

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public national, chargé de plusieurs missions liées à l'emploi et à la formation des agents des collectivités territoriales. Organisme paritaire présent sur tout le territoire, le CNFPT qui emploie plus de 2 200 personnes dispose d'un budget annuel d'environ 350 M€ alimenté, pour l'essentiel, par une cotisation versée par les collectivités locales, assise sur les traitements d'environ 1,7 million d'agents territoriaux.

A l'issue d'un contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement pour les exercices 1993 à 2000, la Cour avait, en 2002, communiqué un rapport, qui a été ensuite publié, à la commission chargée des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il mettait en évidence de nombreuses défaillances et, dans certains cas, des irrégularités dans la gestion de l'établissement, qu'il s'agisse de la gestion des personnels, de l'immobilier ou des véhicules.

Le CNFPT a alors arrêté un « plan de redressement » dont la Cour a examiné la mise en œuvre lors d'un contrôle portant sur les exercices 2001 à 2005. Dans le bilan qu'elle en a tiré, publié dans son rapport public annuel en février 2007, la Cour relevait que le président avait engagé le Centre sur la voie du redressement, mais elle observait, toutefois, la persistance de nombreuses insuffisances, qu'elle jugeait préoccupantes, et une application insuffisamment rigoureuse des nouvelles directives. La Cour appelait alors à mener à leur terme les réformes entreprises, en soulignant notamment la nécessité d'accroître l'efficacité de l'organisme afin de répondre aux besoins nouveaux des collectivités et de se préparer aux évolutions législatives en débat à l'époque.

Les observations qui suivent résultent d'un nouveau contrôle des exercices 2004 à 2008, intégrant quelques données plus récentes de 2009 et 2010, a porté sur les services du siège parisien, cinq délégations de métropole et trois écoles. La Cour s'est particulièrement attachée à

examiner les suites réservées à ses précédentes recommandations et à la mise en œuvre de la réforme issue de la loi du 19 février 2007.

La Cour a constaté la persistance de graves anomalies de gestion.

I - Une adaptation tardive des activités aux missions nouvelles malgré une grande aisance financière

A - Un nouveau cadre législatif

Les missions du CNFPT avant la loi du 19 février 2007 :

- la formation initiale d'application des fonctionnaires territoriaux, leur formation continue, la préparation aux concours et aux examens professionnels ;

- l'organisation des concours et examens des agents de catégorie A des filières administrative, technique, culturelle, sportive et de police municipale ;

- diverses autres missions relatives à l'emploi territorial, notamment la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE), au nombre de 162 à fin 2008.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, en introduisant le droit individuel à la formation professionnelle et la validation des acquis de l'expérience professionnelle, a renouvelé les missions du CNFPT.

Le CNFPT, chargé de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, a conservé la responsabilité de la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences ainsi que de la tenue du répertoire national des emplois de direction. Il reste désormais chargé, pour les seuls agents de catégorie A+, de la bourse nationale des emplois et de la gestion des FMPE. Enfin, et surtout, aux formations initiales sont substituées des formations d'intégration et des formations de professionnalisation de plus courte durée, et à compter du 1^{er} janvier 2010, les concours des agents de catégorie A (hormis ceux de catégorie A+) sont gérés par les centres départementaux de gestion¹⁰⁶ auxquels les

¹⁰⁶ Ces centres sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par les employeurs territoriaux. Ils participent à la gestion des personnels des collectivités. Celles de moins de 350 agents y sont obligatoirement affiliées ; les autres collectivités peuvent bénéficier de leurs prestations si elles le souhaitent.

moyens budgétaires correspondants ont été transférés mais pas les agents qui s'en occupaient, à quelques exceptions près,. Une centaine d'agents sont donc demeuré en surnombre au CNFPT, leur reconversion étant difficile.

La loi de février 2007 était l'occasion, pour l'établissement, de lancer des réformes profondes de son organisation, de son fonctionnement et des services rendus qui ne donnaient satisfaction ni aux agents territoriaux ni aux élus locaux. Alors que ni les moyens financiers, ni les moyens humains ne lui faisaient défaut, le CNFPT est resté peu réactif jusqu'en 2009. Ce n'est qu'en 2010 qu'il a adopté, après une concertation approfondie, un « projet national de développement » qui vise à satisfaire les demandes nouvelles et remédier aux insuffisances de la gestion.

Trois axes de réforme apparaissent, à la Cour, mériter une attention particulière.

a) Développer des relations avec ses partenaires

La redéfinition légale des missions du CNFPT l'oblige à développer des relations plus actives avec les centres départementaux de gestion, les réseaux de formation propres à certains milieux professionnels et les universités, avec lesquelles les relations restent à établir pour la mise en œuvre de formations communes.

Une collaboration plus étroite doit également être recherchée avec les collectivités territoriales avec lesquelles le CNFPT a noué, de longue date, des relations, qui se sont notamment traduites par des contrats d'objectifs territorialisés (COT) et des plans régionaux de développement (PRD).

L'établissement, confronté à une demande de retour sur cotisation de la part des grandes collectivités, qu'il a décidé de satisfaire, de manière informelle, à hauteur de 20%, doit être plus réactif dans la réponse aux besoins.

b) Renouveler l'ingénierie de formation

Sous le double effet de la loi de février 2007 et des nouvelles technologies, une offre de formation sous forme d'un catalogue de prestations standardisées, modifiées à la marge chaque année, n'est plus adaptée à ce qui devient une logique non plus d'offre mais de demande, territorialisée et individualisée.

Le CNFPT, qui a infléchi ses pratiques au cours des dernières années, doit rénover plus profondément son ingénierie et donner plus de cohérence à l'organisation de ses travaux sur la formation à distance. Cette rénovation est, au demeurant, la seule façon d'accompagner dans des conditions économiquement acceptables la généralisation des parcours individuels de formation.

c) Définir une stratégie pour les écoles

Le CNFPT n'étant plus chargé que de la formation initiale des cadres de catégorie A+, assurée par l'institut national des études territoriales (INET), se pose la question de l'emploi des personnels, des bâtiments, et des missions des écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) qui dispensaient auparavant la formation initiale des agents de catégorie A.

Les effets de la réforme ont d'ailleurs été plus brutaux que prévus dans les budgets et la programmation : de 2007 à 2008, les activités des écoles ont chuté de 42 % en journées de formation et de 63 % en journées formation stagiaire. L'ENACT de Dunkerque, dont le volume d'activité était moins important que celui des autres écoles avant la réforme, a vu son plan de charge se dégrader davantage après. En 2009, le nombre de journées stagiaire y était inférieur (7 355) à celui de l'ENACT de Nancy (12 683) ; en 2007, l'activité cumulée de ces deux écoles (20 018 jours) était inférieure à la moitié de l'activité d'une seule des deux autres écoles, Angers (42 404) ou Montpellier (55 077).

A partir de 2008, les écoles se sont cependant attachées à diversifier leurs prestations. En fonction des projets, se sont esquissées leur spécialisation en « pôles de compétence », leur mise en réseau et une mutualisation de leurs moyens avec ceux des délégations régionales. Un accroissement des actions de formation continue a permis de limiter la baisse de l'activité tandis que l'offre a été orientée dans un sens plus qualitatif et moins répétitif

Mais il a fallu attendre 2010 pour qu'avec son « projet national de développement », le CNFPT décide de transformer les ENACT en instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) chargés, sous l'égide de l'INET, d'une mission de formation des cadres et de pilotage de réseaux des « pôles de compétence » dispersés sur le territoire.

Ces instituts sont chargés de trois catégories de missions afin « d'atténuer autant que possible la disparition des formations initiales des catégories A » :

- une offre de formation statutaire en direction des catégories A, des actions d'intégration et de professionnalisation ;
- une animation de réseaux de pôles de compétence au service de l'ensemble du CNFPT dans un champ de spécialisation déterminé pour chaque nouvel institut ;
- l'organisation de formations nationales ou interrégionales conçues en liaison avec l'INET dans leur champ de spécialisation afin d'élargir l'offre de formation des cadres A+, les champs de spécialisation ayant été définis afin d'équilibrer les attributions nouvelles et maintenir le réseau existant.

La Cour considère que cette stratégie visant principalement, dans une situation de crise, à sauvegarder le réseau des écoles reste trop floue, s'agissant en particulier de la nécessaire adéquation des moyens en place au champ, désormais réduit, des missions.

B - L'abondance de la ressource et ses effets

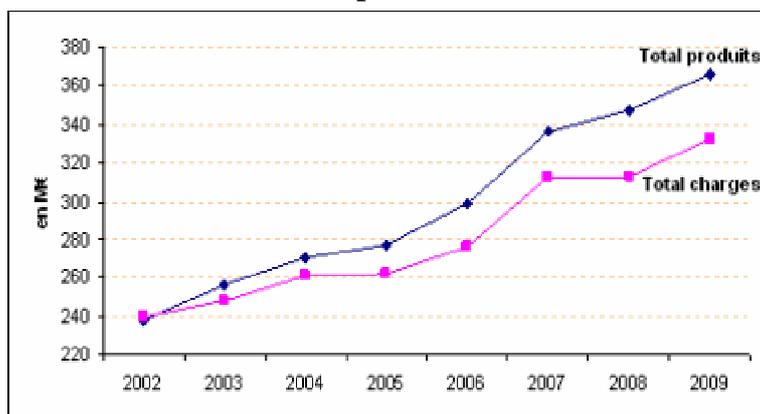
1 - Une aisance financière certaine

Les recettes, composées à 87 % de cotisations obligatoires prélevées au taux de 1 % sur la masse des rémunérations versées aux agents territoriaux, ont progressé de 35,3 % entre 2004 et 2009. De 2004 à 2008, le nombre des agents en équivalent temps plein est passé de 1 425 000 à 1 666 600, soit une hausse de 17 %¹⁰⁷.

Les dépenses ont crû de 27,7 % au cours de la même période. Les deux principales charges courantes non financières du Centre sont les traitements et salaires (pour 38 à 40 %) et les achats et charges externes (pour 41 à 46 %, dont les contrats de prestations de services de formation et hors formation).

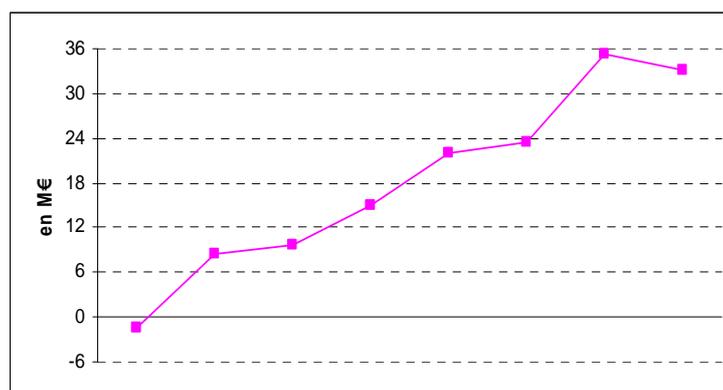
¹⁰⁷ Et de 1 030 450 à 1 268 900 pour les seules collectivités territoriales, soit + 23 % (source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique – faites et chiffres 2009-2010 - DGAFP)

Evolution des dépenses et des recettes



Le résultat, positif à compter de 2003, s'est continûment accru jusqu'en 2008. Il a été multiplié par quatre en sept ans. L'exercice 2008 est excédentaire de plus de 35 M€ en raison d'une poursuite de l'augmentation des recettes, en particulier des cotisations, conjuguée à une réduction des dépenses résultant d'une baisse de l'activité. Une certaine reprise de l'activité en 2009 a produit un léger recul du résultat (33,2 M€), sans pour autant inverser les évolutions passées.

Progression du résultat annuel



Les bilans confirment la particulière aisance financière du CNFPT : accroissement des fonds propres, disponibilités abondantes, endettement réduit. En 2009 les fonds propres atteignaient 326,7 M€. En cinq ans le solde du compte au Trésor public a été multiplié par quatre, passant de 27,9 à 108,7 M€.

2 - Un développement de l'activité inférieur à la hausse de la ressource

a) Les données d'ensemble

De 2004 à 2007, l'activité du CNFPT a augmenté moins que ses recettes. Alors que le produit des cotisations encaissées par le CNFPT augmentait de 40 %, le nombre des journées de formation stagiaire ne s'est accru que de 24 %. L'année 2008 a été marquée par une baisse de 7,8 % du nombre de journées formation stagiaire, le Centre n'ayant pas réussi à compenser l'importante réduction des formations initiales, pourtant annoncée, par une augmentation des formations continues. Un certain redressement est intervenu en 2009 (+11,2 %).

En progression limitée, l'activité de formation a continué de présenter trois faiblesses: la persistance du refus de stage, le maintien d'un taux d'absentéisme élevé de la part des stagiaires et la quasi-absence d'évaluation ex-post des formations.

b) Les refus de stage et l'absentéisme

Le refus de stage témoigne de l'incapacité du CNFPT à satisfaire la totalité des demandes d'inscription qui lui sont présentées. L'objectif de diminution du taux de refus, assigné aux directions régionales les plus concernées, a été en partie atteint, puisque le taux a baissé globalement d'un tiers de 2004 à 2008. Il est cependant encore de 10%, ce qui témoigne d'une inadéquation persistante de l'offre aux besoins :

- inadéquation quantitative qui appelle davantage de flexibilité dans l'organisation et en particulier plus de dédoublement de stages ;
- inadéquation qualitative qui requiert une évaluation des formations pour mieux répondre aux besoins des collectivités.

Par ailleurs, quelle que soit la formation, l'absentéisme est élevé et a nettement progressé. Il avoisine 19 %, c'est-à-dire que, sur cinq stagiaires inscrits, un, en moyenne, ne se présente pas à la formation prévue. Ce phénomène a des causes multiples, à l'analyse desquelles le CNFPT est attentif. Pour en réduire certaines, un dialogue avec les collectivités est nécessaire.

c) Les formations payantes

Le CNFPT diversifie ses interventions avec des formations payantes. Elles ont augmenté moins rapidement que les formations non

payantes et toujours moins que ce qui était prévu. Les recettes inscrites aux budgets n'ont jamais été atteintes.

La grille de tarification, arrêtée par une délibération du conseil d'administration du 11 février 2004, inclut des frais de gestion calculés au taux de 22 %, récemment porté à 25 %, sur le total des « dépenses pédagogiques ». Toutefois, l'absence de comptabilité analytique ne permet pas d'appréhender l'ensemble des coûts. La justification des tarifs appliqués est, par conséquent, mal comprise des collectivités clientes.

Dans ces conditions la recommandation déjà formulée par la Cour garde toute sa portée. La formation est une activité de production de services marchands ouverte à la concurrence. Le CNFPT, chargé d'une mission de service public pour laquelle il bénéficie de droits spéciaux, doit se mettre en conformité avec la directive européenne et se soumettre à l'obligation de tenir des comptes séparés¹⁰⁸.

3 - L'importance croissante des investissements immobiliers

De 2004 à 2008, la surface totale des locaux occupés par le Centre a augmenté de 8 %, alors que le nombre de sites a baissé. Le référentiel d'organisation des locaux, conçu par le Centre, n'est pas appliqué ; les aménagements réalisés résultent davantage de négociations entre le siège et les délégations régionales, que d'une évaluation objective des besoins.

Les surfaces des immeubles en pleine propriété ont augmenté de 22 % en 5 ans, ce qui permet au CNFPT d'être propriétaire de 69 % des surfaces qu'il occupait fin 2008. Le choix d'acquérir ou de construire des locaux plutôt que les louer remonte au début des années 1990, les excédents accumulés par le CNFPT lui ayant permis de réaliser cette politique sans contrainte financière particulière.

Depuis 2010, la programmation immobilière est devenue plus ambitieuse et constitue un axe majeur de la stratégie de l'établissement, qui vise à réorganiser son parc en fonction de ses objectifs de territorialisation et de développement durable et à tenir compte des évolutions rétrospective et prévisionnelle de l'activité.

Cette politique est facilitée par l'abondance de ses réserves financières. Le budget prévisionnel 2008 prévoyait 80,3 M€ d'investissements immobiliers de 2007 à 2011. Celui de 2009 en prévoyait 78,9 M€ de 2008 à 2012. Le plan d'investissement immobilier,

¹⁰⁸ en application de l'ordonnance n°2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membre et les entreprises publiques et du décret n°2004-1243 du 23 novembre 2004 pris pour son application

approuvé par le conseil d'administration en février 2010, est encore plus ambitieux : les dépenses sur la période 2009-2013 y sont évaluées à plus de 150 M€, soit plus de 30 M€ par an, tant pour des constructions neuves que des rénovations. L'application de ce plan conduirait à plus que doubler les dépenses immobilières du Centre.

Le regroupement sur un seul site des trois implantations du siège, pour lequel l'acquisition d'un immeuble dans Paris intra-muros est programmée, illustre cette ambition. A lui seul cet immeuble d'environ 10 000 m², pour des bureaux et des salles de cours, coûterait 67 M€. Cette acquisition serait très partiellement financée par la cession d'un des trois immeubles parisiens (pour un prix escompté de 10 à 11 M€), le CNFPT étant locataire des deux autres.

Enfin, en raison de cet accroissement massif de son parc immobilier, l'établissement devra supporter des dépenses de maintenance. Or, organisée différemment selon les sites, cette maintenance n'apparaît ni pilotée, ni programmée. Les réflexions annoncées sur ce sujet sont d'autant plus nécessaires que croissent les obligations nouvelles des propriétaires en matière de mises aux normes environnementales, d'accessibilité et de sécurité. Le CNFPT devra tenir compte de la croissance de ce type de dépenses de fonctionnement.

4 - Une gestion peu rigoureuse

L'abondance des ressources n'est sans doute pas étrangère au laxisme de la gestion, en particulier de la gestion du personnel, des achats de formation et de logistique (cf. *infra*) ou à certains archaïsmes. Les demandes d'inscription des stagiaires sont ainsi faites sur des formulaires papier, alors que leur dématérialisation permettrait de réduire significativement les coûts, notamment en personnel.

Dans un établissement où la responsabilité a été peu reconnue et peu sanctionnée, le CNFPT a tenté d'assurer la qualité de la gestion par la mise en place, depuis le siège, d'instruments et de procédures qui se sont voulus contraignants, mais sans outils d'information délivrant rapidement et systématiquement des indications simples.

Les interventions du siège dans la gestion sont perçues comme excessivement pesantes ; le « projet national de développement », qui comprend des projets de direction et la création d'indicateurs de suivi et d'évaluation des structures, devrait contribuer à un pilotage plus efficace, alliant responsabilité et sanction.

La mutualisation des fonctions logistiques et administratives entre délégations régionales de petite taille, que le CNFPT se refuse à envisager, pourrait conforter cette recherche d'efficience.

Enfin, un établissement de la taille du CNFPT devrait disposer d'un service d'audit interne à même de vérifier la bonne application des directives du siège, d'apprécier la pertinence des indicateurs, de formuler des recommandations, d'en suivre l'application. Venant en renfort d'un dispositif de pilotage, il permettrait de contrôler les pratiques des structures, contrôle dont une administration aujourd'hui centralisée à l'excès ne donne que l'illusion.

Dès lors que l'abondance de la ressource a favorisé une gestion peu rigoureuse et que le niveau de la ressource a, en tout état de cause, largement excédé le développement correspondant des activités de formation, la Cour estime qu'il y a lieu de reconsidérer l'intangibilité, de fait, du taux de la cotisation perçue par le CNFPT. En application de la loi de juillet 1987, « *le conseil d'administration vote le taux de la cotisation qui ne peut excéder 1 %* ». Le conseil l'ayant toujours maintenu au taux plafond, il pourrait être envisagé de fixer le taux, en fonction de l'activité prévisionnelle de formation du Centre et des besoins qui en résultent. Au vu des résultats de ces dernières années et des réserves accumulées, le législateur pourrait réduire le taux plafond, fût-ce à titre temporaire, à 0,9 % par exemple. Dans cette hypothèse, le résultat du CNFPT eût été, en 2009, encore légèrement excédentaire.

II - La persistance de graves anomalies de gestion

A - Les achats de formation

1 - Présentation générale

Le CNFPT a fait le choix de ne pas avoir un corps interne d'enseignants, mais de recourir à des prestataires extérieurs qui sont soit des intervenants individuels, soit des associations ou des entreprises spécialisées avec lesquels il conclut des marchés de formation. L'établissement a donc une activité d'ingénierie de formation, confiée à des cadres pédagogiques, qui conçoivent et organisent les programmes de formation.

En 2008, sur 127 M€ de dépenses directes de formation, 44 M€, soit 35 %, correspondaient au coût des intervenants individuels, 43,5M€, soit 34 %, au coût des marchés de formation, le solde se répartissant entre les frais de stagiaires (21 %), la logistique (5 %) et la rémunération des élèves de l'INET. Depuis 2006, le recours aux intervenants individuels, moins coûteux, a augmenté par rapport aux marchés.

Les dépenses globales se répartissent entre : formation continue (61 %), formation initiale (24 %) et préparation aux concours (9 %). Le coût moyen de la journée de formation a été maîtrisé entre 2006 et 2008, passant de 652 € à 627 €, mais les coûts sont fortement disparates selon les types et les domaines de formation, ainsi qu'entre les structures qui les assurent.

Au-delà du respect des procédures définies par le siège pour normaliser formellement les règles de la commande publique, les structures méconnaissent souvent la nécessité de définir rigoureusement les besoins, d'élargir le vivier des intervenants au-delà du cercle des « habitués » du CNFPT, de maîtriser les coûts pédagogiques et logistiques et enfin d'évaluer les formations dispensées.

L'établissement vient d'engager un audit de ses marchés de formation. Cet examen est d'autant plus nécessaire que les nouvelles orientations comportent un risque de renchérissement des coûts, avec le raccourcissement des sessions de formation, la professionnalisation, la territorialisation, l'individualisation et la diminution des effectifs par session.

2 - Les formations confiées à des entreprises ou des associations

a) Le non respect des règles de la commande publique

Les règles de la commande publique sont loin d'avoir été respectées dans toutes les délégations régionales au cours des années 2006 et 2008. .

Tel est notamment le cas à la délégation du Limousin qui ne s'est conformée à ces règles qu'en 2009 : des conventions y sont apparues à partir de 2006, mais, jusqu'en 2008, il n'y avait ni analyse des offres, en dehors de fiches de notation souvent incohérentes et raturées, ni commission d'appel d'offres, ni marché en bonne et due forme, la superposition de lettres de commande successives étant la pratique dominante.

Parmi d'autres irrégularités, la Cour a relevé, à l'INET, une convention de formation s'élevant à 169 600 € qui, en raison de son montant, aurait dû être signée par le directeur général du CNFPT. Avant signature, elle a commencé à être exécutée en application d'une simple « lettre de commande ». Dans une note interne du 13 décembre 2007, la responsable de l'administration générale admettait d'ailleurs, un mois après l'appel d'offres : « *le service des marchés n'a pas eu le temps d'instruire le dossier ; il vous propose donc de passer la première session sur lettre de commande en attendant l'attribution du marché* ». Dans le même établissement, la Cour a relevé une irrégularité semblable en 2009, pour un montant de 20 502 € au profit d'un intervenant important de l'école.

b) La reconduction des mêmes titulaires

Le renouvellement des titulaires de commandes demeure insuffisant. Plusieurs entreprises conservent des situations dominantes, à l'instar de ces prestataires qui concentrent depuis de nombreuses années le plus grand nombre d'heures d'intervention à l'INET. Trois d'entre eux emploient des formateurs dont les actions sont souvent coordonnées ou permutable ; l'ensemble formé par ces trois cabinets bénéficie continuellement d'un montant annuel d'honoraires compris entre 150 000 et 250 000 €.

Chaque délégation régionale, ou chaque école, paraît de la sorte souvent s'en tenir à des prestataires qu'elle connaît bien de longue date, l'appréciation positive portée sur un prestataire donné étant la plupart du temps limitée à une seule région.

Les appels d'offres, auxquels il n'y a qu'une seule réponse, ne sont pas rares. La délégation de Languedoc-Roussillon reconduit ainsi, depuis plusieurs années, les prestations d'une association spécialiste de l'alimentation collective en restauration « biologique » ou d'une autre association spécialiste de la gestion des espaces multimédia.

La trop longue proximité avec certains prestataires conduit parfois à ne pas respecter les principes fondamentaux de la commande publique : ainsi, jusqu'en 2007, le responsable d'un pôle pédagogique a écarté systématiquement les candidats concurrents au profit de deux prestataires, confiant même à ces derniers la réécriture des référentiels de formation et des cahiers des charges ; les bénéficiaires de ces pratiques ont perçu du CNFPT entre 2004 et 2008 des montants annuels variant de 41 710 € à 61 850 € pour l'un et de 45 540 € à 41 425 € pour l'autre.

3 - Le recours à des intervenants individuels

Le CNFPT, au niveau central, a cherché à approfondir sa connaissance des intervenants individuels et à mieux identifier les pratiques les concernant. Les risques et les coûts de l'insuffisant renouvellement des intervenants n'ont cependant pas disparu.

La Cour a constaté la mise en œuvre de plusieurs dispositifs bloquants au regard notamment du respect du plafond de nombres d'heures annuel et de l'autorisation de l'employeur pour les agents publics. Elle relève cependant à nouveau de nombreuses lacunes dans la gestion de ces intervenants.

a) Des quasi salariés à mi-temps

Parmi les 200 intervenants les plus actifs chaque année, tous, ou presque, ont effectué sur la période un nombre élevé de prestations et perçu des rémunérations importantes. De 2001 à 2009, l'intervenant le plus sollicité a totalisé 6 315 heures, essentiellement en Grande couronne et en Alsace-Moselle, et perçu 762 733€ ; l'intervenant classé 200^{ème} a encore totalisé 3 094 heures pour 218 704 €.

La Cour avait précédemment mis en garde le CNFPT contre le risque d'une requalification en salarié permanent des intervenants réalisant plus de 720 heures par an. Le CNFPT s'est certes mis en état de contrôler que ce seuil de 720 heures n'est pas dépassé. Cependant, en 2009, pour s'en tenir aux 50 intervenants les plus rémunérés, soit entre 32 249 et 48 178 €, le nombre d'heures réalisées varie entre 698 et 719,70 heures. En 2004 la situation était identique, avec des totaux variant pour ces 50 intervenants entre 635 et 719 heures. Compte tenu du très faible taux de renouvellement des intervenants, nombreux sont ceux à se trouver, de fait, dans la situation durable de salariés à mi-temps du CNFPT.

b) Les intervenants issus de la fonction publique

Afin de faciliter le recrutement d'intervenants ayant la qualité d'agents des fonctions publiques de l'Etat ou territoriale, fonctionnaires ou non, le CNFPT a supprimé en 2009 le plafond annuel de 300 heures.

On ne peut que s'interroger sur la manière dont certains de ces fonctionnaires, territoriaux pour la plupart, s'acquittent de leurs obligations de service vis-à-vis de leur employeur principal. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, quinze d'entre eux sont intervenus en 2009

plus de 300 heures, un agent d'une commune de Vaucluse ayant même dispensé 719 heures de formation.

c) Des exemples de dérive

La Cour a relevé les conditions dans lesquelles des agents publics, qui assuraient des formations à titre individuel, en Ile-de-France, ont obtenu du CNFPT de poursuivre leurs activités sous couvert d'une société commerciale constituée à cet effet. A ainsi été conclu avec cette société, à la fin 2007, un marché pour un montant maximal de 37 800 €, au terme d'une consultation où une seule offre avait été déposée pour une intervention des plus banales, alors même que le CNFPT estime plus économique le recours à des prestations effectuées à titre individuel.

Dans une délégation du sud de la France, de graves malversations, favorisées par des défaillances administratives, longtemps dissimulées, ont causé au CNFPT un préjudice estimé à 138 221 €, ce qui l'a conduit à déposer plainte. L'établissement a ainsi rémunéré de 2005 à 2009, pour un total de 106 197 €, une personne toujours non identifiée, pour des prestations fictives. Une seconde personne, celle-là identifiée, a perçu 27 015 € pour de nombreuses « interventions » et frais de déplacement, sans avoir jamais travaillé au profit du CNFPT. Enfin, le Centre a versé en 2008 13 602 € à titre de prestations et frais de déplacement à une association qui n'était pas l'attributaire désigné au terme de la procédure de mise en concurrence.

B - La logistique

1 - L'exploitation en régie de prestations de restauration et d'hébergement

L'exploitation directe par l'établissement de prestations de restauration et d'hébergement est étrangère au « cœur de métier » du CNFPT. Comme il en tient la comptabilité, il ne peut ignorer que l'exploitation en régie est, sauf exception, plus coûteuse que le recours à la sous-traitance. Le Centre met en avant la difficulté de reconvertir ses agents pour justifier le maintien de ce mode d'exploitation qui s'avère dans bien des cas déficitaire.

Au titre de ses missions de formation, le CNFPT doit, en effet, nourrir et loger les stagiaires à ses frais. Ainsi, pour la restauration, il donne gratuitement des tickets aux stagiaires. L'essentiel des recettes de la restauration et de l'hôtellerie n'est donc pas encaissée.

En tenant compte de l'ensemble de ses recettes, encaissées ou non, le Centre de restauration de La Garde est déficitaire chaque année (13 724 € en 2008). Le prix de revient d'un repas y est d'environ 9 €.

Au centre de restauration de l'ENACT d'Angers, le prix de revient d'un repas est de 11,55 €. En 2008, en raison de la baisse d'activité, la prestation de restauration de l'école, naguère excédentaire, a subi une perte limitée à 2 969 €, en s'ouvrant aux agents de la délégation voisine des Pays-de-la-Loire, également implantée à Angers. Le taux d'occupation de l'hébergement a chuté de 61 %. L'activité d'hébergement est néanmoins restée excédentaire, mais en apparence seulement du fait de l'omission de toute dotation aux amortissements.

A Montpellier, les mauvais résultats de la restauration du centre *Euromédecine* rendent difficilement justifiable le maintien de la situation : ainsi en 2007, le déficit était de 48 727 € pour des dépenses totales de 551 119 € ; le nombre de repas servis est stable mais les dépenses se sont accrues de 20 % en quatre ans ; le prix de revient d'un repas est passé sur la même période de 11,8 € à 13,8 €. Le CNFPT a reporté toute décision sur l'avenir de cette activité jusqu'au regroupement prochain de ses implantations immobilières à proximité de l'actuelle ENACT.

A titre de comparaison, à Pantin, à la délégation de la Première couronne, le coût moyen d'un repas était en 2008 de 6,12 €, avec une prestation sous-traitée.

2 - Les frais de déplacement

De 2004 à 2009, les frais de déplacements ont augmenté de 15 %, pour atteindre presque 16 M€. Le CNFPT s'assigne de réduire ce poste de dépenses, au regard des impératifs de développement durable, mais aussi des conséquences économiques d'une territorialisation accrue de ses actions de formation.

La Cour estimait, lors de ses précédentes interventions, que la maîtrise de ces charges s'imposait d'autant plus qu'elles étaient en forte augmentation et gérées de manière laxiste. Le CNFPT s'était engagé à ne défrayer à l'avenir les chargés de cours que sur le trajet le plus direct.

L'attention portée à la gestion de ces dépenses reste insuffisante, comme en témoignent, entre autres, les exemples relevés à l'occasion de la gestion des intervenants extérieurs. Les ordres de mission, souvent incomplets, autorisent, en effet, de manière quasi systématique, l'usage du véhicule personnel, y compris lorsqu'il y a des liaisons ferroviaires plus rapides et moins coûteuses. Le CNFPT n'apporte en outre pas une

attention suffisante à l'intérêt d'un recours à des intervenants locaux, dont les frais de déplacements sont en principe moindres.

A la délégation de la première couronne, en Ile-de-France, des intervenants aux origines les plus excentrées ont été recrutés en méconnaissance des coûts logistiques : en octobre 2009, l'interrogatrice en langues vivantes d'un concours venait de Corse ; un correcteur de copies a été défrayé de 464 km parcourus en véhicule personnel pour un « échange de copies ». Une intervenante résidant au Pays basque a réalisé entre 2001 et 2009 6 015 heures de formation, dont 5 915 en Ile-de-France, et seulement 100 en Aquitaine pour un coût, frais de déplacements non compris, de 737 337 €.

Pour la délégation de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les frais de déplacement qui s'élevaient à 203 304 € en 2004 sont passés à 332 900 € en 2009 après quatre années de hausse continue. Sur les vingt intervenants réalisant plus de 600 heures auxquels la délégation a recours, dix viennent d'une autre région. L'utilisation exclusive du véhicule personnel a pour effet que même des intervenants locaux reçoivent des remboursements substantiels : deux intervenants résidant dans les Bouches-du-Rhône ont reçu en 2009 respectivement 5 071 € et 2 838 € tandis que deux autres, résidant dans le Var, ont reçu 1 831 € et 3 688 €.

Dans cette région, des intervenants ont ainsi été défrayés de manière particulièrement favorable. L'un, résidant en région parisienne, s'est vu délivrer un ordre de mission en véhicule personnel pour se rendre de Paris en Avignon, en novembre 2009, en raison d'« *une économie ou d'un gain de temps* ». Deux autres, officiers de la police nationale, ont bénéficié en 2009 de remboursements correspondant, pour l'un à 3 540 km pour deux sessions de cinq jours, à l'usage de son véhicule personnel, et pour l'autre à 1 940 km effectués dans les mêmes conditions pour une session de cinq jours. Des défraiements semblables leur avaient déjà été versés depuis le début de l'année, respectivement pour 1 200 km et 4 174 km.

La délégation du Limousin fait appel, de très longue date, à une intervenante, qui a accompli entre 2001 et 2009 pour le CNFPT 5 506 heures de formation pour un coût de 553 647 €. Or un rapport de l'inspection générale du CNFPT attirait dès 2006 l'attention sur le cas de cette personne qui faisait prendre en charge, outre son transport depuis Paris, des déplacements complémentaires entre Limoges et sa résidence secondaire corrézienne : s'il a été remédié à ce dernier abus, cette personne a continué d'être défrayée de ses déplacements entre Paris et Limoges sur la base d'ordres de mission autorisant, pour « *économie ou gain de temps* », l'usage du véhicule personnel, un engin tout terrain de

puissance fiscale élevée, ce qui a conduit, à titre d'exemple, en 2009, à un remboursement de 2 702 € pour 5 837 km, déclarés avoir été parcourus.

Les exemples cités, qui ne sont pas exceptionnels, constituent des gaspillages, souvent avec des irrégularités à la clé. Il doit être mis fin à ce mode de remboursement abusivement généreux qui, de surcroît, expose le Centre à des pratiques frauduleuses qui seraient celles d'intervenants, qui après avoir produit la photocopie d'une carte grise, utiliseraient en réalité des véhicules moins puissants que ceux déclarés ou des véhicules de service de leur administration, voire des moyens de transport en commun, plus économiques.

Enfin le conseil d'administration du 28 février 2007 a décidé, entre autres dispositions relatives aux frais de déplacement des élèves administrateurs de l'INET, que ceux appelés à se déplacer pour effectuer un stage pratique ou un projet collectif bénéficieraient d'une indemnité forfaitaire de déplacement calculée sur la base du tarif kilométrique SNCF de première classe. Cette disposition substitue au remboursement de frais de mission réellement supportés et dûment justifiés le versement d'une prime. Elle contrevient aux règles relatives aux remboursements des frais de déplacement et institue un régime indemnitaire nouveau dépourvu de tout fondement réglementaire, auquel il conviendrait de mettre un terme.

C - Le personnel

1 - Les effectifs

Le nombre total des emplois permanents, y compris ceux vacants (80 en 2008), s'est continûment accru au cours des dix dernières années. De 2004 à 2008, il est passé de 2 043 à 2 204 (+ 8 %). Une partie de ces postes est occupée par des agents contractuels, au nombre de 122 à fin 2004 et de 130 à fin 2008 (+ 6,5 %).

a) Le nombre élevé d'agents contractuels, lié à la faiblesse de la formation interne

Le CNFPT ne manque pas de personnel, mais il ne se met pas en situation de les former, de les faire changer d'affectation, de leur assurer un parcours de carrière. Il s'estime dès lors contraint de recruter des contractuels, y compris dans des domaines non techniques et pour lesquels les agents statutaires ne manquent pas. Si la situation en matière de formation interne s'est améliorée au cours de la décennie, par rapport au constat fait par la Cour en 2002, elle n'est pas encore, pour les agents

de l'établissement public, à la mesure de sa vocation même. Ce n'est qu'en 2009 qu'ont été décidés un schéma pluriannuel de formation, un plan de formation et un centre de formation interne. Ce centre, chargé de définir la politique de formation et de veiller à son application, est délocalisé à Angers.

b) Les agents des centres départementaux de gestion

La Cour avait déjà critiqué le recours important et irrégulier¹⁰⁹ à l'embauche, par le CNFPT (?) d'agents des centres départementaux de gestion. Ce mode de recrutement s'est fortement accru, la charge correspondante passant de 1,74 M€ en 2005 à 3,01 M€ en 2008 et à 4,84 M€ en 2009. Il a abouti à la création d'un renfort d'environ 110 agents, affectés au siège et dans les structures.

Les postes occupés par ces agents ne figuraient pas dans le tableau des emplois voté par le conseil d'administration. Une première clarification a été engagée en 2009 avec l'intégration, au budget 2010, de 59 de ces agents.

c) La structure par grade

De 2004 à 2008, la part traditionnellement forte des agents de catégorie A s'est encore accrue, passant de 35 % à 40 % de l'effectif. Le CNFPT est assimilé, en application des textes réglementaires qui lui sont applicables, à un département de plus de 900 000 habitants. Il emploie, dans sa filière administrative, 22 administrateurs hors classe, 23 administrateurs, 157 directeurs territoriaux et, dans sa filière technique, 29 ingénieurs en chef dont 17 de classe exceptionnelle. Il disposait en 2009 de 37 emplois fonctionnels, auxquels sont associés des niveaux de rémunérations principales et accessoires importants.

La Cour avait déjà relevé que cet effectif, rapporté à l'importance des diverses structures auxquels ces emplois sont rattachés, était excessif. Comme cette situation persiste, la Cour renouvelle sa critique antérieure sur le nombre d'emplois fonctionnels ainsi que sur l'inadéquation entre le nombre de postes d'encadrement, voire d'encadrement supérieur, et le niveau des responsabilités réellement exercées.

d) Le siège

Par ailleurs, avec 387 agents, le siège parisien regroupe plus de 15% de l'ensemble des agents, soit le quart de l'effectif des 29

¹⁰⁹ Cf. rapport public annuel de février 2007, page 140.

délégations et une fois et demie celui des cinq écoles. Un tel effectif, qui résulte en partie de l'histoire, n'est pas sans lien avec le mode de gouvernance.

La nécessaire réduction des effectifs du siège ne saurait être différée en invoquant l'installation dans les nouveaux locaux plus spacieux.

2 - Les rémunérations et avantages divers

Entre 2004 et 2008 les dépenses de personnel se sont accrues de 22,3 %, passant de 88,7 M€ à 108,7 M€.

a) Les régimes indemnitaires

Les régimes indemnitaires sont divers, plutôt généreux et dépourvus de modulation.

Au cours des six dernières années, pour les personnels titulaires, les primes ont augmenté beaucoup plus vite que la rémunération de base, respectivement + 40 %, et + 16,5 %. Aux traitements indiciaires s'ajoutent ainsi des primes qui représentent en moyenne entre 21 % et 37 % des rémunérations brutes, selon les catégories. La caractéristique des régimes indemnitaires, établis en application des textes relatifs à la fonction publique territoriale et des délibérations du conseil d'administration, est la fixation des indemnités au plafond prévu, donc sans aucune modulation en fonction de la manière de servir et des résultats obtenus. Tel est, en particulier, le cas des trente-sept agents occupant des emplois fonctionnels, directeurs régionaux et membres de la direction générale dont le montant annuel des indemnités, dès lors qu'ils sont administrateurs, varie entre 37 000 € et 46 000 €.

Le CNFPT n'a tiré aucune conséquence du passage de la notation à l'évaluation, celle-ci visant à apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés à l'agent. L'absence totale de modulation du régime indemnitaire n'y incite sans doute guère. Le nouveau directeur de l'INET a été le premier cadre à avoir reçu, en 2010, lors de sa nomination, une lettre de mission, lui confiant la réorganisation du réseau des instituts. Cette pratique jusqu'alors inconnue devrait être généralisée.

Par ailleurs, le président du conseil d'administration, ainsi que les délégués régionaux et interdépartementaux, perçoivent des indemnités dont le total annuel est passé, au fil des revalorisations, de 392 271 € en 2004 à 509 468 € en 2009, soit + 30 %. En outre, l'ensemble des frais de déplacement et de séjour liés à ces différentes fonctions donne droit à un remboursement sur la base des frais réels. La « dotation » du président du

conseil d'administration, pour ses frais de représentation, était de 101 000 € en 2004 ; elle a été progressivement réduite depuis ; elle s'élève à 72 000 € en 2009.

b) Les logements

En application des lois du 28 novembre 1990 et du 12 juillet 1999 et de trois délibérations du conseil d'administration du CNFPT, des logements pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service sont attribués à certains directeurs régionaux et membres de la direction générale. La charge totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, était de 115 692 € en 2007, 110 395 € en 2008 et 90 504 € en 2009. Cette charge varie entre 5 000 et 10 000 € pour les directeurs régionaux qui occupent des logements allant de deux à six pièces. Elle est particulièrement conséquente dans le cas de trois membres de la direction générale, pour lesquels elle a atteint 24 998 € pour un trois pièces, 17 968 € pour un six pièces et 19 143 € pour un trois pièces.

La Cour estime, comme elle l'avait déjà relevé, qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifie l'octroi d'un logement pour nécessité absolue de service, qui ne doit être attribué que « *lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions* ». Quant aux concessions de logement pour utilité de service, au nombre de 16 à fin 2009, elles ne répondent pas toutes clairement à « *un intérêt certain pour la bonne marche du service* ».

3 - Les relations sociales

a) Les moyens alloués aux organisations syndicales internes

Les informations communiquées à la Cour sur les moyens affectés à l'exercice de la fonction syndicale interne sont inversement proportionnelles à l'importance présumée de ces relations, dans un établissement public au fonctionnement paritaire. En particulier, le CNFPT n'a pas produit à la Cour le protocole conclu avec les organisations syndicales qu'il indique, cependant, avoir cherché à renégocier. Ce protocole ayant disparu des archives du CNFPT, il en résulte que les pratiques observées ne peuvent être aujourd'hui fondées que sur des traditions, us et coutumes.

Le siège ne centralise pas les données relatives aux facilités accordées en application de la loi et de ce mystérieux protocole. Les structures, dont relèvent les membres d'organisations syndicales, gèrent

ainsi les frais de déplacement des personnels du Centre, exerçant une fonction syndicale et les impute sur leur budget de fonctionnement. Selon les éléments recueillis par la Cour, les montants en cause sont significatifs : ainsi, en 2009, dans une direction régionale, le montant global des frais de déplacement pour réunions syndicales s'est élevé, tous syndicats confondus, à 26 174 €.

b) Le comité des œuvres sociales

Par ailleurs le CNFPT contribue, à hauteur de 1,3 M€, au fonctionnement d'un comité des œuvres sociales. Cette subvention est en partie utilisée pour financer, en franchise des prélèvements fiscaux et sociaux, des prestations incombant à l'employeur :

- une cotisation à un contrat de prévoyance pour le maintien du traitement ;
- des indemnités professionnelles, comme une prime à la mobilité et une prime de départ à la retraite, que ne prévoit pas le régime statutaire des fonctionnaires territoriaux.

c) Les moyens alloués aux représentants syndicaux dans les instances du CNFPT

Les concours du CNFPT aux organisations syndicales représentées à son conseil d'administration et dans les comités régionaux d'orientation prennent la forme de :

- mise à disposition de 7,5 agents qui, conformément à la loi, fait l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat, à hauteur de 442 402 € en 2009 ;
- subventions destinées à contribuer à la formation des cadres de ces organisations.

Au lieu d'évoluer au même rythme que les cotisations perçues par l'établissement public, qui ont augmenté de 33,6 % en six ans, ces subventions se sont accrues de 82,9 % sur la période, grâce à des majorations complémentaires de 16 % en 2004 et de 20 % en 2009, atteignant cette dernière année 149 200 €.

Le caractère captif des recettes que constitue la cotisation assise sur les traitements des fonctionnaires territoriaux a garanti au CNFPT une grande abondance de moyens matériels et humains. Il a accumulé de substantielles réserves financières, car la progression des ses recettes a excédé celles de ses activités de formation. Il en a été d'autant moins incité à contenir ses coûts.

La Cour constate la poursuite de certains redressements de la gestion qu'elle avait relevés en 2007, mais elle observe que perdurent de trop nombreuses insuffisances.

La formalisation des procédures de la commande publique est, ainsi, en grande partie, inopérante, en l'absence de politique d'achat, tandis que la politique des ressources humaines fait défaut. Ces défaillances sont favorisées par le mode de gouvernance de l'établissement public qui est centralisé, mais comporte une importante composante paritaire et une multitude de structures sur tout le territoire. Le pilotage de ces structures par le siège doit être rendu plus efficace grâce à la responsabilisation des agents, leur contrôle et plus encore la sanction de leurs fautes.

La Cour prend acte de nouveau de l'intention de l'établissement public de remédier à ses insuffisances de gestion en faisant procéder, dans un premier temps, à de nombreux audits, mais elle considère que l'obtention de résultats ne peut plus attendre.

Dans ces conditions, le « projet national de développement » adopté en 2010, qui répond au besoin de recadrage stratégique, ne saurait se limiter à un pari sur le renouveau de l'organisme. Comme opérateur de référence de la formation des agents territoriaux, le CNFPT est de plus en plus confronté à la nécessité de satisfaire de façon plus pertinente la demande de formation. La pérennité des missions qui lui sont confiées ne peut, en effet, être tenue pour définitivement acquise, s'il ne justifie pas le bien-fondé du prélèvement d'importants moyens à son profit, en étant plus efficient et plus efficace pour la formation des agents territoriaux

La Cour formule les six recommandations suivantes :

S'agissant de l'activité :

1. Mieux adapter la production en :

- renforçant la collaboration avec les collectivités territoriales dans l'élaboration des plans de formation, l'accompagnement des projets et le suivi des stagiaires ;*
- poursuivant les efforts en vue de réduire les refus de stage ;*

- engageant une analyse et des actions pour diminuer significativement l'absentéisme des stagiaires ;
- évaluant systématiquement ex post les actions de formation.

2. *Rénover l'offre de formation en :*

- développant les actions de coopération avec les centres départementaux de gestion, les universités et les réseaux professionnels ;
- organisant de façon plus efficace la mise en place de la formation à distance ;

S'agissant de la gestion :

3. *Perfectionner les outils de gestion en :*

- mettant en place un service d'audit interne.
- améliorant la gestion comptable, en disposant notamment de comptes séparés pour satisfaire aux conditions d'exercice et de facturation d'une activité concurrentielle ;
- développant l'usage des nouvelles techniques afin de gagner en efficacité et de rendre pratiquement et économiquement soutenables les objectifs stratégiques de l'établissement ;

4. *mettre en œuvre une politique des ressources humaines en approfondissant la connaissance des emplois et des fonctions afin d'adapter les organisations internes et la répartition des moyens entre les implantations (services centraux, instituts, délégations et antennes) ;*

5. *Maîtriser les dépenses en :*

- développant une politique d'achat dans le domaine de la formation ;
- maîtrisant les frais de transport et de déplacement au regard d'exigences tant économiques qu'environnementales ;
- justifiant chaque investissement immobilier par une étude d'impact et d'opportunité préalable ;

S'agissant du financement :

6. *Réduire, fût-ce à titre temporaire, le plafond du taux de la cotisation versée par les collectivités locales au CNFPT.*

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes sur « Le Centre national de la fonction publique territoriale » appelle de ma part les observations suivantes.

Il doit être rappelé au préalable que le CNFPT n'est pas un établissement public de l'Etat, mais « un établissement public (...) qui regroupe les collectivités [et les établissements publics locaux]. Il est dirigé par un conseil d'administration paritairement composé de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux » (article 12 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Il ne relève donc pas d'une tutelle ministérielle.

S'agissant de la gestion interne du CNFPT, le rapport décrit des cas concrets préoccupants qui relèvent d'un manque de rigueur, voire, pour certains d'entre eux, de pratiques irrégulières notamment en ce qui concerne l'attribution des marchés de formation, le choix des intervenants individuels, le règlement des frais de déplacement.

Il appartient aux autorités du CNFPT d'y porter remède et plus spécialement de donner la suite appropriée à ceux des faits constatés qui sont incompatibles avec les lois et règlements en vigueur.

S'agissant de la formation, la Cour a constaté que le CNFPT s'était tardivement adapté à ses nouvelles missions issues de la loi du 19 février 2007 et n'avait pas anticipé les profonds changements qu'elles impliquaient.

Cette loi relative à la fonction publique territoriale a modifié les missions du CNFPT en le recentrant sur la formation. Elle a opéré un rééquilibrage en faveur d'une formation obligatoire intervenant désormais tout au long de la carrière, en fonction des besoins liés à cette dernière et à l'occasion, en particulier, de la prise de postes à responsabilité. Cette formation touche désormais l'ensemble des personnels territoriaux, en particulier ceux de catégorie C qui en étaient jusqu'alors exclus. L'étalement de cette formation obligatoire tout au long de la vie professionnelle justifie que la durée de la formation d'intégration soit réduite. Cette réforme appelle, plus encore que dans le passé, une adéquation entre les besoins des collectivités et les offres du CNFPT.

Or, la Cour estime que le CNFPT n'a pas fait preuve de toute la réactivité nécessaire pour faire face à ces nouvelles dispositions.

Sans contester cette appréciation, il convient d'indiquer aussi que la réforme est encore jeune et que son ampleur justifiait sans doute, dans une certaine mesure, un temps d'adaptation. Comme le note la Cour, le récent projet national de développement du CNFPT semble aller dans le bon sens. De même, les premiers bilans, tel celui de la mise en œuvre du droit individuel à la formation, permettront, le cas échéant de réorienter les choix de l'établissement.

S'agissant du financement, le CNFPT dispose pour assurer sa mission de formation d'une cotisation assise sur la masse salariale et versée par l'ensemble des collectivités territoriales, dont le taux a été fixé à 1 % par le conseil d'administration de l'établissement.

Constatant les excédents financiers répétés du CNFPT, qui représentent 10 % des recettes annuelles, et le niveau de la trésorerie, la Cour propose, à titre temporaire, de réduire le taux de la cotisation le ramenant de 1 à 0,90 %.

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le conseil d'administration du CNFPT vote le taux de la cotisation dans la limite de 1 %. La loi n'impose pas un taux obligatoire mais fixe un plafond à ne pas dépasser. Le CNFPT a ainsi une marge de manœuvre pour opérer lui-même un ajustement du produit de la cotisation à ses besoins de financement en adoptant le taux le plus pertinent possible. En tout état de cause, toute modification de la valeur maximale du taux relève de la loi.

Le CNFPT a vu ses ressources augmenter du fait de l'accroissement de la masse salariale des collectivités (+ 2,1 % entre 1999 et 2008) tant du fait des transferts de la loi « libertés et responsabilités locales de 2004 (+ 117 000 agents) que de la politique de recrutement des collectivités (+ 350 000 agents). L'activité du CNFPT n'a pas crû à due proportion.

Si l'écart devait être considéré comme durable, la question d'un ajustement des ressources à l'activité serait légitime. Toutefois, il conviendra de considérer aussi l'impact des récents transferts de missions opérés du CNFPT vers les centres de gestion et de la nécessaire montée en charge des nouvelles missions de l'établissement ainsi que les effets espérés du tout récent projet national de développement.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME
DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Vous avez bien voulu me transmettre le projet d'insertion sur «Le Centre national de la fonction publique territoriale » (CNFPT) destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État étant absent des instances de décision du CNFPT et n'exerçant pas de contrôle financier sur cet établissement, il ne dispose pas de réels leviers pour améliorer sa gestion financière.

S'agissant de l'activité du CNFPT, je souscris aux recommandations de la Cour visant à rendre plus efficace et efficiente la gestion des dépenses. Ces recommandations devraient permettre au Centre de poursuivre la mise en œuvre du redressement et de l'amélioration de ses procédures de gestion, notamment en ce qui concerne la maîtrise des coûts de ses offres de formation, des frais de déplacement des intervenants et la rationalisation de la politique immobilière de l'établissement.

S'agissant des ressources du CNFPT, il me paraît souhaitable que le conseil d'administration de l'organisme envisage la mise en œuvre de la proposition de la Cour visant à diminuer les ressources du CNFPT par la baisse du taux de la cotisation obligatoire, assise sur les rémunérations des agents territoriaux et versée par les collectivités territoriales. La diminution proposée par la Cour, et permise par la loi, de cette ressource partiellement inutilisée par le CNFPT et, ce, dans le contexte de la réforme de ses missions décidée par la loi du 19 février 2007, pourrait permettre de réduire les charges des collectivités territoriales sans porter atteinte à l'équilibre financier du CNFPT.

REPONSE DU PRESIDENT DU CNFPT

1. Le nouveau cadre d'intervention du CNFPT

La Cour souligne avec raison que le CNFPT a dû s'adapter à un nouveau cadre d'intervention découlant des dispositions de la loi du 19 février 2007. La loi a un double impact sur l'activité de l'établissement ; elle met un terme, en premier lieu, à la plupart de ses missions de gestion statutaire (organisation des concours et prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi de catégorie A) ; elle redéfinit, en second lieu, ses

missions de formation, notamment par la réforme des formations statutaires réparties de manière différente entre les cadres d'emplois et tout au long de la carrière. Ces dispositions modifient en profondeur les missions de l'établissement telles qu'elles résultaient des lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 dont la mise en œuvre avait conduit, dans un contexte de fort développement de l'emploi territorial, à créer une organisation administrative adaptée : sept centres interrégionaux de concours, quatre écoles nationales d'application, des services de formation initiale dans les délégations régionales.

Les dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 invitaient donc l'établissement à un effort sans précédent de restructuration. Dans le même temps, la loi lui faisait obligation de maintenir l'opérationnalité de l'organisation ancienne jusqu'à la fin de ces missions ou jusqu'à leur transfert aux centres départementaux de gestion. Elles prévoyaient notamment que les concours de catégorie A ne seraient organisés par les centres de gestion qu'à compter du 1er janvier 2010 et qu'une phase transitoire serait ménagée à l'initiative des collectivités territoriales pour passer de l'ancien régime des formations initiales aux nouvelles dispositions statutaires.

La Cour souligne à juste titre les conséquences de ce dispositif pour le transfert de compétences aux centres de gestion et notamment le maintien dans l'établissement d'une centaine d'emplois correspondant aux anciennes missions. En effet, le refus du législateur, puis des centres départementaux de gestion, de reprendre les centres interrégionaux de concours du CNFPT s'est traduit par une situation paradoxale dans laquelle le CNFPT apporte aux centres de gestion une compensation financière pour des emplois dont il conserve la charge. On notera enfin, qu'après expertise d'un magistrat de la Cour des comptes, la compensation financière a été fixée par arrêté du 30 décembre 2009 à 18,95 M€. Ce texte précise que ce montant correspond à 6,541 % de la cotisation versée au CNFPT. La loi du 19 février 2007 a ainsi implicitement ramené la cotisation formation versée au CNFPT à 0,935 % en raison notamment d'une compensation sans transfert effectif des personnels.

La mise en œuvre des nouvelles obligations de formation des fonctionnaires territoriaux devait être étalée dans le temps. Le décret d'application de la loi n° 2008-512 du 29 mai 2008 fixait une date butoir de mise en œuvre au 1^{er} juillet 2008. La circonstance que de nombreuses collectivités territoriales aient anticipé ces dispositions ne pouvait dispenser le CNFPT de prévoir l'organisation et les moyens nécessaires à la gestion, à titre transitoire, de deux dispositifs de formation parallèles.

Ces circonstances conjuguées au renouvellement des instances dirigeantes de l'établissement en mars 2009 expliquent largement le délai

de latence entre la publication de la loi du 19 février 2007 et le processus de réorganisation qui trouve sa concrétisation dans le projet national de développement adopté par le Conseil d'administration le 15 septembre 2010.

Ce projet apporte les réponses souhaitées par la Cour sur les trois axes de réforme qui lui semblent mériter une attention particulière : le développement des relations avec les partenaires, le renouvellement de l'ingénierie de formation et la redéfinition d'une stratégie pour les écoles.

Les observations de la Cour appellent toutefois les précisions suivantes.

Il n'en reste pas moins que le financement de l'établissement par une cotisation obligatoire impose aux délégations régionales une attention particulière aux besoins des collectivités contributrices. Il appartient aux conseils régionaux d'orientation placés auprès des délégations régionales de préciser en conséquence les modalités d'intervention locale de l'établissement.

L'établissement s'est doté de la capacité de suivre et de piloter ses projets en matière de formation à distance grâce au recrutement, en juillet 2010, d'un directeur de projet placé sous l'autorité du directeur général.

La pertinence du réseau des écoles développé dans les années 1990 pour appliquer le cadre réglementaire de la formation des fonctionnaires de catégorie A ne peut être jugée sur la base de l'activité découlant de la loi du 19 février 2007 qui remet en cause ces prescriptions. Le CNFPT se trouve donc confronté à la nécessaire restructuration de ce réseau dont l'acuité s'est d'autant plus fait ressentir que la demande de formation s'est réduite plus rapidement que ne le laissaient prévoir les textes. Les orientations du projet national de développement visent à remédier à cette situation par la formalisation d'un réseau des instituts, incluant l'INET, et la redéfinition de leurs missions autour de fonctions de formation statutaire, de formation continue à vocation nationale ou interrégionale et d'expertise. On ne saurait préjuger, au moment où ce dispositif devient opérationnel, ni de la pertinence des choix opérationnels, ni de l'adéquation des moyens retenus à cet effet.

2. Les ressources financières de l'établissement

La situation financière de l'établissement peut être appréhendée de plusieurs manières.

Il convient en premier lieu de rappeler que l'« aisance financière » relevée par la Cour correspond à un résultat cumulé sur plusieurs exercices qui s'établit au 31 décembre 2009 – dernier compte

financier approuvé - à 113,4 M€ (et 105,0 M€ en tenant compte du financement des reports d'investissement) soit le tiers du produit de la cotisation recouvré en 2009.

Cette ressource s'est constituée au fil des ans de la manière suivante :

Bilan 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2009
10,88M.€	4,27 M.€.	9,91 M.€.	12,26 M.€.	18,34M.€.	10,84 M.€.	20,35M.€.	26,57M.€.	113,42M.€.
(1)	1,9%	4,2%	5,0%	6,9%	3,9%	6,8%	8,4 %	5,5 %
(2)	+6,5%	+5,6%	+3,3%	+9,5%	+4,3%	+7,7	+5,3%	+6,0%

(1) part de l'excédent annuel dans le produit de la cotisation

(2) Evolution annuelle du produit de la cotisation

Il convient de préciser que, fin 2010, l'excédent aura été divisé par deux, du fait de la décision d'acquisition du nouveau siège du CNFPT.

La contribution annuelle à l'excédent s'établit à 5,5 % en moyenne du produit de la cotisation sur la période considérée dans un contexte où ce produit augmentait de 6,0 % l'an. Cette évolution doit être rapprochée de l'augmentation du produit de la cotisation en 2010, soit 2,5%.

Les ressources cumulées du CNFPT doivent être appréciées sur une longue période. Elles résultent d'une progression très sensible de la masse salariale des collectivités territoriales au cours de la décennie 2000 liée à l'évolution de leurs missions et de leur organisation, aux politiques salariales nationales et aux transferts de personnel résultant des lois de décentralisation. Ainsi le produit annuel supplémentaire perçu par le CNFPT au titre des personnels transférés peut être évalué à 20,5 M€ et représente sur la période 10 points d'augmentation du produit de la cotisation (sur 50 points au total).

Les perspectives d'évolution annuelle de la masse salariale des collectivités territoriales, et donc de la cotisation, n'excéderont vraisemblablement pas 1,5 % au cours des prochaines années. Les marges de manœuvre constituées au cours de la décennie 2000 seront donc précieuses pour permettre au CNFPT de répondre aux besoins de formation des collectivités territoriales tels qu'ils résulteront de la mise en œuvre complète de la loi du 19 février 2007, du renouvellement des cadres et du développement de la formation des personnels transférés.

En résumé la situation financière du CNFPT ne saurait être appréciée de manière statique; elle doit s'interpréter à l'aune de l'évolution de la fonction publique territoriale et des contraintes financières auxquelles les collectivités sont aujourd'hui exposées. L'établissement joue ainsi pleinement son rôle mutualisateur, entre les collectivités d'une part, et dans le temps, d'autre part.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les années 2000 aient été marquées par une déconnexion entre l'activité et les ressources. C'est le produit d'un effet de ciseaux, de l'évolution des effectifs territoriaux, d'une part, et de révolution des besoins de formation découlant des réformes, d'autre part. La décennie 2010 risque de connaître un effet de ciseaux inverse avec un faible dynamisme de l'emploi territorial et donc des ressources, d'une part, et des besoins de formation en forte évolution, d'autre part. Le fait que le CNFPT n'ait pas cherché à dépenser coûte que coûte ses ressources offre des marges de manœuvre permettant de mieux affronter les défis des prochaines années.

Les observations de la Cour sur le pilotage de l'activité de formation appellent les précisions suivantes.

La persistance d'un absentéisme de l'ordre de 10 % dans les stages organisés par le CNFPT ne saurait être interprétée de manière univoque comme un manque de flexibilité de l'organisation et une inadéquation qualitative de l'offre de formation. Les études mises à disposition de la Cour montrent que l'absentéisme est d'abord le reflet du taux d'absentéisme au travail des agents des collectivités territoriales ; il doit également prendre en compte les impératifs de gestion des collectivités qui peuvent amener certains agents à annuler leur participation à un stage au dernier moment en raison de leur emploi du temps. Plusieurs délégations régionales ont engagé un dialogue avec les collectivités territoriales afin d'assurer une meilleure prise en compte de l'impératif de formation dans la gestion des agents. Ce n'est qu'en alliant la recherche permanente de l'adéquation des formations aux besoins des collectivités et des agents, d'une part, et la mobilisation des employeurs territoriaux, d'autre part, que le taux d'absentéisme pourra être ramené à des proportions comparables à celui d'autres institutions de formation. Il convient enfin de rappeler que les prescriptions applicables à la commande de formation dans un établissement public comme le CNFPT laissent moins de souplesse que pour certaines institutions privées.

Le développement des formations payantes répond à des prescriptions légales et réglementaires, d'une part, et à la demande des collectivités d'autre part. Si les prévisions de recettes n'ont pas toujours été atteintes au cours de la période, le taux moyen de réalisation s'est établi, sur les années 2003 à 2009, à 93,1 %. Ce chiffre n'est pas de nature à remettre en cause la qualité de la prévision. La grille tarifaire

arrêtée par le Conseil d'administration en 2004 et dont l'application doit être déclinée dans les délégations par les conseils régionaux d'orientation vise à la fois à prendre en compte le coût de réalisation des formations et à simplifier l'émission et le recouvrement des titres de recettes. Elle s'appuie sur une démarche analytique fondée sur le suivi exhaustif des dépenses directes et la prise en compte des dépenses indirectes de gestion et de personnel. L'incompréhension que cette démarche a pu susciter de la part de certaines collectivités territoriales montre qu'elle n'a pas été suffisamment expliquée aux partenaires du CNFPT. L'établissement prend acte de la demande de la Cour de retracer son activité de formation payante dans un compte séparé. Il engagera cette réforme en 2011 en s'appuyant sur ses outils de comptabilité analytique.

Comme le souligne la Cour, la stratégie immobilière du CNFPT a été arrêtée au cours des années 1990 à une époque où « l'aisance financière » de l'établissement ne pouvait être invoquée. La situation financière des années 2000 a toutefois permis d'améliorer la structure de financement des opérations immobilières en substituant l'autofinancement à l'emprunt. Cette stratégie permet de limiter les charges financières du CNFPT au moment où ses ressources deviennent moins abondantes.

La politique immobilière est fondée sur trois orientations : se doter autant que possible de locaux en propriété pour les sièges des délégations régionales, privilégier les solutions locatives pour les antennes locales afin de mieux s'adapter au maillage territorial découlant de l'évolution des missions, développer une gestion immobilière active en cédant les biens devenus inutiles à l'activité de l'établissement. Le recours à des solutions locatives pour les implantations locales est pondéré par l'analyse du marché immobilier qui peut toutefois rendre plus avantageuses des solutions d'acquisition.

La Cour souligne à juste titre que la politique immobilière du CNFPT est soumise à des contraintes croissantes liées aux normes environnementales, à l'accessibilité aux personnes handicapées et aux règles de sécurité. Ces impératifs pèsent fortement, s'agissant de lieux accueillant du public, à la fois sur l'adaptation du patrimoine immobilier et sur le coût des opérations.

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par une nécessaire mise à niveau du patrimoine, tant en volume qu'en fonctionnalité. Le CNFPT est conscient, pour l'avenir, de la nécessité de mieux réguler sa politique patrimoniale en imposant plus fortement ses normes de surface et d'organisation et en développant une politique active de maintenance. Il va s'y employer au cours des prochaines années.

Le regroupement du siège obéit d'abord au souci d'améliorer la performance des services centraux du CNFPT qui pâtit de l'éclatement

de ses implantations parisiennes. Il vise également à dégager des marges de manœuvre pour les budgets à venir en mettant un terme à des locations dont la charge s'élevait, en 2009, à 2,8 M€ dans un quartier où le renouvellement des baux expose l'établissement à des risques certains de hausses des loyers.

S'agissant de la gestion de l'établissement, le CNFPT partage le point de vue de la Cour sur le nécessaire renforcement du contrôle de l'application des directives nationales. Les mesures prises ces dernières années constituent le fondement sur lequel pourra s'appuyer cette stratégie : création d'une inspection générale des services, développement d'outils d'analyse des dépenses, mise au point d'un corpus de règles applicables à l'ensemble des structures. Le projet national de développement prévoit à cet effet la création de deux services nouveaux : une direction du suivi des objectifs et d'appui à l'organisation, chargée notamment de contribuer au pilotage stratégique de l'établissement, et une direction de l'évaluation chargée d'apprécier la qualité des prestations de formation du CNFPT.

Pour les raisons expliquées plus haut, le CNFPT ne partage pas la position de la Cour selon laquelle le taux de la cotisation devrait être réduit, à titre temporaire. Les perspectives d'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales ne sont pas compatibles avec l'ajustement souhaité surtout au moment où les obligations de formation découlant de la loi du 19 février 2007 débouchent sur un accroissement sensible de l'activité (172.000 journées formation en 2009, 213.000 prévues en 2011). Les ressources accumulées depuis 2002 ne sauraient, non plus, justifier une telle stratégie. Elles correspondent à des produits exceptionnels tirés d'évolutions de la fonction publique territoriale (renforcement de l'organisation des collectivités et transfert de personnels liés aux lois de décentralisation). Ces produits, affectés pour partie à la mise à niveau d'un patrimoine confronté à l'évolution de l'activité et des normes d'accueil du public, constituent un atout stratégique dans l'adaptation de l'établissement à ses nouvelles missions.

3. Les achats de formation

La Cour donne acte au CNFPT de ses efforts visant à augmenter le recours aux intervenants individuels, moins coûteux que les marchés de formation, de la maîtrise du coût moyen de la journée de formation et de la mise en œuvre de règles normalisées de commande publique. Elle demande au CNFPT d'accentuer ses efforts afin de définir rigoureusement ses besoins, d'élargir le vivier de ses intervenants, de maîtriser les coûts pédagogiques et logistiques et d'évaluer les formations dispensées.

Sur le premier point, l'audit en cours des marchés de formation vise à définir une stratégie pour mieux faire passer dans les faits la

politique nationale d'achat de formation. Cette expertise, conjuguée avec l'audit de la gestion des ressources humaines, permettra de préciser les conditions de recours à des intervenants individuels et les modalités d'élargissement du vivier. La maîtrise des coûts pédagogiques et logistiques est largement assurée, comme le souligne la Cour qui précise que le coût moyen de la journée de formation est passé de 652 à 627 € entre 2006 et 2008. On peut certes déplorer la disparité des coûts entre les types de formation et les structures ; cette observation doit être nuancée : les disparités par types de formation résultent de la diversité des interventions en fonction des thématiques et des publics ; les disparités par structure s'expliquent par la plus ou moins grande facilité à recourir à des intervenants individuels ou par le degré de concurrence entre organismes de formation sur un territoire donné. Le CNFPT est enfin conscient de la nécessité d'évaluer ses prestations : ce sera la mission de la direction de l'évaluation récemment créée.

Les cas individuels rapportés par la Cour ont fait l'objet d'explications circonstanciées du CNFPT dans sa réponse aux observations provisoires. Il convient de rapprocher ces situations des 2 353 marchés de formation actifs en 2009 et des 17 926 intervenants mobilisés cette année là.

Les difficultés de la délégation Limousin à mettre en œuvre des règles de la commande publique sont liées à des problèmes de recrutement et d'organisation qui n'ont été résolus qu'en 2009. Il convient également de relativiser cette situation au regard de l'activité de cette structure dont l'essentiel de la commande publique se situe en dessous du seuil des marchés formalisés. Certains écarts à la règle sont le fruit de l'urgence à mettre en œuvre des actions de formation programmées de longue date comme ce fut le cas à l'INET.

La situation dominante de certains prestataires retient toute l'attention du CNFPT. Elle tient à la fois à la faiblesse du nombre d'offres pertinentes reçues et à des habitudes de travail de longue date. L'audit en cours de l'achat de formation doit déboucher sur des règles d'action appropriées.

Les risques liés au recours aux intervenants individuels sont connus. Le CNFPT ne peut toutefois se dispenser de leur concours comme le remarque justement la Cour en rappelant que ce type d'intervention s'est notablement accru depuis 2006. Parmi les risques connus figurent celui d'une éventuelle requalification d'intervenants en salariés permanents. La surveillance exercée par les services a permis d'éviter toute requalification depuis 2002. Cette surveillance porte notamment sur le contrôle du seuil de 720 heures même s'il y a lieu de déplorer qu'un nombre encore trop élevé d'intervenants délivrent des prestations entre 700 et 720 heures. La recherche active d'une diversification du vivier des intervenants devrait réduire ces situations. Il

convient toutefois de noter que, si cette situation résulte des prescriptions des cadres de l'établissement, elle repose également sur l'appréciation des stagiaires qui plébiscitent certains intervenants dans leurs fiches d'évaluation.

S'agissant des intervenants des fonctions publiques, la suppression du seuil de 300 heures en 2009 résulte de l'évolution de la législation et notamment de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique concernant le cumul d'activité des agents publics. Sur le quantum d'intervention, le CNFPT partage le point de vue de la Cour sur la nécessaire combinaison, dans un cadre raisonnable, des interventions pour le compte de l'établissement et de l'activité au service de la collectivité employeuse. Il ne lui appartient pas de se substituer aux employeurs pour assurer cette conciliation. Toutefois plusieurs contrats d'objectifs passés avec des collectivités territoriales définissent le cadre d'intervention de leurs agents pour le compte du CNFPT. C'est un dispositif que l'établissement entend généraliser progressivement avec la signature de contrats avec ses principaux partenaires.

Les dérives signalées par la Cour ont donné lieu à une procédure interne de contrôle, puis au dépôt d'une plainte pour ce qui concerne une délégation du Sud de la France. Dans l'autre cas, le CNFPT ne dispose d'aucune base juridique pour éliminer l'offre d'un prestataire de service.

4. La logistique

Concernant les prestations de restauration et d'hébergement, la réglementation en vigueur fait obligation au CNFPT de nourrir et loger les stagiaires à ses frais. A cet effet, il dispose de trois modes d'intervention : la mise en œuvre directe de prestations, la sous-traitance auprès de prestataires spécialisés ou l'indemnisation des stagiaires. L'organisation directe des prestations est aujourd'hui résiduelle ; elle ne concerne que 4 des 45 principaux sites d'activité de l'établissement : trois délégations régionales (Midi-Pyrénées à Toulouse, Languedoc-Roussillon à Montpellier, Provence à La Garde) et une école (Angers).

La Cour souligne à juste titre que les résultats financiers de ces services sont liés à la fois aux dépenses et à l'activité. Ainsi l'exploitation du site d'Angers apparaît viable sous réserve que l'activité de l'école soit cohérente avec les équipements. S'agissant du calcul des coûts et notamment de la prise en compte de l'amortissement, le raisonnement de la Cour devrait être étendu à des prestations sous-traitées pour lesquelles le CNFPT met des locaux et des équipements à disposition. Cette dimension sera intégrée dans les analyses à venir afin d'objectiver le cadre d'analyse des différents types de prestations.

La gestion des frais de déplacement est une question complexe qui doit concilier les règles approuvées par le Conseil d'administration, la recherche d'intervenants pertinents et l'organisation matérielle des déplacements que le recours systématique aux transports collectifs n'est pas toujours en mesure de régler. Il appartient donc aux délégations régionales et aux écoles, dans un établissement déconcentré, de faire une correcte application des règles en vigueur. Il convient également de souligner l'importance du travail administratif nécessaire à l'autorisation préalable des déplacements, au contrôle des justificatifs et au règlement des indemnités. Cette charge de travail peut expliquer le défaut de vigilance de certaines structures. Le coût de certains errements soulignés par la Cour doit être mis en rapport avec les sommes affectées à la prise en charge des frais de déplacement (16 M€) et la rémunération des personnels chargés de leur gestion. Cette observation rejoint certains constats de l'inspection générale.

Soucieux des impératifs de développement durable, le CNFPT souhaite approfondir cette question dans les prochaines années en mettant en place, dans le cadre de son bilan carbone, un contrôle de gestion des frais de déplacement qui, dépassant la simple application des règles, intègre les dépenses prises en charge, leur coût de gestion et l'émission de gaz à effet de serre en résultant.

Le régime d'indemnisation des frais de déplacement des élèves de l'INET a été forfaitisé afin de minimiser les coûts de gestion et de régler le problème des avances tout en conservant un équilibre économique proche de l'indemnisation au réel sur justificatif. Ces dispositions résultent d'une délibération du Conseil d'administration du CNFPT en date du 28 février 2007 qui n'a fait l'objet d'aucune contestation du contrôle de légalité.

Avant de remettre en cause ce dispositif, l'établissement souhaite procéder à une analyse du coût et des avantages de la solution forfaitaire en vigueur au regard d'un remboursement sur justificatifs.

5. Le personnel

La Cour souligne les efforts déployés par le CNFPT pour renforcer sa politique de formation interne. Ces efforts vont s'intensifier dans les prochaines années comme l'attestent les dispositions prises en 2009. On ne saurait toutefois imputer le recours aux agents contractuels à l'insuffisance de la formation interne. Ce recours n'intervient que lorsque les procédures de recrutement interne, d'une part, et de mobilité d'agents titulaires, d'autre part, n'ont pas été couronnées de succès. Si la formation interne et la gestion des carrières sont susceptibles de remédier pour une part à cette situation, elles n'expliquent pas le recours aux contractuels ; celui-ci doit être recherché dans les caractéristiques des métiers de la formation dont l'équivalent dans les collectivités territoriales

est limité, dans la faiblesse des mobilités géographiques et dans le niveau de rémunération de certains emplois qui, pour des métiers étrangers à la formation, n'incitent pas les agents territoriaux à engager une mutation au CNFPT.

Le recours aux personnels mis à disposition par les centres de gestion ne constitue en aucune manière une embauche par le CNFPT. Il s'agit d'une prestation de service, ce qui explique que ces emplois ne figurent pas au tableau des effectifs de l'établissement. Ces prestations sont mises en œuvre sur la base des articles 3 et 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le renfort de 110 agents souligne par la Cour doit être relativisé : il ne représente que 5 % des effectifs du CNFPT dans un contexte où l'éclatement de l'activité sur l'ensemble du territoire national ne permet pas toujours de mutualiser certaines tâches. Il convient enfin de souligner que l'article 21 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique autorise le recours des collectivités territoriales aux entreprises d'intérim sous réserve des missions exercées par les centres de gestion. Quoiqu'il en soit, le CNFPT ayant constaté que ces dispositions temporaires avaient tendance à se pérenniser, a engagé en 2009 une politique de résorption qui s'est traduite par la création de 59 emplois au budget primitif 2010 afin de faire face aux missions remplies de manière pérenne par des agents temporaires.

Les observations sur la structure par grade des emplois font appel à deux considérations différentes. La structure des emplois fonctionnels est définie par les dispositions du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 qui prévoit que le CNFPT est doté de ce type d'emplois à la fois pour ses services centraux par assimilation à un département de plus de 900 000 habitants et pour chacune de ses délégations régionales.

L'inadéquation de la structure des autres emplois tient à la fois à une donnée objective, la mission de l'établissement, et à une donnée historique, les conditions de constitution des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Sur le premier point l'activité de formation du CNFPT nécessite pour certains métiers le recours à des agents ayant des qualifications spécifiques ; la structure des emplois du CNFPT ne peut donc être utilement comparée à celle d'une collectivité territoriale. Le recours à des agents de catégorie A de niveau supérieur ne pourrait d'ailleurs que s'intensifier dans le cadre d'une résorption, souhaitée par la Cour, des emplois contractuels. Sur le second point, le CNFPT a recruté des agents contractuels de haut niveau avant la constitution des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Ceux-ci ont été intégrés dans les nouveaux cadres d'emplois lorsqu'ils en remplissaient les conditions. Ils ont ensuite poursuivi leur carrière dans l'établissement. L'évolution de la pyramide des âges de l'établissement

ouvre, sur les prochaines années, des perspectives de restructuration de ces emplois.

Les effectifs du siège sont, comme le souligne la Cour, cohérents avec la gouvernance de l'établissement. Le siège est en effet chargé de missions de régulation, au titre notamment de ses instances politiques, de conception et d'appui aux délégations. Cette fonction, complexe dans un organisme paritaire et déconcentré, mobilise des effectifs plus importants que dans un établissement de droit commun. On ne saurait toutefois en tirer des conclusions hâtives sur le format du siège qui peut nécessiter des renforcements comme la création d'un service d'audit préconisé par la Cour. Des ajustements d'effectifs peuvent être par ailleurs envisagés notamment dans le cadre de l'installation des services dans un lieu unique ou du fait de l'évolution de la pyramide des âges des personnels. Le CNFPT ne manquera pas d'y être attentif au cours des prochaines années.

Le régime indemnitaire comme le souligne la Cour est conforme aux textes applicables à la fonction publique territoriale et aux délibérations du Conseil d'administration. Il en va de même de la rémunération du président et des délégués régionaux et de la prise en charge des frais de déplacement des membres des instances.

La Cour relève que des logements de fonction sont accordés en application de dispositions législatives. L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 modifiée par la loi du 12 juillet 1999 dispose que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois ». La condition d'octroi citée par la Cour (un logement pour nécessité absolue de service ne doit être attribué que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ») provient de l'article R98 du code du domaine de l'Etat. Cette disposition réglementaire ne peut être invoquée en raison des termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 susmentionnée. Les emplois fonctionnels d'un établissement public national de la taille et du niveau de complexité du CNFPT imposent des contraintes qui justifient la reconnaissance d'un droit prévu par les textes et mis en œuvre de manière raisonnable. Notamment, les directeurs régionaux disposent de logements pour utilité de service, formule qui impose de leur part une participation substantielle au coût de la location dudit logement.

Le CNFPT a mis à disposition de la Cour un projet de protocole négocié en 1990 avec les organisations syndicales. Il est vrai que le CNFPT a cherché à actualiser ce protocole en 2000 sans recueillir

l'assentiment des organisations syndicales représentatives. Les moyens mis à disposition de ces organisations relèvent donc en conséquence de deux ordres : les moyens spécifiques dévolus à chaque organisation syndicale (locaux, autorisations d'absences...) et les moyens de fonctionnement courants tels que les frais de déplacement pris en charge dans les budgets de fonctionnement des structures. L'établissement sollicitera à nouveau les organisations syndicales en vue de l'actualisation du protocole de 1990 et mettra en œuvre parallèlement une comptabilité permettant de retracer le coût financier des facilités données aux représentants syndicaux.

Le comité des œuvres sociales du CNFPT est une institution constituée sous forme associative qui organise et gère librement ses activités. Ses ressources s'élèvent en 2009 à 2,2 M€ dont 1,3 M€ financés par le CNFPT. Les prestations servies par le comité et leurs modalités de financement résultent des décisions de cette institution. Elles sont le fruit d'une époque où l'action sociale des collectivités territoriales résultait, pour l'essentiel, d'initiatives locales.

Les pouvoirs publics sont intervenus depuis pour clarifier les interventions sociales des collectivités territoriales et les modalités de leur prise en charge. Ce cadre est défini par l'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 et l'article 38-1 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009. Ce dernier texte prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat en fixe les conditions d'application. Ce décret est en cours d'examen. Cette situation conduit le CNFPT, conscient de la fragilité juridique de certains dispositifs, à attendre la publication de ce texte pour engager les discussions avec les représentants du personnel afin de clarifier ses interventions sociales, préciser leurs modalités de gestion et de financement et assurer leur stabilité juridique. Ces discussions seront menées en 2011.

Les moyens mis à disposition des représentants des organisations syndicales de la fonction publique territoriale sont, pour ce qui concerne la mise à disposition de personnels, conformes à la régie de droit et donnent lieu aux remboursements prévus par les textes. La contribution apportée aux organisations syndicales, en fonction de leur représentativité dans les instances du CNFPT, est destinée à contribuer à formation de leurs cadres. Elle est cohérente avec des interventions similaires de l'Etat en faveur des organisations syndicales du secteur privé ou de la fonction publique. Sa prise en charge par le CNFPT repose sur son statut d'établissement public territorial national, d'une part, et sa mission de formation, d'autre part. Le montant alloué - 149 200 €- même s'il a évolué plus fortement que le produit de la cotisation reste limité. Il représente en 2009 0,045 % du produit de la cotisation.

En conclusion, le CNFPT fait siennes cinq des six recommandations de la Cour des comptes. Elles rejoignent ses

préoccupations et sont cohérentes avec la démarche engagée dans le cadre de son projet national de développement. Il ne peut en revanche souscrire à la recommandation de réduire, fut-ce à titre temporaire, le taux de la cotisation versée par les collectivités territoriales. Cette démarche n'est pas opportune au moment où la très faible augmentation, voire la stabilisation, de la masse salariale des collectivités va se traduire par d'importantes contraintes financières alors que les interventions attendues de l'établissement sont appelées à s'accroître sensiblement. Par ailleurs la réduction du taux de la cotisation déboucherait sur une inégalité des agents territoriaux devant le droit à la formation au regard des règles de droit commun applicables à la formation professionnelle.
