>6,38 %</i>  | <i>16,34 %</i> | <i>16,90 %</i> | <i>9,77 %</i>  |
| + Résultat financier                   | - 38 165       | - 35 574       | - 33 191       | - 30 940       | - 28 924       | - 26 820       | - 24 692       |
| + Résultat exceptionnel                | 3 630          | - 6 414        | 3 736          | - 1 459        | - 333          | - 10 239       | 17 074         |
| <b>CAF brute</b>                       | <b>190 101</b> | <b>133 195</b> | <b>341 651</b> | <b>144 093</b> | <b>424 901</b> | <b>422 656</b> | <b>256 986</b> |
| <i>en % des produits de gestion</i>    | <i>7,42 %</i>  | <i>4,67 %</i>  | <i>12,12 %</i> | <i>5,21 %</i>  | <i>15,28 %</i> | <i>15,53 %</i> | <i>9,49 %</i>  |
| - Annuité de la dette                  | 66 374         | 69 067         | 67 825         | 58 215         | 60 608         | 63 100         | 65 697         |
| <b>= CAF nette</b>                     | <b>123 727</b> | <b>64 128</b>  | <b>273 826</b> | <b>85 878</b>  | <b>364 293</b> | <b>359 556</b> | <b>191 289</b> |

|   |                |                  |                |                |                |                |                  |
|---|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>CAF brute</b>                            | <b>190 101</b> | <b>133 195</b>   | <b>341 651</b> | <b>144 093</b> | <b>424 901</b> | <b>422 656</b> | <b>256 986</b>   |
| - Dot. nettes aux amortissements            | 155 947        | 118 946          | 138 264        | 80 948         | 97 353         | 105 149        | 86 057           |
| - Dot. nettes aux provisions                | 10 000         | 10 000           | 10 000         | 0              | 0              | 0              | 0                |
| <b>= Résultat section de fonctionnement</b> | <b>24 158</b>  | <b>4 249</b>     | <b>193 387</b> | <b>63 145</b>  | <b>327 548</b> | <b>317 507</b> | <b>170 929</b>   |
| + Report à nouveau                          | 192 338        | 0 <sup>115</sup> | 4 249          | 197 635        | 260 781        | 588 329        | 905 836          |
| <b>= Résultat cumulé</b>                    | <b>216 496</b> | <b>4 249</b>     | <b>197 636</b> | <b>260 780</b> | <b>588 329</b> | <b>905 836</b> | <b>1 076 765</b> |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

Dans ce contexte, l'accroissement des résultats cumulés (plus d'un million d'euros en 2021), dont une partie avait même été mise en réserves en 2016, objective la constitution d'excédents dont l'établissement n'a pas l'utilité. L'existence de recettes surabondantes interroge donc *a minima* les taux de cotisations, fixés à des niveaux élevés ou à leur maximum légal, ainsi que les tarifications appliquées et/ou l'étendue des moyens mis en œuvre pour le service rendu en contrepartie des rémunérations versées.

<sup>115</sup> Cette année-là, les excédents cumulés ont été mis en réserves.

## 5.2. La situation bilancielle

### 5.2.1. L'investissement et la dette

Le principal projet d'investissement (travaux d'extension du centre) ayant été abandonné, les dépenses d'équipement se limitent à des dépenses mobilières contenues (menus travaux, mobiliers et matériels informatiques) – outre des dépenses incorporelles liées à l'utilisation annuelle de licences, certificats électroniques et logiciels informatiques. Comme indiqué précédemment, l'établissement n'envisage aucun nouvel investissement significatif dans un proche avenir.

L'encours de dette procède de l'unique emprunt contracté en 2007 pour 1,375 M€ sur une durée de 21 ans (remboursé en partie par anticipation en 2011) afin de financer l'opération de construction du centre. Il se réduit dès lors d'année en année pour se fixer à 619 000 € au 31 décembre 2021, soit une capacité de désendettement légèrement supérieure à deux ans.

**Tableau n° 18 : Encours de dette et capacité de désendettement**

|   | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>CAF brute</b>                            | <b>190 101</b> | <b>133 195</b> | <b>341 651</b> | <b>144 093</b> | <b>424 901</b> | <b>422 656</b> | <b>256 986</b> |
| <b>Encours de dette</b>                     | 1 004 052      | 934 985        | 867 161        | 808 945        | 748 338        | 685 237        | 619 541        |
| <b>Capacité de désendettement en années</b> | 5,3            | 7,0            | 2,5            | 5,6            | 1,8            | 1,6            | 2,4            |

Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

### 5.2.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Conséquence directe de l'existence de ressources non employées et des excédents de fonctionnement dégagés chaque année, le fonds de roulement n'a cessé d'augmenter pour atteindre près de 1,3 M€ en 2021.

La trésorerie nette qui en découle représente 147 jours de charges courantes lors de ce même exercice (et a même culminé à 175 jours en 2020) : il s'agit d'un ratio largement supérieur à trois mois de charges courantes (seuil à partir duquel la trésorerie est considérée comme excédentaire), et encore faut-il tenir compte pour son calcul d'un besoin en fonds de roulement positif tout au long de la période, signe d'un probable retard dans le tirage des recettes.

**Tableau n° 19 : Évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie**

|  | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020             | 2021             |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Fonds propres                                    | 2 171 051      | 2 247 572      | 2 449 667      | 2 512 812      | 2 822 688      | 3 154 589        | 3 342 033        |
| - dont réserves                                  | 1 384 005      | 1 600 501      | 1 600 501      | 1 600 501      | 1 600 501      | 1 600 501        | 1 600 501        |
| - dont report à nouveau                          | 192 338        | 0              | 4 249          | 197 636        | 260 781        | 588 329          | 905 836          |
| + Provisions pour risques et charges             | 60 000         | 70 000         | 80 000         | 80 000         | 80 000         | 80 000           | 80 000           |
| + Dettes financières à long-terme                | 1 004 052      | 934 985        | 867 161        | 808 945        | 748 338        | 685 237          | 619 541          |
| = Ressources stables (A)                         | 3 235 103      | 3 252 557      | 3 396 828      | 3 401 757      | 3 651 026      | 3 919 826        | 4 041 574        |
| Emplois immobilisés (B)                          | 2 679 941      | 2 754 117      | 2 706 243      | 2 739 645      | 2 751 218      | 2 719 833        | 2 768 040        |
| <b>Fonds de roulement net global (A-B)</b>       | <b>555 162</b> | <b>498 440</b> | <b>690 585</b> | <b>662 112</b> | <b>899 808</b> | <b>1 199 993</b> | <b>1 273 534</b> |
| <i>En nombre de jours de charges courantes</i>   | 85             | 67             | 102            | 92             | 139            | 191              | 187              |
| <b>- Besoin en fonds de roulement net global</b> | <b>32 655</b>  | <b>118 817</b> | <b>86 929</b>  | <b>109 695</b> | <b>78 363</b>  | <b>105 979</b>   | <b>270 788</b>   |
| <b>= Trésorerie nette</b>                        | <b>522 507</b> | <b>379 623</b> | <b>603 656</b> | <b>552 417</b> | <b>821 445</b> | <b>1 094 014</b> | <b>1 002 746</b> |
| <i>En nombre de jours de charges courantes</i>   | 80             | 51             | 89             | 77             | 127            | 175              | 147              |

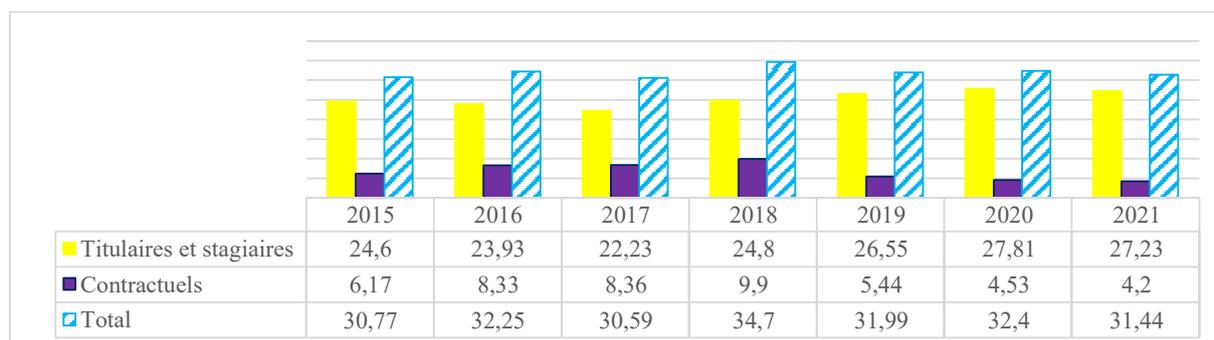
Source : CRC, à partir des données extraites des comptes de gestion

## 6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1. Les effectifs propres du CDG 04

Étant préalablement observé que la chambre a rencontré des difficultés à obtenir les données chiffrées concernant les effectifs propres de l'établissement, leur structure et leur évolution et ce, malgré un nombre restreint de personnels, le CDG 04 employait 34 agents permanents au 31 décembre 2021 (la moyenne nationale étant de 50 agents<sup>116</sup>). Les effectifs sont demeurés stables au cours de la période contrôlée (+ 0,67 ETP entre 2015 et 2021).

<sup>116</sup> Source : enquête globale 2018 de la FNCDG.

**Graphique n° 1 : Évolution des effectifs permanents du CDG 04 (en ETP)**

Source : CDG 04

Les agents titulaires représentent en moyenne 76,7 % de l'effectif global (permanents et non permanents<sup>117</sup>), étant précisé que l'établissement a procédé en milieu de période à 10 titularisations d'agents contractuels (9 agents de catégorie C et un de catégorie A), justifiées par le départ de 13 titulaires (6 mutations, 6 départs à la retraite, 1 décès). Le taux d'encadrement est élevé, ce qui n'est pas anormal compte tenu du niveau d'expertise requis au sein d'un CDG (30 % des agents relèvent de la catégorie A et 20 % de la catégorie B). La filière administrative est prépondérante (68 % des agents).

Malgré quelques évolutions d'un exercice à l'autre, la répartition des effectifs entre les types de missions est restée stable : + 1 ETP pour les effectifs affectés aux missions facultatives entre 2015 et 2021 et - 1 ETP pour les effectifs affectés à l'exercice des missions obligatoires.

En termes d'avancement de carrière, bien qu'une délibération du 15 juin 2007 ait fixé un ratio unique d'avancement de 100 % pour l'ensemble des grades, seuls 16 agents ont été promus sur 86 promouvables entre 2015 et 2021 (soit 18,6 %) <sup>118</sup>. Ce caractère sélectif permet de conserver à la politique d'avancement sa fonction d'outil de management du personnel.

## 6.2. Le temps de travail

Une nouvelle organisation du temps de travail a été adoptée par le conseil d'administration réuni le 14 décembre 2021<sup>119</sup>, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 qui a mis fin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, à tout régime dérogatoire antérieur en matière de durée annuelle de temps de travail.

De fait, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les agents du CDG 04 ont cessé de bénéficier des quatre jours de congés supplémentaires dont ils disposaient chaque année en moyenne. La durée légale annuelle de travail est donc, depuis lors, régulièrement fixée à 1 607 heures.

<sup>117</sup> Les non permanents représentant un faible effectif sur la période soit en moyenne 1,01 ETP.

<sup>118</sup> Un dans la catégorie A, 7 dans la catégorie B et 8 dans la catégorie C.

<sup>119</sup> Délibération n° 21/057 du 14 décembre 2021.

### 6.3. Le régime indemnitaire

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), s'est substitué à l'ensemble des primes existantes de même nature. 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 le complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation.

La mise en place du RIFSEEP au sein du CDG 04 a fait l'objet de cinq délibérations<sup>120</sup>. Les montants indemnitaires *maxima* d'IFSE et de CIA définis par la réglementation y ont été retenus. Ils ont ensuite été respectés individuellement.

On observe toutefois que, depuis 2019, plus de 75 % des agents perçoivent un même montant de CIA fixé à la somme forfaitaire de 1 000 € (les quelques autres personnels voyant leur prime soit imputée pour absentéisme, soit au contraire majorée<sup>121</sup>). Cette situation tend à établir que la manière de servir des agents et leur engagement professionnel sont en réalité faiblement valorisés et pris en compte – d'autant plus que l'établissement s'est montré défaillant dans l'élaboration des évaluations professionnelles de 2015 à 2018. L'octroi d'un CIA identique toutes catégories et groupes de fonction confondus n'est pas de nature à récompenser l'engagement individuel et la prise de responsabilités. La Chambre prend toutefois acte des termes de la délibération du conseil d'administration du 20 septembre 2022 fournie par l'ordonnateur à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, laquelle redéfinit les conditions de versement du CIA en réaffirmant le rôle central de l'évaluation professionnelle.

Pour le reste et compte tenu de l'extension du nombre de cadres d'emplois bénéficiaires du RIFSEEP et de la structure des missions exercées par le CDG 04, les primes et indemnités relevant de régimes plus anciens<sup>122</sup> ont été ou demeurent marginales, et n'appellent pas d'observation.

### 6.4. Les véhicules de service

L'établissement possède un parc de six véhicules de service disposant chacun d'une carte carburant et péage. Selon le règlement d'utilisation élaboré en 2015, chaque véhicule était équipé d'un carnet de bord et d'un boîtier de géolocalisation. Toutefois, ces deux dispositifs n'ont pas été reconduits lors du renouvellement du parc de véhicules en 2020. Depuis lors, le contrôle s'effectue à partir des facturations des prestataires (fournisseurs de carburants et péages).

---

<sup>120</sup> N° 17/040 du 27/11/2017, n° 18/024 du 31/05/2018, n° 18/032 du 09/10/2018, n° 19/012 du 01/03/2019 et n° 20/21 du 09/07/2020.

<sup>121</sup> Sur les trois agents concernés, pour deux d'entre eux, la majoration « *serait le fruit d'une négociation au moment du recrutement* » et pour le troisième, en retraite depuis avril 2020, est justifiée par des mises à disposition en qualité de secrétaire de mairie dans trois collectivités différentes.

<sup>122</sup> Prévues dans la délibération n° 15/023 du 3 juillet 2015.

La tenue d'un carnet de bord doit permettre de retracer l'utilisation du véhicule en mentionnant quotidiennement et par mission le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur, ainsi que celui du fonctionnaire éventuellement transporté ou celui du fonctionnaire ayant commandé la mission<sup>123</sup>. Pourtant, ce carnet n'est pas au nombre des documents visés dans le projet de règlement d'utilisation des véhicules préparé en 2021 par le CDG 04 (non encore adopté). L'établissement est donc invité à y remédier afin d'assurer le contrôle des usages.

---

<sup>123</sup> Circulaire ministérielle 14 octobre 1991 du Premier Ministre relative au fonctionnement des véhicules de service dans la fonction publique d'État.

## **ANNEXE**

Annexe. Principaux tarifs pratiqués par le CDG 04 (missions facultatives et assimilées)..... 55

**Annexe. Principaux tarifs pratiqués par le CDG 04 (missions facultatives et assimilées)**

| PRESTATIONS PREVUES DANS LA GRILLE TARIFAIRE VOTEE CHAQUE ANNEE |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|
| <b>Hygiène et sécurité au travail</b>                           | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,10 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 77 €/demi-journée   | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 73 €/site d'intervention   | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 73 €/site d'intervention   | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 73 €/site d'intervention<br>ACFI et HS Région : 700 €/jour |
| <b>Médecine professionnelle</b>                                 | Affiliés : cotisation forfaitaire de 52 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés : 62 €/agent<br>Département : 78 €/visite médicale<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale                       | Affiliés et Région : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Département : 80 €/visite médicale<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale  | Affiliés et région : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Département : 80 €/visite médicale<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale  | Affiliés : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés et département : 70 €/agent<br>Région : 80 €/agent<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale   |
| <b>Paies informatisées</b>                                      | Droit d'adhésion : 10 €*<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an  | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   |
| <b>Archives</b>   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   |
| <b>Secrétariat commission de réforme</b>                        | Non affiliés uniquement : 76 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 116 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  |
| <b>Secrétariat comité médical</b>                               | Non affiliés uniquement : 72,90 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 73 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   |
| <b>Accompagnement période de préparation au reclassement</b>    | -  | -  | -  | -  |
| PRESTATIONS HORS GRILLE   |  |  |  |  |
| <b>Remplacement et renforcement (délibération du 16/10/215)</b> | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  |
| <b>Assistance assurance statutaire</b>                          | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur » | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur » | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur » | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur »                                 |

\* droit d'adhésion titré une seule fois, lors de la création du dossier de l'agent nouvel entrant dans le logiciel de paie

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DES  
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE

|   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   |
|---|--|--|--|--|
| PRESTATIONS PREVUES DANS LA GRILLE TARIFAIRE VOTEE CHAQUE ANNEE |  |  |  |  |
| <b>Hygiène et sécurité au travail</b>                           | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 73 €/site d'intervention<br>ACFI et HS Région : 700 €/jour | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 90 €/site d'intervention<br>ACFI et HS Région : 700 €/jour | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI département : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI CNFPT : 700 €/journée<br>ACFI et HS Région : 700 €/jour | Part fixe cotisation : 300 €<br>Part variable cotisation : 0,12 % de la masse salariale<br>Intervention ACFI affiliés : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI non-affiliés : 90 €/demi-journée<br>Intervention ACFI CNFPT : 700 €/journée<br>Intervention HS et/ou ACFI Région : divers tarifs forfaitaires ou horaires selon la prestation |
| <b>Médecine professionnelle</b>                                 | Affiliés : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés et département : 70 €/agent<br>Région : 80 €/agent<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale   | Affiliés : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés et département : 70 €/agent<br>Région : 80 €/agent<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale   | Affiliés : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés, département, CNFPT : 70 €/agent<br>Région : 80 €/agent<br>France Agrimer : 70 €/agent<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale   | Affiliés : cotisation forfaitaire de 54 €/agent déclaré en N-1<br>Non-affiliés : 70 €/agent<br>Région : 80 €/agent "compte tenu de la mission spécifique de secrétariat"<br>CNRS : 0,25 % de la masse salariale<br>France Agrimer : 70 €/agent   |
| <b>Paies informatisées</b>                                      | Droit d'adhésion : 10 €*<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an  | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   | Droit d'adhésion : 10 €<br>Affiliés : 105 €/individu/an<br>Pour les non-affiliés : 115 €/individu/an   |
| <b>Archives</b>   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   | 340 €/journée d'intervention   |
| <b>Secrétariat commission de réforme</b>                        | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  | Non affiliés uniquement : 134 €/dossier  |
| <b>Secrétariat comité médical</b>                               | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   | Non affiliés uniquement : 87 €/dossier   |
| <b>Accompagnement période de préparation au reclassement</b>    | -  | 56 €/ heure (mission rendue au département et à la région)   | 56 €/ heure (mission rendue au département et à la région)   | 56 €/ heure (mission rendue au département et à la région)   |
| PRESTATIONS HORS GRILLE   |  |  |  |  |
| <b>Remplacement et renforcement (délibération du 16/10/215)</b> | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  | Remboursement du traitement + charges + 8 % de frais de gestion  |
| <b>Assistance assurance statutaire</b>                          | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur »                                 | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur »                                 | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur »   | Non prévu à la grille, pas de délibération. Selon mentions d'un document de travail : rémunération du CDG 04 à hauteur de « 5,5 % du montant de la prime avant remise appelée par l'assureur »   |

\* droit d'adhésion titré une seule fois, lors de la création du dossier de l'agent nouvel entrant dans le logiciel de paie



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

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

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[paca-greffe@crtc.ccomptes.fr](mailto:paca-greffe@crtc.ccomptes.fr)

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



Marseille, le **22 MARS 2023**

**LA PRÉSIDENTE**

Dossier suivi par : Bérénice FATELA, greffière  
04 91 76 72 65  
[paca-courrier@crtc.ccomptes.fr](mailto:paca-courrier@crtc.ccomptes.fr)

Réf. : GREFFE/BF/JT/n° **265**

Contrôle n° 2021-0195

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception  
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

à

**Monsieur Jacques DEPIEDS**  
Président du centre de gestion de la fonction  
publique territoriale  
des Alpes-de-Haute-Provence  
582 rue Font de Lagier  
04130 VOLX  
[r.jullerot@cdg04.fr](mailto:r.jullerot@cdg04.fr)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Alpes-de-Haute-Provence pour les exercices 2015 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, et au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, 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 des Alpes-de-Haute-Provence.

**Nathalie GERVAIS**