

N° 335

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juin 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **communication de la Cour des comptes relative au Centre national de la fonction publique territoriale** (en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances),*

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	3
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION CONJOINTE DE LA COUR DES COMPTES ET DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT) LE 14 MAI 2003	7
ANNEXES : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT SUR LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)	41

AVANT-PROPOS

Dès son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2002, la commission des finances du Sénat a entendu faire vivre l'article 58-2^o¹ de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Elle a, à ce jour, demandé à la Cour des comptes la réalisation de neuf enquêtes : quatre au titre de l'année 2002, puis cinq au titre de 2003.

Ces demandes ont d'ores et déjà donné lieu à la transmission par la Cour des comptes de cinq communications à la commission des finances du Sénat, relatives respectivement aux actions de développement et de reconversion industriels menées par le secrétariat d'État à l'industrie, aux services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication, au développement international d'Électricité de France (EDF), au réseau de la Banque de France (1993-2001) et au Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT - (1993-2000).

Ainsi que votre commission des finances en a acté le principe, ces communications de la Cour des comptes ont vocation, après analyse par les rapporteurs spéciaux compétents, de nourrir sa réflexion et, si elle en décide la publication, conformément aux dispositions de l'article 58-2^o précité, de contribuer ainsi au débat public.

Après avoir été destinataire de la communication de la Cour des comptes relative au CNFPT, votre commission des finances a procédé le 14 mai 2003 à l'audition conjointe d'une part, de MM. Jean-Pierre Gastinel, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et de M. Alain Lefoulon, président de section à la Cour des comptes, et d'autre part, de M. André Rossinot, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), accompagné par M. Jean-Claude Perrel, directeur des affaires administratives et financières.

A l'issue de cette audition, dont le procès-verbal est reproduit dans le présent rapport d'information, elle a décidé, en application des dispositions précitées de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de publier la communication de la Cour des comptes, accompagnée des observations écrites transmises par le CNFPT. Ce dernier a communiqué des réponses très détaillées qui soulignent les progrès effectués depuis la période couverte par le contrôle de la Cour des comptes (1993-2000) ainsi que les

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : ... 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

engagements pris pour remédier aux dysfonctionnements soulignés dans la communication de la Cour des comptes.

Tel est l'objet du présent rapport d'information, qui n'a d'autre ambition que éclairer les enjeux de l'évolution du rôle et de l'organisation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Votre rapporteur spécial insiste sur l'actualité de ce rapport. En effet, le gouvernement a annoncé le transfert de plus de 100.000 fonctionnaires d'Etat vers les collectivités territoriales, suscitant parfois des réactions mitigées de la part des personnels concernés. En tout état de cause, les projets du gouvernement en matière de décentralisation vont susciter de nouvelles interventions à la charge du CNFPT. Dans ce contexte, il convient de rationaliser la gestion du centre, dont la communication de la Cour des comptes met en avant les lacunes et, sur certains sujets, les dérives, et d'engager les réformes qui permettront au CNFPT de mieux assurer ses missions, notamment en matière de formation.

On rappellera que les collectivités locales et leurs établissements publics emploient environ 1,5 million d'agents relevant du statut de la fonction publique territoriale, remplissant des missions administratives, techniques, sociales, culturelles, sportives, d'animation et de sécurité (police municipale, services d'incendie et de secours). C'est plus de deux fois moins que la fonction publique d'Etat. Nos voisins européens présentent, de ce point de vue, des caractéristiques fort différentes : en Allemagne, les Länder emploient environ 2 millions de personnes et le Bund 200.000, et en Grande-Bretagne, les collectivités locales emploient 2 millions de personnes et l'Etat central, seulement 600.000 environ. Par ailleurs, les marges de manoeuvre des collectivités territoriales pour déterminer et gérer la situation de leurs personnels sont, de manière générale, beaucoup plus importantes dans les autres pays européens qu'en France.

Le statut et l'organisation de la fonction publique territoriale se sont adaptés « au coup par coup », depuis la loi fondatrice du 26 janvier 1984¹, aux défis qui se sont posés, puisque l'on compte à ce jour plus d'une trentaine de modifications du statut, en moins de vingt ans. La fonction publique territoriale est régie par les principes de la fonction publique d'Etat, dont l'application doit toutefois être conciliée avec le principe d'autonomie des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Elle doit aujourd'hui faire face à de nouveaux défis :

- l'apparition de nouveaux métiers avec les transferts de compétences annoncés par le gouvernement vers les collectivités territoriales ;
- l'évolution démographique, avec des départs en retraite massifs à compter de 2012 ;
- les évolutions du paysage institutionnel local, notamment avec le développement de l'intercommunalité.

Ainsi que le notait M. Jean-Claude Thoenig, directeur de recherches au CNRS, à l'occasion d'un colloque organisé sous le haut patronage de M. Christian Poncelet, président du Sénat, le 13 décembre 2000¹, « *S'interroger sur le CNFPT consiste à se placer au coeur du dispositif. Pour les syndicats de personnels, il est un enjeu fort, car à travers lui se posent la question du statut et celle, corollaire, de leur influence dans le système. L'enjeu est beaucoup plus faible pour les élus, du moins dans leur grande majorité. Le CNFPT rime même avec l'arbitraire d'un quasi-impôt. Chacun se débrouille seul lorsqu'il le peut. Le titre III de la loi de 1984 compte pour l'essentiel à propos d'un seul dispositif : la liberté d'embaucher et de renvoyer le secrétaire ou le directeur général. Le CNFPT est donc un bouc émissaire idéal. D'une part, sa rigidité est évoquée comme une cause d'insatisfaction de ses performances alors qu'elle est autant la conséquence de sa relative marginalisation dans le système. D'autre part, il permet sous des apparences de tripartisme Etat-élus-syndicats de maintenir en place un système informel dans lequel et dont l'Etat et les élus s'accommodent relativement bien à court terme.*

« *La question du CNFPT invite en définitive à ne pas se tromper de cible. La fonction publique territoriale pose moins une question d'efficience de ses acteurs singuliers qu'une question d'efficacité de la politique qui la concerne. Accuser les intervenants de penchant pour la bureaucratie ou de myopie localiste ne doit pas empêcher de mettre en cause le postulat de fond sur lequel est appuyé cette politique : le statut de fonctionnaire, calé sur le modèle que l'Etat offre à ses propres agents, est-il une solution pour les collectivités subnationales qui satisfasse les marchés du travail et les attentes des populations au début du 21^{ème} siècle ? Le statut général de 1946 tel qu'il a été adapté en 1984 épuise-t-il le modèle des possibles ? ».*

La question mérite d'être posée. Le président du Sénat, M. Christian Poncelet, a mis en place au début du mois d'avril 2003 un groupe de travail composé de 18 de nos collègues, chargé de faire des propositions en vue d'une réforme de la fonction publique territoriale. Ce groupe devrait

¹ « *Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation* » - Actes du colloque tenu au Sénat le 13 décembre 2000, page 17.

rendre ses conclusions prochainement concernant les adaptations du statut de la fonction publique territoriale, qui date de 1984, dans la perspective du départ en retraite des fonctionnaires territoriaux et des transferts de personnel de l'Etat vers les collectivités territoriales. Cette réflexion doit permettre de préparer la fonction publique territoriale à affronter les défis qui l'attendent, afin qu'elle réponde au mieux aux attentes des élus locaux et des citoyens.

Le présent rapport d'information souhaite contribuer, sous un angle spécifique, à ce débat sur la modernisation de la gestion de la fonction publique territoriale, en abordant quelques questions essentielles telles que la décentralisation de l'organisation du CNFPT, ses modalités de financement, l'articulation de l'action du CNFPT avec celle des centres de gestion ou encore le niveau de péréquation de la formation.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION CONJOINTE DE LA COUR DES COMPTES
ET DU CENTRE NATIONAL
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)
LE 14 MAI 2003**

Réunie le mercredi 14 mai 2003 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'audition de **M. André Rossinot**, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et **M. Jean-Claude Perrel**, directeur des affaires administratives et financières, et de **MM. Jean-Pierre Gastinel**, président de la quatrième chambre et **Alain Lefoulon**, président de section, sur la **communication de la Cour des comptes** relative au CNFPT.

Le procès-verbal de cette audition est reproduit ci-après.

La séance est ouverte à 15 heures 05.

M. le président - J'ouvre notre séance de commission.

Mes chers collègues, l'audition à laquelle nous allons procéder aujourd'hui est la quatrième résultant de l'application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes, « de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent ».

A ce titre, la Cour des comptes a transmis à notre commission une communication relative au contrôle des comptes et de la gestion du Centre national de la fonction publique territoriale, demandée par le Président Lambert en mars 2002.

Il m'a semblé qu'une audition de M. André Rossinot, président du Centre national de la fonction publique territoriale, accompagné de M. Jean-Claude Perrel, directeur des affaires administratives et financières du CNFPT, en présence de M. Jean-Pierre Gastinel, président de la quatrième chambre et de M. Alain Lefoulon, président de section, représentant la Cour des comptes, intervenait à un moment important pour le sujet que nous abordons aujourd'hui.

En effet, le Gouvernement a annoncé le transfert d'environ 150.000 fonctionnaires d'État vers les collectivités territoriales, suscitant d'ailleurs des réactions parfois contrastées et même hostiles de la part des personnels concernés.

En tout état de cause, la poursuite de la décentralisation va susciter de nouvelles interventions à la charge du CNFPT.

Ce rapport est, me semble-t-il, particulièrement sévère pour la gestion passée. Il évoque notamment une gestion des ressources humaines déficiente, avec des personnels surqualifiés bénéficiant d'un régime indemnitaire particulièrement favorable au regard des normes observées dans la fonction publique.

La Cour des comptes critique également une politique d'endettement onéreuse et des procédures financières peu efficaces ayant pu conduire à la présentation de comptes erronés.

Elle souligne en particulier l'absence de contrôle de gestion, de comptabilité analytique et de comptabilité en droits constatés, autant de lacunes qui se sont avérées préjudiciables au recouvrement des cotisations des collectivités locales.

S'agissant de la formation, la Cour des comptes considère que le CNFPT doit en maîtriser davantage les coûts.

Enfin, les critiques les plus lourdes portent sur les frais de mission et de représentation, au sujet desquels la Cour des comptes relève un certain laxisme et des dérives.

Le CNFPT a communiqué des réponses très détaillées au rapport de la Cour des comptes. Ces réponses, qui vous ont été transmises, montrent des progrès réels depuis la période couverte par le contrôle de la Cour des comptes et mettent en évidence les engagements pris par le CNFPT pour remédier aux dysfonctionnements soulignés dans la communication de la Cour.

Je signale que M. Rossinot répondra sur une gestion qui n'est pas la sienne.

Nous devons, à l'issue de cette audition, statuer sur la publication de la communication de la Cour des comptes et de la réponse du CNFPT. Elles pourraient alors faire l'objet d'un rapport d'information, comme pour les précédentes auditions.

Monsieur Gastinel, vous avez la parole.

M. Jean-Pierre Gastinel - Monsieur le Président, Messieurs les sénateurs, je ne reviendrai pas sur ce que vous avez rappelé, Monsieur le

Président, s'agissant de la communication qui a été adressée à votre commission par M. le premier président au mois de décembre dernier, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001.

Je crois devoir souligner, comme vous l'avez indiqué, Monsieur le Président -mais ceci me semble particulièrement important- que le contrôle du CNFPT constitue pour la Cour une obligation.

En effet, il s'agit d'un établissement public, doté d'un comptable public, dont les comptes, aux termes de la loi, doivent être jugés par la Cour des comptes.

Celle-ci s'est donc penchée sur les comptes du CNFPT allant de 1993 à 1998, sur lesquels elle ne s'était pas prononcée, tandis que, pour l'examen de la gestion, elle a étendu ses investigations à la période courant jusqu'à l'an 2000 inclus.

Le jugement des comptes a donné lieu à un premier arrêt qui demandait au comptable du CNFPT certaines justifications.

Vous l'avez souligné, Monsieur le Président, un certain nombre d'insuffisances ont été signalées et nous avons cru devoir mettre en jeu la responsabilité du comptable, étant entendu que nous n'en sommes encore, sur ce point, qu'à l'arrêt provisoire¹.

Quant à l'examen de la gestion, il a été conduit conformément aux procédures applicables à et par la Cour.

Le contrôle sur pièces et sur place a été effectué par une équipe dirigée par M. Lefoulon ; le contrôle sur place s'est traduit par des visites au siège social du CNFPT, mais aussi en province.

A l'issue de cet examen, la Cour a adressé en juin 2002 un relevé de constatations provisoires, notamment aux dirigeants et anciens dirigeants du CNFPT. Les réponses ont été collationnées au cours de l'été 2002.

Elles ont été analysées et complétées par une audition, à sa demande, du directeur général du CNFPT.

C'est au terme de cette procédure que le document qui vous a été transmis a été établi.

Vous voudrez bien me permettre de ne pas présenter, ce qui n'est pas l'objet de l'audition, un résumé de ce document, mais plutôt de dégager les principales remarques.

¹ La deuxième section de la quatrième chambre de la Cour des comptes a rendu le 13 mars 2003 un arrêt définitif déchargeant les comptables du CNFPT de leur gestion au cours de la période 1993-1998 sous revue.

Celles-ci touchent, d'une part, aux irrégularités relevées dans la gestion et, d'autre part, aux conditions d'exercice de la mission fondamentale du CNFPT, à savoir la formation.

En ce qui concerne les irrégularités, je souhaiterais ne pas entrer dans le détail du contenu de la communication de la Cour, pour aller à l'essentiel.

En effet, comme dans la plupart des organismes qu'elle contrôle, la Cour a relevé dans la gestion du CNFPT des irrégularités, des insuffisances, des anomalies, qu'il s'agisse des rémunérations du personnel, des marchés, de la gestion immobilière, de l'emploi des moyens, notamment informatiques.

Certes, un certain nombre de ces irrégularités nous sont apparues comme d'un degré de gravité suffisamment important pour que nous le portions à votre connaissance. Néanmoins, il est rare que la Cour ne trouve pas un certain nombre d'irrégularités lorsqu'elle contrôle des organismes.

Ici, plusieurs de ces anomalies trouvent leur origine dans un certain nombre de caractéristiques du CNFPT. Ceci me paraît fondamental. Je pense en particulier à des surdimensionnements, au poids financier d'un certain nombre d'opérations, qui sont probablement fondamentalement liées aux caractéristiques mêmes du CNFPT.

Je voudrais souligner que le CNFPT a, au cours du contrôle lui-même -mais quelquefois auparavant ou postérieurement à celui-ci- procédé à des redressements. Nous devons lui en donner acte et nous le faisons bien volontiers.

Mais cette volonté des dirigeants du CNFPT, qui a conduit la Cour à prendre acte de ces décisions et à ne pas maintenir dans ses observations définitives certaines des critiques formulées dans les constatations provisoires, si elle mérite d'être soulignée, s'est heurtée en contrepartie à un certain nombre d'obstacles qui me paraissent devoir être soulignés devant vous. Comme je l'ai déjà dit, les caractéristiques du CNFPT peuvent expliquer ces erreurs et freiner la volonté et l'action de redressement.

Ces difficultés paraissent devoir être reliées à deux caractéristiques principales : tout d'abord une certaine imprécision et même une certaine instabilité des règles applicables, ainsi que le volume même du CNFPT et de son action.

Sur le point de l'instabilité et de l'imprécision, je crois devoir souligner qu'au cours de la période examinée, le CNFPT a fait l'objet de nombreuses modifications successives, mais que celles-ci n'ont pas toujours suffi à préciser sa situation, ni même à faciliter sa gestion.

Je rappelle tout d'abord la nature hybride du CNFPT.

Par bien des aspects, le CNFPT s'apparente à un établissement public local. C'est ainsi qu'il applique des instructions comptables propres à cette catégorie d'établissements. Sur le plan des emplois, il est assimilé à un département de 900.000 habitants. Ses différents actes sont soumis au contrôle de régularité du préfet de Paris. Il relève, en matière de contrôle des actes budgétaires, de la compétence de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Ceci en fait un établissement public local mais, en même temps, son action s'étend -c'est l'évidence- à l'ensemble du territoire national, ce qui lui confère un caractère national.

D'ailleurs ce caractère national s'est traduit par la désignation, par le législateur, de la Cour comme juge de ses comptes. Paradoxalement, les actes budgétaires qui paraîtraient mériter une saisine, notamment aux yeux du préfet, iraient devant la CRC d'Ile-de-France, mais c'est ensuite la Cour qui jugerait les comptes !

Je n'insiste pas, mais je crois devoir rappeler ce qui se passerait si le préfet venait à constater un déséquilibre des comptes, que ce déséquilibre doive être soumis à la CRC, pendant que la Cour se pencherait sur les comptes du comptable !

C'est une situation tout à fait hybride et singulière qui ne me paraît pas propice à une bonne gestion.

En second lieu, la Cour a constaté que le CNFPT avait connu une période où parfois, sans base juridique bien assurée, des pouvoirs considérables ont été curieusement confiés au président du CNFPT. Le CNFPT est, parmi les établissements publics, un des rares où le président a tous les pouvoirs. Ceci ne veut pas dire qu'il soit omnipotent ou tyrannique, mais il a des pouvoirs qui, dans les établissements similaires, notamment de formation, sont en fait entre les mains du directeur de l'établissement, le président du conseil d'administration ayant un pouvoir différent.

Durant cette période de déconcentration, le président, pas toujours sur des bases légales assurées, a, par exemple, « par la voie de la délégation soit à l'échelon central, soit à l'échelon local, conféré à nombre de personnes la qualité de responsables des marchés ».

A d'autres moments, il est apparu nécessaire de revenir à une plus grande homogénéité et à un équilibre différent, entraînant une relative reconcentration.

Ces mouvements successifs nous paraissent trouver leur origine dans l'importance même du CNFPT, qui constitue la seconde caractéristique du centre. Dès lors qu'il oeuvre pour l'ensemble des collectivités territoriales et pour leurs personnels, son importance, sur le plan national, est quasi

inévitables. On ne voit pas comment, compte tenu de ce qu'est la fonction publique territoriale et des besoins des collectivités -communes, départements, régions, groupements- un tel organisme pourrait ne pas être extraordinairement volumineux.

L'importance même des effectifs de la fonction publique territoriale explique donc celle des activités du CNFPT.

Parallèlement, il est nécessaire qu'il y ait une proximité du CNFPT par rapport aux collectivités et aux personnels locaux, ce qui implique des délégations, des centres de formation, des écoles plus proches.

A ceci s'ajoutent les effets de la décentralisation, qui s'est traduite depuis l'origine par une croissance effective de la fonction publique territoriale et qui se traduira par une nouvelle croissance, mais aussi par la diversification des métiers et des statuts des agents de la fonction publique territoriale.

Il en résulte un accroissement du recours aux actions du CNFPT, entraînant une augmentation de ses propres effectifs et un effort immobilier considérable. Ces développements engendrent des coûts financiers.

Bien sûr, le budget du CNFPT est de ce fait conduit à connaître de très fortes contraintes, sauf à provoquer une croissance considérable du produit de la cotisation, dont je rappelle qu'elle n'est pas nulle puisque, depuis plusieurs années, elle est, bon an mal an, de l'ordre de 6 %.

Pour répondre à cette situation, la Cour ne peut qu'encourager le CNFPT à poursuivre son effort d'économies de gestion, mais il lui faut aussi procéder à des arbitrages, d'autant que nos contacts locaux nous ont notamment permis de constater que les différentes catégories de collectivités locales n'éprouvent pas des besoins identiques vis-à-vis des missions du CNFPT. Ces choix peuvent expliquer un certain désenchantement de nombres de collectivités qui ne reçoivent pas du CNFPT ce qu'elles en attendent.

Je m'empresse de dire que je ne suis pas sûr qu'une structure unique puisse arriver à répondre à cet ensemble de besoins.

Dans le domaine fondamental qui est celui de la formation, je rappelle que le CNFPT a trois missions : la préformation, c'est-à-dire une formation de préparation aux concours, la formation initiale, postérieure aux concours ou aux promotions, et la formation continue du personnel.

Devant la croissance considérable de ces deux dernières demandes et, en particulier, de la formation continue, nous avons pu constater que des arbitrages avaient été nécessaires et que la préformation avait été quelque peu sacrifiée.

Peut-être peut-on l'alléger mais, en tous les cas, elle correspond à un besoin et il n'est pas certain que cet arbitrage satisfasse totalement les usagers, qu'il s'agisse du personnel ou des collectivités.

C'est là l'une des constatations fondamentales de la Cour, sur laquelle M. Lefoulon va vous apporter maintenant quelques précisions.

M. Alain Lefoulon - Si vous le permettez, je souhaiterais vous exposer quelques remarques tendant à montrer que l'appréhension d'un organisme comme le CNFPT pose quelques problèmes à des rapporteurs de la Cour, non pas tant à cause de sa taille ou de l'importance de son budget, mais à cause d'un environnement dans lequel il est parfois difficile de situer le CNFPT.

J'aborderai brièvement quatre points.

Premier point : nous ne savons pas, quand nous abordons un organisme comme le CNFPT, à qui nous avons affaire.

Il est frappant de constater que nos différents interlocuteurs extérieurs ne savent pas trop non plus à qui ils ont affaire.

Ce que l'on sait, c'est que le CNFPT est un établissement public administratif dont le contrôle des comptes et de la gestion, de par la loi, sont confiés à la Cour des comptes.

Toutefois, le CNFPT a toutes les caractéristiques d'un établissement public local. Or, le comptable centralisateur, lorsqu'il s'adresse à la Cour, considère le CNFPT comme d'un établissement public national. Les règles qui sont évoquées, notamment en matière de dépôt des comptes, sont les règles applicables aux établissements publics nationaux.

Dans l'esprit du comptable centralisateur, le compte de gestion ou le compte financier doivent être déposés dans les 8 mois qui suivent l'ouverture de l'exercice, alors que, s'agissant des établissements publics locaux, ces comptes doivent être déposés au 31 décembre de l'année qui suit. On a donc effectivement là un organisme à caractère hybride.

Second point qui a perturbé les rapporteurs de la Cour, dont j'étais pour la circonstance : dans le domaine de la formation, et plus particulièrement de la préformation, c'est-à-dire de la préparation aux concours et aux examens, on ne sait pas très bien ce que peut faire le CNFPT.

La responsabilité qui lui est confiée par la loi de janvier 1984 modifiée est d'organiser les concours de recrutement résultant des statuts particuliers des catégories A et B. Cette responsabilité s'exerce d'après les termes de la même loi, sous réserve des dispositions qui concernent les centres

de gestion qui sont, comme le CNFPT, de par la loi, des établissements publics locaux.

Ces centres de gestion ont la possibilité, si les statuts particuliers le prévoient, d'organiser les concours et examens professionnels d'agents de catégories A et B relevant des collectivités affiliées, voire de toutes les collectivités, lorsque lesdits statuts particuliers sont rédigés en ce sens.

La répartition des compétences entre le CNFPT et les centres de gestion apparaît donc peu claire au niveau des textes, puisque ceux-ci renvoient au statut particulier, et l'éclatement des divers concours manque singulièrement de lisibilité.

Dès lors, le système en vigueur paraît assez difficilement compréhensible, non seulement aux candidats aux concours, mais parfois aux élus, qui perçoivent ainsi les règles de fonctionnement de la fonction publique territoriale comme une contrainte de gestion supplémentaire.

Troisième remarque : pour faire face notamment à ces missions de formation, le CNFPT dispose de ressources provenant des collectivités locales, qui reposent sur une cotisation plafonnée à 1 % pour l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics.

Elle est due par les collectivités locales et assise sur la masse salariale de leurs agents employés à temps complet.

Or, le versement de cette cotisation a lieu sans émission de titre de recettes. Comme ceci est indiqué dans le rapport de la Cour, les modalités de contrôle du montant et de la régularité du versement de la cotisation n'ayant pas été prévues, le système de recouvrement présente des lacunes.

Celles-ci ont des répercussions directes sur la gestion budgétaire de l'établissement, qui se voit, dans un certain nombre de cas, contraint d'établir des budgets primitifs, que l'on ne peut qualifier de véritables budgets prévisionnels. Ceux-ci sont en effet minorés, puisqu'on attend que le montant de la cotisation arrive pour pouvoir faire de véritables projections. Concomitamment, en cours d'exercice, les décisions modificatives ou les budgets supplémentaires sont relativement substantiels.

Autre conséquence de cette absence d'émission de titres de recettes : l'absence d'une tenue de comptabilité des droits constatés. En cas de contestation sur le montant de la cotisation, c'est donc au CNFPT d'apporter la preuve de la réalité de la créance qu'il détient sur les collectivités locales, preuve extrêmement difficile à fournir puisqu'il n'a pas tous les éléments le lui permettant.

Cette situation entraîne des recouvrements variables et la constitution de restes à recouvrer significatifs, tout au moins si on les considère en cumulés.

La quatrième difficulté est directement liée à la période contrôlée par la Cour, qui porte sur les exercices 1993 à 1998 pour les comptes et 1993 à 2000 pour la gestion.

Pendant cette période, le CNFPT a été affecté par une série de réformes successives et contradictoires qui se sont concrétisées, d'une part, par l'amorce d'un mouvement de décentralisation qui s'est traduit par la création d'un réseau d'ordonnateurs secondaires -les délégués régionaux- et de comptables spéciaux secondaires puis, d'autre part, par un mouvement de recentralisation intervenu en 1999.

Ce dernier s'est traduit par la suppression du réseau d'ordonnateurs et de comptables et le retour à un ordonnateur principal unique -le président de l'établissement- ainsi qu'à un comptable unique qui, depuis le 1er janvier 1999, est propre à l'établissement et n'est plus, comme c'était le cas antérieurement, le comptable principal des établissements publics locaux.

Pour information, je signale que le statut budgétaire et comptable actuel du CNFPT repose sur la nomenclature M 831, qui a vu le jour le 1^{er} janvier 1999, au début de l'exercice qui suivait la période sous contrôle de la Cour s'est traduit par la mise en place d'une agence comptable unique au sein de l'établissement.

Toutefois, cette réforme comptable n'a été officialisée que par l'arrêté interministériel du 26 décembre 2001, dont les dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1er janvier suivant.

Autrement dit, pendant trois ans, de 1999 à la fin de l'année 2001, le comptable a travaillé sur la base d'un plan comptable officieux, dépourvu de toute valeur normative, ce qui n'a pas simplifié les choses, avec des autorisations spéciales, émanant tant du ministère de l'intérieur que du ministère des finances et de la direction générale de la comptabilité publique.

Pourquoi ces remarques, en dehors du fait qu'elles sont quelque peu dérangeantes pour les rapporteurs de la Cour, qui ont plutôt l'habitude de travailler sur ces sujets mieux cadrés ? Simplement pour exposer -et je crois que l'on retrouvera ce problème à chaque instant de notre intervention- que le CNFPT, s'il est toujours confronté à des difficultés de gestion liées à sa taille et à son organisation, ne conteste d'ailleurs pas, puisqu'il l'a reconnu dans le cadre des échanges contradictoires avec la Cour, le CNFPT n'en est pas moins appelé à intervenir dans un environnement qu'il ne maîtrise pas et dont il ne peut être tenu pour responsable.

Il faut avoir cette remarque présente à l'esprit pour appréhender ce qui suit.

Les actions de formation du CNFPT constituent l'une de ses activités principales, mais non la seule. Parmi les autres activités, il y a les activités en matière d'emploi. Je pense en particulier à l'une d'entre elles, qui soulève de très sérieuses difficultés, qui est la gestion des cadres A, dits en incident de carrière, c'est-à-dire des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, pour lesquels nous sommes confrontés à une réglementation tatillonne, difficile et relativement incontrôlable.

Nous pourrions revenir sur ces autres sujets si vous le souhaitez.

Globalement, le CNFPT consacre 45 % de son budget de fonctionnement aux dépenses directes de formation, contre 55 % à la gestion, ce qui peut paraître peu ou insuffisant au titre des actions de formation, qui se décomposent en trois branches.

S'agissant de la préformation, le CNFPT a fait, en 1994, un choix volontariste qui a consisté à réduire la part de ses activités consacrées à la formation, aux examens professionnels et aux concours, pour mieux répondre aux actions et aux besoins de la formation initiale d'application, ainsi qu'aux besoins de la formation continue des fonctionnaires territoriaux, politique qui répondait aux souhaits d'un certain nombre d'élus de collectivités importantes, pour qui la formation continue de leur encadrement supérieur constituait une priorité.

Ce choix est intervenu dans un contexte très précis de forte croissance des examens et concours, consécutif à l'apparition de très nombreuses filières au sein de la fonction publique territoriale.

Répondre à cette croissance revenait, à ressources constantes, à consacrer moins de moyens à la formation initiale et à la formation continue, même si on peut admettre, comme le fait observer à juste titre le CNFPT, qu'il n'y a pas de système de vases communicants entre les trois domaines de formation.

Si les ressources restent équivalentes, faire peser le poids des actions sur l'une risque de compromettre les possibilités d'actions des autres.

Ce choix n'est pas sans inconvénients. On peut craindre que la préformation ne soit désormais sinon fermée, du moins fortement réduite pour les publics qui ne seront pas considérés comme prioritaires, alors que la préformation constitue pourtant, aux termes de la loi, une mission obligatoire du CNFPT.

Cela dit, pour apprécier le problème, la Cour estime, à l'issue de son contrôle, qu'il faut peut-être l'élargir. J'ai déjà dit qu'il faudrait sans doute

préciser de manière plus claire, au niveau des textes, le problème de la répartition des compétences entre le CNFPT et les centres de gestion pour ce qui est de la préparation des examens et des concours. Je n'y reviens pas.

Par ailleurs, la finalité d'un concours est de permettre le recrutement de lauréats et de les affecter dans les collectivités locales. Encore faudrait-il que tous les intéressés jouent le jeu, ce qui ne paraît pas être le cas à l'heure actuelle !

Le non-respect par un bon nombre de collectivités territoriales de ce qu'il est convenu d'appeler la règle des quotas -qui prévoit, si on met de côté tous les assouplissements qui peuvent y être apportés, qu'une promotion interne n'est possible au sein d'une collectivité que s'il y a eu un certain nombre de recrutements par concours perturbe singulièrement l'organisation des concours externes et, par voie de conséquence, provoque un absentéisme élevé.

Nous l'avons évalué, aux termes des statistiques les plus récentes, avec le concours du CNFPT, à environ un tiers des effectifs des inscrits mais, selon les catégories de candidats, il varie dans des conditions extraordinaires. On a parfois 80 % d'abstentions à certains concours par rapport au nombre des inscrits, notamment dans les concours concernant les cadres de très haut niveau !

Ce problème a d'autres conséquences. Il pose en particulier la question de la validité des listes de postes offerts aux concours.

Il a une autre conséquence encore, l'aggravation du problème posé par les "reçus-collés" et le devenir de ces candidats, lauréats d'un concours non recrutés à l'expiration de la validité d'une liste d'aptitude, qui est de trois ans.

Faute de règles très claires ou de moyens permettant de les faire respecter, on peut comprendre, bien que ce soit insatisfaisant au regard de l'obligation légale qui lui incombe, que le CNFPT se soit partiellement désengagé du dispositif de la préformation pour se consacrer prioritairement à la formation initiale et à la formation continue, pour lesquelles existait une demande forte.

Qu'en est-il de ces deux formations ?

La formation initiale d'application, qui a pour objet de préparer à leurs fonctions les lauréats des concours et les gens issus de la promotion interne, apparaît manifestement présenter, à l'heure actuelle, de très sérieuses défaillances, tout au moins si l'on en croit les critiques qui nous sont adressées.

Ces critiques émanent tout d'abord de stagiaires qui estiment d'une part ne pas trouver dans la FIA (formation initiale d'application) des enseignements suffisamment concrets, ceux-ci restant trop théoriques. Ils se plaignent par ailleurs assez fréquemment de devoir fréquenter des centres d'accueil de formation ouverts davantage en fonction des places disponibles que de leur attente -mais ceci concerne peut-être tous les concours et formations initiales.

En revanche, ce qui est peut-être plus intéressant, ce sont les critiques qu'adressent à la formation initiale d'application les collectivités territoriales. Ces critiques ne sont pas identiques selon les catégories de collectivités.

Les petites et moyennes communes, d'une façon générale -je me réfère là à des documents produits par l'AMF¹- ne critiquent pas fondamentalement la formation d'application ; toutefois, elles voient dans son existence un inconvénient qui résulte du fait que, compte tenu de sa longueur, celle-ci les prive de fonctionnaires qui ont été recrutés par elles et qui, par conséquent, ne sont pas disponibles pendant toute la durée de ladite formation.

Les grandes collectivités, elles, ne rencontrent pas tout à fait le même type de problèmes, mais leurs critiques n'en sont pas moins sévères. Je ne ferai pas ici le partage entre ce que dit l'association des présidents de conseils généraux et l'association des présidents de conseils régionaux, puisqu'on retrouve le même type d'appréciations mais, dans l'ensemble, ces grandes collectivités reprochent à la FIA sa déconnexion du métier d'administrateur territorial, et au CNFPT, le fait de ne pas être au cœur des préoccupations des collectivités locales et du métier d'administrateur territorial.

Face à ces critiques diverses et parfois contradictoires, le CNFPT s'est efforcé de réformer la formation initiale d'application et de faire porter ses efforts sur la définition de projet professionnel individualisé, sur le resserrement du temps de la durée de formation initiale en école et sur la promotion d'une logique de formations établie sur l'ensemble de la carrière des fonctionnaires.

Ces tentatives, au moins si l'on en juge sur la période contrôlée, ont en partie échoué pour différentes raisons, parmi lesquelles on peut rencontrer un certain nombre de résistances qui se sont manifestées chez les cadres pédagogiques, dont le rôle, en la matière, est déterminant.

Pourtant, il paraît à la Cour qu'une réorganisation de la formation initiale d'application s'impose impérativement ; elle pourrait avoir comme point de départ le projet d'établissement qu'a établi le CNFPT, qui repose sur le passage d'une démarche de formation obligatoire à une formation voulue et cohérente, établie avec le projet de la collectivité locale et celui de l'agent,

¹ Association des Maires de France.

mais aussi sur le passage du concept scolaire de formation initiale à une approche fondée sur l'aide à la prise de fonction et, plus globalement, sur la fusion de la formation initiale d'application dans un processus de formation continue.

On aborde là à mon avis l'un des points clés du problème, qui est le rapport entre formation initiale et formation continue. Faut-il, entre ces deux types de formation, avoir une sorte de herse ou, au contraire, à l'issue d'un processus de réflexion qui reste à mener, essayer de les fondre ?

La formation continue n'est pas épargnée par les critiques d'un certain nombre de collectivités locales, qui regrettent de ne pas bénéficier d'un retour sur investissements plus significatif et qui déplorent surtout que le CNFPT joue davantage un rôle d'unificateur et d'arbitre entre ses différentes délégations régionales.

Sur ce point, je dois effectivement dire que le contrôle de la Cour a permis de mettre en évidence un certain nombre de choses, qui appartiennent peut-être au passé, mais qu'il faut évoquer devant la commission.

Cette formation continue peut se faire soit à l'initiative du CNFPT lui-même, soit à l'initiative de collectivités locales, qui demandent au CNFPT, sous forme d'actions de partenariat payantes, de bien vouloir former pour leur compte certains de leurs fonctionnaires.

L'intérêt, pour le CNFPT, n'est pas contestable. Il récupère par ce biais un certain montant de recettes. Je crois qu'en 2000, elles étaient de l'ordre de 90 millions de francs.

Par ailleurs, en essayant de satisfaire la majorité des demandeurs de formation continue, le CNFPT tient à préserver son image de marque -et il a raison puisqu'il estime être à la disposition des collectivités locales.

Cela étant, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il ne se disperse pas, compte tenu de la diversité des actions envisagées.

Je ne veux pas trop insister sur un certain nombre de pièces justificatives que la Cour a eu l'occasion d'examiner dans le cadre de son contrôle juridictionnel, mais celui-ci l'a conduite à avoir une position quelque peu dubitative. J'espère que M. Rossinot voudra bien pardonner la naïveté de certains rapporteurs, lorsqu'ils se trouvent confrontés à des stages d'activation cérébrale, à des stages consacrés à l'initiation à l'art de conter, ou à des stages de VTT en moyenne montagne, qui font partie de la formation continue !

Je n'insiste pas, mais je pourrais citer ainsi des dizaines d'exemples, sinon des centaines. Cela étant, il est évidemment nécessaire que le CNFPT réfléchisse à un moyen -qui est sans doute son objectif à l'heure actuelle- de déplacer la frontière entre formation continue et formation initiale, de manière

à satisfaire l'ensemble des besoins de ses utilisateurs, selon une technique et des moyens qui restent à déterminer.

Je conclurai en disant que l'amélioration de la politique de formation du CNFPT, aux yeux de la Cour, est susceptible d'emprunter deux voies.

La première, que je me borne à évoquer en disant que nous n'avons pas à prendre partie, car cela relève du législateur, est la voie qui consiste à augmenter les ressources du CNFPT, par exemple en déplaçant le montant de la cotisation et en la faisant passer à plus de 1 %.

Le problème a été abordé au CNFPT. Il est évident que cela ne va sans doute pas dans le sens des collectivités locales, mais il faut l'évoquer. Je me borne à dire que la Cour ne prend pas partie sur ce problème politique qui ne le regarde pas, d'autant qu'à son sens, il ne résoudra pas toutes les difficultés rencontrées par ailleurs.

Les mesures d'accompagnement nécessaires à une réforme de la formation seront en tout état de cause nécessaires.

Quant à la seconde voie, elle réside dans la nécessité pour le CNFPT de rechercher des solutions lui permettant de mieux maîtriser ses coûts, plutôt que chercher à offrir des formations qu'il ne parvient plus à maîtriser, en limitant sa prise en charge des dépenses logistiques -mais là encore sans doute faut-il une intervention législative ou réglementaire- et peut-être en réduisant l'offre de son catalogue de manière à mettre l'accent sur certaines formations et en excluant d'autres, coûteuses et peu adaptées, ou en revoyant le contenu des diverses formations pour donner la priorité à une professionnalisation des offres, ce qui revient à déplacer la frontière entre formation initiale et formation continue.

M. le président - Merci.

La parole est à M. André Rossinot.

M. André Rossinot - Monsieur le Président, Messieurs les sénateurs, merci de nous accueillir. Après avoir entendu comme vous le rapport oral des magistrats de la Cour des comptes, je voudrais vous donner un certain nombre de réponses mais aussi surtout vous faire part de certaines projections sur l'avenir.

Ce contrôle concerne la période 1993-2000, soit les mandats de MM. Raymond Vaillant -1993 à 1996- Jean-Pierre Soisson -1996 à 1998- et Michel Delebarre -1998 à 2002.

L'énumération de ces dates est en soi éloquente et montre la complexité d'une gestion alors qu'il s'agit en général de mandats incomplets.

Aussi me suis-je engagé à effectuer un mandat complet au service d'un établissement dont le premier des besoins est, me semble-t-il, la stabilité, la continuité et la cohérence dans le processus de décision et de réforme, ce qui n'exclut pas, évidemment, l'adaptation à un contexte territorial qui évolue sans cesse.

Je voudrais, à ce sujet, saluer l'action de votre collègue Jean-Jacques Hiest qui, en tant que président de la commission des finances du CNFPT, a assuré, avec rigueur, grande discrétion et efficacité, un certain nombre de mises en ordre et la continuité de la gestion.

A cette instabilité interne du CNFPT, il faut ajouter les nombreuses modifications législatives et réglementaires qui ont touché la fonction publique territoriale et donc, au premier chef, le CNFPT.

En près de vingt ans de statut de la fonction publique territoriale depuis la loi du 26 janvier 1984, le CNFPT a dû mettre en œuvre de très nombreuses réformes, et, en ce qui concerne la formation et les concours, il a dû intégrer la création de nombreuses filières statutaires : culturelle, sportive, sanitaire et sociale, animation, police municipale, sapeurs pompiers.

La Cour a rappelé le temps qui pouvait s'écouler entre la décision relative aux dispositifs applicables et les textes d'application. Pendant ce temps, il faut pourtant que l'établissement continue de fonctionner.

Certes, la loi Hoeffel du 27 décembre 1994 a apporté de fortes améliorations au statut, notamment en matière de gestion des « fonctionnaires momentanément privés d'emploi ».

Toutefois, le diagnostic est aujourd'hui partagé par tous : de nouvelles évolutions sont nécessaires et je m'efforce de faire en sorte que le CNFPT soit prêt et adapté à ces transformations.

Pour le président d'une institution complexe comme le CNFPT, il est très utile et intéressant de disposer des analyses et des conclusions de la Cour des comptes, car elles éclairent mon propre diagnostic et me font mieux percevoir les exigences à renforcer et les domaines à améliorer.

J'ai d'ailleurs transmis le rapport définitif à l'ensemble des membres du conseil d'administration et organisé un débat ouvert sur ce sujet lors de notre dernière séance.

Je voudrais, à cet égard, souligner que ce rapport, à la différence de ceux qui l'ont précédé, ne met pas fondamentalement en cause la nécessité et la légitimité du CNFPT car, depuis 1996, les présidents successifs se sont appuyés sur le précédent rapport pour améliorer le fonctionnement de l'établissement.

Je rappelle enfin que ce rapport n'a pas fait l'objet de suites juridictionnelles et qu'aucune malversation n'y est consignée.

Je reste toutefois attentif aux remarques concernant le laxisme dans la gestion et je peux vous assurer que je veillerai à ce que ce genre de remarques ne puissent plus avoir lieu.

Un premier point qu'il me paraît important de souligner concerne les éléments de convergence entre les remarques de la Cour et le diagnostic que j'ai pu établir au moment de mon élection à la présidence du CNFPT.

Les orientations générales pour l'établissement que j'ai présenté à l'approbation du Conseil d'administration en avril 2002 insistaient sur la nécessité d'une réorganisation fonctionnelle profonde du CNFPT et mettaient l'accent, en matière de gestion, sur le besoin impératif de développer le contrôle de gestion, de mettre en place une direction des systèmes d'information, de mieux organiser la gestion des ressources humaines ainsi que la sécurité juridique et de renforcer l'inspection générale, créée par mon prédécesseur. A législation constante, l'évolution nécessaire du CNFPT est déjà en marche.

Dans la mesure où les analyses et les préconisations de la Cour portent sur la gestion administrative et financière et beaucoup moins sur l'activité du CNFPT, je voudrais insister sur deux points essentiels.

En tant qu'« opérateur » du statut, le CNFPT met en œuvre des dispositions réglementaires complexes, lourdes, dont il n'est souvent ni l'inspirateur ni l'auteur.

Ainsi, dans le cas des concours ou des formations initiales d'application, il est confronté à des opérations difficiles à organiser dans les délais réglementaires. C'est donc très souvent en appliquant rigoureusement les textes que le CNFPT est critiqué.

Je suis prêt à assumer les erreurs et les insuffisances de l'établissement que je préside, mais je souhaite aussi pouvoir participer activement aux projets d'évolution en cours, afin que les réformes engagées soient applicables.

L'organisation institutionnelle et territoriale du CNFPT est très complexe. Le CNFPT est un établissement public unique, paritaire et déconcentré. Ces trois caractéristiques, essentielles, s'avèrent souvent difficiles à mettre en œuvre, car il faut à la fois garantir l'unité, l'égalité de traitement des agents et l'adaptation à la diversité des territoires.

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes renforce ma détermination à participer activement à une réforme effective, efficace et réaliste du CNFPT afin que les collectivités disposent d'un outil adapté à leurs besoins.

Ce rapport m'incite aussi à poursuivre le travail de réorganisation interne que j'ai entrepris dès mon élection et qui doit s'inscrire dans la durée.

Quels sont les acquis, les éléments fondamentaux et positifs qui caractérisent le CNFPT ?

L'unité du CNFPT me semble essentielle, non seulement parce que le statut lui-même est unique, mais aussi parce qu'il est nécessaire de disposer d'un instrument national de cohérence pour relayer les politiques publiques -comme ce fut le cas pour l'instruction comptable M 14.

Il est tout aussi important de mutualiser et de réguler les demandes. Il est enfin indispensable d'assurer l'égalité d'accès et le respect de la neutralité.

Ainsi, à la veille d'importants transferts de personnels de l'Etat, l'existence d'un établissement national, unique et indépendant est de nature à conforter ces personnels.

Cette unité doit cesser d'être synonyme de rigidité et de centralisme procédurier.

Le paritarisme est aussi une valeur fondamentale quand il s'agit de formation. Depuis la loi Hoeffel, seuls les élus votent le budget du CNFPT, qui est triplement paritaire : en son conseil d'administration, en son conseil national d'orientation, comme au sein des conseils régionaux d'orientation.

De notre point de vue, que ce soit au sein de notre conseil d'administration, où les choses se passent dans un climat social de grande qualité et d'estime réciproque, que ce soit au niveau régional, cette démarche permet aujourd'hui une possibilité d'échanges des points de vue entre élus-employeurs et syndicats représentatifs des fonctionnaires territoriaux.

Enfin, le caractère régional du CNFPT lui permet une adaptation à la spécificité des territoires et d'être plus réactif.

Il me semble donc important de préserver ces acquis qui, loin d'empêcher une future réforme, en constituent le cadre à la fois souple et cohérent.

Dans ce cadre, une amélioration profonde de l'organisation et du fonctionnement du CNFPT devrait permettre tout d'abord un maintien de l'égalité de traitement sur tout le territoire, pour toutes les catégories d'agents et toutes les catégories de collectivités.

Elle devrait permettre aussi un renforcement de la légitimité politique de l'établissement par un système électoral qui, comme pour les SDIS¹ ou les

¹ services départementaux d'incendie et de secours.

centres de gestion, garantisse la représentation pondérée de toutes les collectivités et établissements publics concernés.

Elle devrait en outre permettre un renforcement de sa lisibilité territoriale : répartition des compétences entre les divers niveaux d'intervention national, interrégional régional, départemental. C'est au niveau régional que se situera l'enjeu et la circonscription d'action concrète en matière de formation et d'emplois.

Cette répartition doit se faire dans un objectif de subsidiarité, d'économie des deniers publics et de fluidité renforcée entre les divers niveaux.

A ce titre, la responsabilité, le rôle et les compétences du délégué régional doivent être clarifiés et renforcés afin qu'il soit l'interlocuteur pleinement légitime des collectivités.

Une meilleure articulation entre les divers périmètres d'intervention du CNFPT et des centres de gestion doit aussi être intelligemment revue.

Il s'agit là, vous le savez, d'un débat important, récurrent et qu'il faut aborder sans préjugé.

De fait, on ne saurait réformer le CNFPT sans prendre en compte les centres de gestion, puisque leurs compétences sont proches et imbriquées.

Posons-nous d'abord les questions essentielles : de quels services les collectivités ont-elles besoin aujourd'hui ? De quels services auront-elles besoin demain ? A quel niveau territorial ? Selon quel financement ?

Ce sont les réponses à ces questions qui détermineront la nature et le périmètre futurs des organismes au service de la fonction publique territoriale et des collectivités.

De plus, il ne semble pas que ces collectivités soient prêtes à cotiser plus ou à supporter la création d'un nouvel établissement national.

Nous devons donc trouver des solutions en modifiant et en faisant évoluer les structures existantes.

Sur ces questions, le chantier de la réforme est ouvert et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire s'est exprimé, notamment devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Il me semble important que ces débats soient le plus ouverts possibles, fondés sur des analyses techniques diversifiées.

J'ai été à l'initiative, avec M Jean-Paul Delevoye et M. Dominique Bussereau, président de l'Union nationale des centres de gestion, d'une commission technique présidée par M. Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'Etat, chargée de mettre à plat les compétences respectives du CNFPT et des centres de gestion et de formuler des propositions d'améliorations.

J'ai, de même, demandé qu'une commission de réflexion sur l'avenir de la fonction publique territoriale soit créée à l'Assemblée nationale et au Sénat, et implique ainsi le plus en amont possible les élus dans le processus de modernisation du service public local. Je crois savoir que M. le président Poncelet et un certain nombre de sénateurs ont pris des initiatives complémentaires dans ce domaine.

Des réformes législatives et réglementaires sont nécessaires.

Il n'en demeure pas moins que le CNFPT doit se réformer lui même, améliorer ses modes de gestion, clarifier son fonctionnement et alléger, si possible, ses procédures.

Je souhaiterais donc, dans la dernière partie de mon propos, vous présenter sommairement les principales réformes de la gestion interne du CNFPT développées depuis mon élection à la présidence.

Je remercie ici la Cour des comptes, car je n'ai pas eu à faire d'audit financier et j'ai considéré que le rapport et les préconisations de la Cour des comptes pouvaient constituer une base solide.

En revanche, il m'a semblé important de traiter un sujet que la Cour aborde largement, à savoir la gestion des ressources humaines.

Dans ce domaine, les réformes ne peuvent se faire de manière instantanée. Le CNFPT, comme d'autres organismes, hérite d'une histoire, de diverses politiques de recrutement, et comme je vous le disais, il a dû faire face à des missions nouvelles et aux très nombreux recrutements des collectivités depuis quinze ans.

Jeter les bases d'une politique nouvelle en matière de ressources humaines suppose de bien en connaître sa structure et d'en avoir fait la radiographie.

Je dispose pour cela d'un audit déjà réalisé sur le régime indemnitaire, qui servira de base à une révision complète de ce régime et qui sera complété par un audit sur les emplois et les grades au CNFPT, lancé début 2003.

Il est en effet nécessaire, dans un établissement aux missions variées et aux métiers spécifiques de disposer d'une nomenclature complète des emplois et des grades afin d'organiser et de réguler les recrutements.

Je souhaite aussi développer la mobilité interne et externe. Ainsi, depuis 1998, vingt-deux responsables de directions régionales ou nationales ont été changés, ce qui souligne un renouvellement fort des personnels d'encadrement.

J'ai enfin décidé de renouer le dialogue social en l'organisant de manière plus rigoureuse tant au niveau national que régional, et nous avons modifié les compétences d'un directeur général adjoint pour le recentrer sur les ressources humaines et le dialogue social.

Rappelons aussi que le CNFPT, ayant fait le choix -et c'est heureux ainsi- de ne pas avoir de corps enseignant permanent, contrairement à l'AFPA¹, est amené à employer un très grand nombre de vacataires.

Le chiffre de 55-45 % que vous avez indiqué comprend aussi du personnel permanent de l'établissement, qui participe à la formation.

Nous passons également de très nombreux marchés de formation, ce qui induit bien évidemment une gestion complexe.

De la même manière, le CNFPT répond aux sollicitations et préconisations de la Cour des comptes en proposant un ensemble de réformes accompagnées de l'agenda de leur mise en œuvre.

Je ne vous donnerai pas lecture du détail de ces engagements, mais il porte essentiellement sur la gestion immobilière, la gestion informatique, la gestion des marchés et plus globalement sur la gestion financière et des chargés de cours.

Je serai moi-même personnellement attentif à la réalisation des préconisations et au rythme de leur réalisation.

Nous sommes bien sûr, mes collaborateurs et moi, dans la mesure du possible, disposés à répondre à vos questions.

En conclusion, on parle beaucoup de préformation, mais celle-ci doit intégrer le niveau de formation des élèves sortant du système éducatif.

Les problèmes de préformation se posent donc avec moins d'acuité aujourd'hui. Beaucoup d'universités préparent notamment les étudiants à entrer dans les métiers des fonctions publiques, notamment dans les collectivités territoriales.

¹ Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre préparation aux concours et mise à niveau d'un certain nombre d'agents, car le problème de l'illettrisme et de son traitement se pose aussi dans le domaine de la fonction publique territoriale.

Je partage bien entendu les critiques formulées sur la formation initiale d'adaptation. Il est bien évident que le maire de Nancy trouve lui aussi, lorsqu'il recrute un attaché, que la formation est trop longue et que ce temps, au demeurant fixé par le législateur, devrait être profondément raccourci.

Il faudrait intégrer dans cette formation initiale d'application la formation tout au long de la vie et avoir un processus adapté en fonction du profil des individus et des emplois occupés.

L'Etat se prépare à transférer aux collectivités territoriales environ 150.000 fonctionnaires. Après le discours du Premier ministre à Rouen, la presse titrait : « 150.000 fonctionnaires d'Etat risquent d'aller vers les collectivités territoriales ». Je ne vois pas où est le risque !

Le statut est le statut et les grandes valeurs républicaines attachées au statut sont valables aussi bien pour la fonction publique territoriale que pour la fonction publique d'Etat.

Je ne souhaite pas que la fonction publique territoriale soit simplement la marge de manœuvre utilisée par l'Etat pour réduire ses missions.

Si j'ai alerté suffisamment en amont à la fois les groupes parlementaires et les ministres concernés, c'est pour que l'on ait cet automne la réforme nécessaire, qu'il y ait ou non transfert de fonctionnaire de l'Etat, pour adapter la fonction publique territoriale et la formation à la modernisation des métiers, quel que soit le nombre de fonctionnaires de l'Etat transférés, car les défis qui sont devant nous ressortent d'une crise démographique majeure, des inadaptations de la formation initiale, des seuils imposés aux collectivités, mais nécessitent aussi la prise en compte de l'émergence de très nombreux métiers.

On considère aujourd'hui que 250 métiers ressortent de la fonction publique territoriale et qu'avec la dématérialisation des procédures et la montée en puissance de l'intercommunalité, la demande des collectivités est extraordinairement diversifiée, souple et adaptée à leurs besoins.

L'enjeu de société est considérable, puisqu'il concerne 1,6 million de familles. Le Parlement et l'ensemble des acteurs, dont le CNFPT, doivent prendre conscience des rigidités d'un système, qui a certes été perfectionné mais dont vous avez pu, à travers la qualité des observations de la Cour, prendre conscience des difficultés et quelquefois des incompatibilités qu'il recèle.

Il nous faut donc à partir de ce rapport, compte tenu de la conjoncture, le verser au débat comme un élément très fort et performant, pour nous aider à convaincre le CNFPT, nos partenaires et le Parlement de l'impérieuse nécessité d'agir.

M. le président - Merci.

La parole est au rapporteur spécial du budget des collectivités territoriales, Michel Mercier.

M. Michel Mercier - Je crois qu'il faut souligner l'intérêt qu'a présenté cette procédure.

Le CNFPT est à la fois très proche des collectivités territoriales et très éloigné d'elles. Il apparaît comme un peu mystérieux, très complexe.

Le président Rossinot n'a pas contesté un certain nombre d'irrégularités en termes de comptabilité ou de contrôle de gestion. La Cour et lui-même nous ont cependant expliqué que ces problèmes trouvent en grande partie leur origine dans l'extrême complexité du système que nous avons mis en place au fil des années.

On a l'impression que se trouvent concentrés dans le CNFPT toutes les incohérences, les contradictions et les problèmes de la fonction publique territoriale, qui bénéficie à la fois d'un statut national, avec tout ce que cela comporte d'exigences, et qui doit nécessairement s'avérer très souple et adapté aux besoins des collectivités locales.

L'équilibre n'est pas facile à trouver et se révèle tellement instable qu'il doit changer en permanence.

Néanmoins, ceci ne peut tout justifier. Vous avez d'ailleurs, Monsieur le président Rossinot, reconnu la nécessité d'améliorer la gestion.

Les premières mesures que vous avez prises avec la mise en place d'une nouvelle comptabilité analytique et d'un meilleur contrôle de gestion au sein du CNFPT ont-elles déjà produit un certain nombre de résultats ? Les informations qu'elles vous ont apportées vous ont-elles conduit à mieux identifier les problèmes et à y apporter des solutions internes ?

En effet, celles-ci doivent peut-être être mises en place avant de demander au Parlement d'intervenir.

Vous avez également parlé des 150.000 fonctionnaires qui sont susceptibles d'arriver dans les collectivités locales, transférés de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale.

C'est un souci pour tout le monde, et pour les collectivités territoriales en premier lieu, car elles vont recevoir des gens qui pourraient conserver un statut qui n'est pas forcément celui de la fonction publique territoriale.

Comment le CNFPT pourra-t-il apporter aux collectivités territoriales l'offre de formation nécessaire pour conserver l'unité de la fonction publique territoriale, sur laquelle vous avez vous-même insisté ?

On a tous compris que la complexité institutionnelle, le régime juridique particulier du CNFPT posent un vrai problème. Vous suggérez une réforme. Ne vous paraît-elle pas impossible compte tenu des exigences nationales et locales auxquelles doit répondre le CNFPT, ou vous semble-t-elle secondaire, bien que les hauts magistrats de la Cour aient retenu la nature juridique hybride du CNFPT comme l'une des raisons essentielles des dysfonctionnements qu'ils ont découverts ?

Enfin, le CNFPT entend-il, sous votre direction, réagir à l'offre de formation et être véritablement au plus près des préoccupations des collectivités locales ?

Vous avez souligné le nombre des métiers que l'on y compte. N'avez-vous pas le sentiment qu'il existe un poids plus grand des demandes communales par rapport aux demandes régionales ou départementales ? Cela ne constitue-t-il pas un problème ?

Quelque chose est-il prévu pour que le CNFPT connaisse véritablement les besoins des exécutifs locaux ? L'indépendance nécessaire du CNFPT ne l'empêche-t-elle pas d'être un outil au service des collectivités ?

M. le président - La parole est au président Rossinot.

M. André Rossinot - Tout d'abord, les administrateurs du CNFPT sont élus sur la base d'une liste présentée dans le cadre de l'AMF¹, de l'association des départements de France et de celle des régions de France, ce qui met un peu de distance par rapport au terrain.

Je dois dire que je suis le premier président du CNFPT à avoir demandé à rendre compte de mon programme et de mon projet devant le comité directeur de l'AMF, l'association des présidents de départements et des présidents de région. J'estime que je suis mandaté par mes pairs dans ce domaine.

En second lieu, nous travaillons sur la réforme des délégués régionaux du CNFPT. Par qui sont-ils élus ? Ils sont élus par les présidents de centres de gestion, les maires des grandes villes, les présidents de conseils

¹ Association des maires de France.

généraux et de région. C'est un corps électoral composé de sept à dix personnes. Ceci ne confère pas une grande légitimité à ce corps.

Je souhaiterais qu'au regard des cotisations, il puisse y avoir une élection régionale pour faire du délégué régional du CNFPT une personnalité qui puisse être facilement reçue par les présidents de conseils généraux, les maires des grandes villes, les intercommunalités, les associations d'élus, et avoir ainsi un véritable partenaire qui soit le porte-parole des collectivités territoriales.

On pourrait envisager, dans l'avenir, que les délégués régionaux du CNFPT constituent le conseil d'administration, ce qui nous rapprocherait du but.

Par ailleurs, la région me semble le vrai niveau de péréquation de la formation.

Nous préconisons des conférences régionales de l'emploi et de la formation. Ceci n'est d'ailleurs pas nouveau et figure dans des textes qui concernent les centres de gestion ainsi que dans le rapport Mauroy.

Ces conférences devraient regrouper les centres de gestion, mais aussi les collectivités non affiliées. Le centre de gestion du Rhône, par exemple, représente entre 10 et 15 % des fonctionnaires territoriaux si l'on enlève le conseil général, la région et le grand Lyon. Il faut donc que tout le monde soit autour de la table.

Que devrions-nous avoir comme outil dans ces conférences régionales ? Tout d'abord un observatoire régional de l'emploi public territorial. Je vais même plus loin : dans la perspective de rapprochement des trois fonctions publiques, il faudrait un observatoire de l'emploi public en général et au niveau régional.

Ceci nous amènerait à identifier les métiers et faire en sorte que les universités, en amont, disposant des travaux de cet observatoire et connaissant ainsi l'évolution des métiers, puissent en tenir compte pour former des gens. De cette manière, nous pourrions déterminer de façon pluriannuelle les priorités de formation émises par l'ensemble des collectivités territoriales, d'où cette idée d'offre de formation et de prise en compte des besoins des exécutifs locaux.

Dès lors, on peut fort bien déterminer des priorités qui sont le fait d'un travail concerté en amont ; une telle logique stratégique, partagée avec le plus grand nombre d'élus employeurs sur l'aire de son influence, serait beaucoup plus agréable pour le CNFPT.

J'ajoute, s'agissant de la notion de réforme, qu'il existe un gros travail préparatoire à faire. Nous y travaillons. J'ai donc pris l'initiative de réunir

l'ensemble des associations d'élus -AMF, maires des grandes villes, présidents de département, de région, et l'ensemble des acteurs des villes moyennes.

Je suis un fervent partisan de la loi républicaine et d'une relation de bon aloi entre fonctionnaires et responsables politiques. J'entends que cet état d'esprit puisse donc s'appliquer.

Comme me l'avait dit le Président Delevoye lorsque j'avais été élu : « Tu as du travail devant toi ! ». Nous sommes bien dans cette logique et dans cet effort.

Deux mesures importantes ont été annoncées : un nouveau code des marchés pour des formations plus transparentes et un meilleur contrôle de gestion, sur la base des résultats de 2002.

Les efforts seront d'autant mieux ressentis en interne que le CNFPT, face aux difficultés structurelles qui sont encore les siennes, sentira que le législateur est prêt à l'accompagner dans cette phase de réflexion et d'adaptation.

M. le président - La parole est aux commissaires.

M. Gérard Braun - Notre collègue Jacques Oudin, qui a dû nous quitter, m'a demandé d'être son porte-parole. Il souhaite que, dans le cadre de la décentralisation qui va occuper le Parlement, on envisage de modifier profondément la loi et, sur ce point, Monsieur le Président, il vous rejoint parfaitement.

Il souhaite aussi réduire le budget de l'organisme et ceux des centres régionaux, mais cela ne peut se faire sans envisager une réflexion plus globale.

Enfin, il souhaite la création d'une mission d'information et aussi, que l'on envisage une proposition de loi.

Notre collègue du Luart, qui a dû nous quitter également, constate la forte augmentation de 6 % par an en moyenne du budget du CNFPT au cours des années qui ont donné lieu à un contrôle et s'étonne de celle-ci par rapport à l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Il s'interroge pour savoir s'il n'y a pas lieu d'accorder l'un et l'autre dans le cadre du budget du CNFPT, qui est voté par les élus.

Pour ma part, je souhaiterais connaître le montant des impayés dus par les collectivités qui abondent le budget du CNFPT. Quels sont les moyens dont dispose le CNFPT pour recouvrer ses créances ?

Par ailleurs, je souhaiterais connaître le coût de fonctionnement du CNFPT.

Enfin, si je partage l'avis du président Rossinot pour dire qu'il y a lieu de réformer le CNFPT, je pense qu'on ne peut confier cette opération importante et complexe à la seule réforme interne. Il faut obligatoirement une réforme législative et je souhaite que le Parlement puisse rapidement se saisir de ce problème.

M. André Rossinot - Comme vous, j'insiste beaucoup sur le fait que la réforme doit être parfaitement concomitante avec l'ensemble du processus de décentralisation. L'adaptation de la fonction publique territoriale ne doit pas être un sous-produit tardif d'un échéancier qui nous mènerait trop loin.

Le budget du CNFPT représente 1,5 milliard de francs, soit environ 250 millions d'euros. Ce n'est donc pas un grand groupe international.

En second lieu, ce ne sont pas des augmentations budgétaires que nous votons, mais des rentrées de cotisations, calculées sur 1 % de la masse salariale. Quand la masse salariale des collectivités augmente, nous avons en contrepartie des besoins.

D'une manière ou d'une autre, à travers la totalité des modalités d'expression de l'action du CNFPT, depuis la préformation, les concours, la formation continue, etc., ce sont environ 500.000 personnes, soit près du tiers de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux qui, dans l'année, ont affaire au CNFPT. C'est considérable.

Nous avons depuis quinze ans, en matière de retard, environ 40 millions de francs cumulés, soit 6 millions d'euros, sur l'ensemble du dispositif.

M. le président - J'imagine que le CNFPT présente un bilan. Peut-on avoir le bilan le plus récent ?

M. Jean-Claude Perrel - On le trouve dans le compte financier de l'établissement.

M. le président - L'avez-vous ici ?

M. Jean-Claude Perrel - Non.

M. le président - Quel est le plus récent de ces bilans ?

M. Jean-Claude Perrel - C'est celui qui est associé au compte financier de l'exercice 2001.

M. le président - Le montant des créances à recevoir apparaît-il au bilan ?

M. Jean-Claude Perrel – Il n'apparaît pas pour les cotisations puisque l'établissement constate les recettes effectivement recouvrées.

M. le président - Vous avez donc une comptabilité sans droits constatés.

M. Jean-Claude Perrel - Sur les cotisations uniquement, car lorsque nous organisons des formations payantes, il y a au contraire une émission de titres de recette.

La cotisation est recouvrée via les services de la comptabilité publique. Ce sont les comptables du trésor qui, au plan local, enregistrent cette cotisation. Seul le produit effectivement recouvré est versé sur un compte spécial dédié au CNFPT.

Au-delà, l'établissement a élaboré un système de contrôle, mais qui n'est pas basé sur des déclarations.

M. le président - Vous n'avez donc pas dans votre bilan la situation des créances à recouvrer !

M. Jean-Claude Perrel - Non, c'est une estimation de ce que certaines collectivités, qui ont des irrégularités de paiement, n'ont pas payé depuis quinze ans.

M. le président - Ce n'est pas de la gestion ! Pourquoi ne demandez-vous pas les copies des DADS¹ annuelles des collectivités locales pour établir le montant de vos créances ?

M. Jean-Claude Perrel - Nous avons depuis un an la possibilité d'obtenir les DADS. Nous avons commencé à les exploiter. Cela étant, les retours des collectivités territoriales montrent que ces documents sont difficilement exploitables, les collectivités étant très éclatées. Une collectivité peut ainsi déclarer ses cotisations sur plusieurs établissements.

Figurent également dans les DADS des agents non justiciables de la cotisation : on trouve par exemple des emplois-jeunes, et des contrats emploi-solidarité. Il est donc aujourd'hui extrêmement difficile d'exploiter les DADS pour émettre un titre.

La seule base objective serait de disposer du budget de la collectivité et d'émettre en conséquence un titre.

Si nous nous lançons dans une opération de ce type avec 50.000 collectivités, ce sera extrêmement complexe.

¹ Déclarations annuelles de données sociales.

M. le président - Vous avez donc besoin d'une précision législative pour régler cette question ?

M. Jean-Claude Perrel - La loi dit que la cotisation est recouvrée comme en matière d'URSSAF. C'est la base URSSAF qui sert au comptable public à déterminer la cotisation. Elle dit aussi que le CNFPT ne perçoit de cotisations que sur les collectivités qui ont un agent à temps plein au 1^{er} janvier de l'année. Un bon tiers échappe donc déjà au système.

Quand l'établissement estime que la cotisation n'est pas versée, nous essayons d'obtenir les comptes administratifs des collectivités auprès des préfetures.

M. le président - Quel est le montant de votre trésorerie ?

M. Jean-Claude Perrel - On a à peu près, en fin d'exercice, de l'ordre de 90 à 100 millions de francs d'excédents, soit 5 à 10 % des recettes.

M. le président - C'est donc ce que vous avez en banque ?

M. Jean-Claude Perrel - C'est ce que nous avons sur notre compte au trésor.

M. le président - Il serait intéressant que nous ayons un bilan.

M. Jean-Claude Perrel - Nous construisons notre budget sur les ressources qui rentrent effectivement.

M. le président - Vous faites de la comptabilité recettes-dépenses sur les flux de trésorerie.

M. Jean-Claude Perrel - Si nous étions en droits constatés, il faudrait que nous provisionnions immédiatement les impayés ou les risques d'impayés.

M. le président - Naturellement, sinon la Cour pourrait estimer que ce n'est pas une image sincère et fidèle de la situation patrimoniale !

M. Jean-Pierre Gastinel - Il est certain que l'assiette, telle qu'elle est définie, n'est pas aisément contrôlable.

Elle peut effectivement prêter à contentieux et ceci d'autant plus que nous n'avons pas en face quinze cotisants, ce qui serait relativement simple.

Comment vérifier que les agents -et combien- entrent dans la catégorie de ceux dont on peut retenir le traitement comme base du 1 % ?

Nous nous rendons bien compte que le système est extraordinairement difficile à gérer.

M. le président - Les centres de gestion ont-ils les mêmes assiettes que vous ?

M. André Rossinot - Non, il n'y a pas de 1 % pour les centres de gestion.

M. le président - Le calcul est néanmoins établi sur la masse salariale ! Pourquoi ne se servirait-on pas des mêmes assiettes pour les cotisations des centres de gestion départementaux et du CNFPT ?

M. André Rossinot - Les centres de gestion ne représentent qu'une partie des fonctionnaires territoriaux. Les non affiliés, les grandes villes, les départements et les régions ne sont pas membres des centres de gestion.

M. Jean-Claude Perrel - Les centres de gestion ont une cotisation sur l'ensemble de la masse salariale.

M. le président - Dans le cadre de la simplification, dont le texte passe en ce moment devant le Parlement, ne pourrait-on se mettre d'accord pour que les assiettes soient les mêmes pour les cotisations des centres de gestion et le CNFPT ?

Ces auditions doivent permettre de formuler quelques propositions d'ordre législatif ou réglementaire.

M. André Rossinot - Mes collaborateurs et moi-même sommes à votre disposition pour alimenter la discussion sur la simplification administrative actuellement en chantier.

M. le président - Il doit être extraordinairement difficile de recouvrer ces créances qui n'en sont pas vraiment ! En outre, vous ne savez pas ce que vous avez dehors !

Formez-vous les collaborateurs des collectivités territoriales qui ne sont pas à jour dans le paiement de leurs cotisations ?

M. Jean-Claude Perrel - Nous envoyons des courriers de relance à ceux qui ont été repérés comme ne payant pas.

M. le président - Ne pouvez-vous les bloquer ?

M. André Rossinot - Nous travaillons en liaison avec les préfets.

M. Jean-Claude Perrel - Ce sont généralement de très petites collectivités, qui ne viennent pas en formation très souvent chez nous.

M. Jean-Pierre Gastinel - Le CNFPT a tenté de passer par le biais des chambres régionales des comptes pour obtenir le versement des cotisations

dues par les collectivités. Les chambres régionales ont demandé où était la créance du CNFPT !

On est vraiment là dans des situations hybrides, qui ne sont pas pleinement satisfaisantes.

M. le président - Le terme est faible ! Il faut que l'on en sorte, enfin ! Ce n'est pas possible !

M. André Rossinot - On a toute une série de dysfonctionnements pour lesquels nous sommes preneurs de suggestions. Tout cela repose souvent sur des textes, des décrets, des circulaires. Nous avons les meilleures relations du monde avec la DGCL¹, mais nous venons de renforcer les moyens du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, comme la loi nous y autorise, par des collaborateurs, pour qu'un plus grand travail en amont du Conseil supérieur nous évite des textes tardifs, qui n'ont pas fait l'objet d'échanges préparatoires suffisants.

On est là au cœur du débat, qui ne concerne plus uniquement le CNFPT, mais le texte sur lequel le Parlement travaille en ce moment.

M. le président - J'ai cru comprendre, dans les propos du président Gastinel, qu'il y avait comme une interrogation sur l'opportunité de garder une structure à l'échelon national. Peut-on imaginer, puisque nous sommes à l'heure de la République décentralisée, afin qu'il n'y ait pas cette distance et ce mystère qu'évoquait notre collègue Mercier, que des fonctions plus larges soient transférées à l'échelon régional ?

M. André Rossinot - Une République régionalisée ne veut pas dire plus de République -je parle sous le contrôle de la Cour.

M. le président - Il y a des chambres régionales des comptes !

M. André Rossinot - Par contre, nous avons besoin de garder un établissement garant de l'unité et il faut décentraliser profondément.

Je suis persuadé qu'un conseil d'administration constitué de délégués régionaux avec une plus grande légitimité territoriale changerait considérablement l'ambiance. On est bien sur cette logique.

Il faudra que l'on arrive à un accord sur la répartition des concours avec les centres de gestion. Je pense qu'au moment où l'Etat souhaite l'appui des collectivités territoriales pour accueillir des fonctionnaires d'Etat, il faut aussi que le cadre d'accueil apporte les garanties liées au statut à travers un établissement unique, grâce à une gestion régionalisée et subsidiaire.

¹ Direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Il existe par exemple nombre de coopérations entre des antennes départementales du CNFPT et des centres de gestion. Il y a également des centres de concours interrégionaux.

Or, l'organisation des concours est quelque chose de très difficile. Il faut un très grand professionnalisme, des garanties, des références, des évaluations et des démarches-qualité pour organiser des concours. Il faut donc à la fois garder de la distance et en même temps se rapprocher pour l'offre, le dialogue et la commande des collectivités.

M. Yves Fréville - Je ne connais rien au CNFPT, mais je constate malgré tout des similitudes avec les problèmes de l'enseignement supérieur et l'incapacité de notre pays à bien organiser l'offre publique de formation.

Au fond, il y a trois problèmes à résoudre. C'est la même chose dans les universités. On ne sait pas bien les résoudre.

En premier lieu, quand il y a formation, il faut, à un certain niveau, un conseil d'orientation, au sens où il est entendu aux Etats-Unis. Je ne sais pas si le conseil du CNFPT, tel qu'il est organisé, peut jouer ce rôle.

En second lieu, nous avons beaucoup de mal à trouver des responsables de formation. Aux Etats-Unis, le chef de département responsable d'une formation négocie la rémunération des vacataires. Il n'existe pas dans l'enseignement supérieur français, pas plus qu'au CNFPT.

Enfin, le dernier point à résoudre est de savoir s'il existe une évaluation quelconque, à un moment donné, des formations du CNFPT.

M. André Rossinot - Nous avons le projet, cet automne, avec le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de réunir en colloque les universitaires français en charge de formations à destination des métiers de la fonction publique, afin de sensibiliser le corps universitaire à l'exigence de qualité.

En outre, nous avons, à côté du conseil d'administration, un conseil national d'orientation, qui a pour mission d'établir un projet de formation.

De même, au niveau régional, nous avons des conseils régionaux d'orientation. Je pense que ces conseils mériteraient d'être renforcés qualitativement par un nombre de personnalités plus important.

On a un conseil scientifique au CNFPT ; autour de l'INET¹, à Strasbourg, nous avons également une recherche très forte pour garantir aux administrateurs un lien plus important avec des formateurs professionnels expérimentés issus des collectivités.

¹ Institut national des études territoriales.

Beaucoup de cadres des collectivités territoriales de haut niveau jouent ce rôle d'appoint en matière de formation, ce qui garantit aussi leur aspect pratique.

J'ai eu à gérer pendant deux ans, au niveau de l'Etat, les crédits touchant à l'évaluation des politiques publiques. En effet, notre caractère latin ne nous porte pas spontanément à l'évaluation - mais cela vient doucement. J'essaie d'inculquer cette forme de culture.

L'évaluation doit être d'ailleurs, pour être efficace, plus simple qu'elle n'est actuellement. Elle est pour le moment confiée à des organismes qui prennent beaucoup de temps pour la mener à bien et qui donnent en général des résultats avec un temps de latence important par rapport à l'effectivité des prestations.

On est là au cœur du débat de la société française. Cela dépasse le modeste cadre du CNFPT.

M. le président - Si plus personne ne demande la parole, j'aimerais revenir sur un point qui a été évoqué par la Cour.

Certaines offres de formation sont vraiment à la limite de la caricature, comme le « VTT de moyenne montagne » ou « l'activation cérébrale » ! On se demande comment vos conseils d'orientation peuvent faire de telles propositions, qui sont à la limite de la provocation !

M. André Rossinot - Une région de l'Ouest de la France nous a demandé un jour une formation de varappe dans les Alpes parce qu'il y avait des actes techniques similaires sur les falaises de Normandie et qu'il fallait bien qu'un certain nombre de techniciens puissent aller vérifier l'état de ces falaises.

M. le président - Il faut peut-être encadrer un peu ce genre de demande !

M. André Rossinot - Il n'y a pas de formation sans commande ! Derrière toute demande, il y a un élu qui la valide. On doit beaucoup progresser : ce sera la conclusion.

M. le président - Une dernière question concernant les cadres A qui, lorsqu'ils sont en difficulté de carrière, se retrouvent salariés du CNFPT.

Combien y a-t-il de cadres dans cette situation et qu'en coûte-t-il au CNFPT ?

M. André Rossinot - Tout d'abord, il en coûte beaucoup aux communes.

M. le président - Mais cela s'étiole au fil des années...

M. André Rossinot - La loi Hoeffel a bien fait bouger les choses. Elle oblige les élus à la réflexion.

Nous avons 180 fonctionnaires pour l'ensemble de la France dans cette situation.

Ce sont souvent des gens qui ont environ 55 ans, ce qui n'est pas sans poser problème. La situation s'est améliorée avec la création des congés spéciaux, mais nous faisons un gros travail au niveau régional, en accord avec les collectivités demandeuses, pour trouver des solutions et éviter qu'un certain nombre de cas ne remontent au niveau national, car plus on s'éloigne du terrain, plus c'est ensuite difficile.

Des plans de formation ont été mis en oeuvre pour ces cadres. Les tempéraments, les caractères et les sensibilités sont tous différents, mais les gens qui sont dans cette situation sont profondément malheureux, même si on peut dire qu'au premier abord, ils n'ont pas toujours, là où ils se trouvent aujourd'hui, une productivité à la hauteur des responsabilités souvent éminentes qu'ils ont exercées antérieurement.

Cela a plutôt tendance à décroître, ce qui va plutôt dans le bon sens.

M. le président - Il me reste à remercier la Cour des comptes pour la qualité de ses diligences et la pertinence de ses observations.

Je veux également remercier le président Rossinot, le CNFPT et ses collaborateurs, qui ont répondu très obligeamment à nos questions.

Nous avons constaté que des dispositions ont été prises pour mettre un terme aux irrégularités constatées. Le président Rossinot nous a dit qu'il se réjouissait d'avoir des marges de progression aussi considérables.

Ces auditions interpellent les législateurs que nous sommes, car nous confions des missions à des institutions que nous créons, et nous avons pu mesurer aujourd'hui combien il était nécessaire d'apporter des modifications au plan législatif - sans doute aussi au plan réglementaire, mais c'est l'affaire du Gouvernement.

J'ai également noté qu'il existe un sujet relatif à l'assiette de cotisations, et que vous devez encore faire des progrès en matière de gestion et de présentation de vos comptes.

Je pense qu'il serait intéressant que l'on dispose chaque année d'un compte de résultats et d'un bilan, avec enregistrement des droits constatés et des obligations au moment où elles sont nées.

Nous avons des initiatives à prendre, car les élus territoriaux déplorent que leurs collaborateurs, qui passent des concours pour progresser, soient aussi longtemps indisponibles dans les institutions qui les emploient.

Nous avons enfin noté qu'il y avait sans doute place pour une plus large décentralisation afin de réduire la distance entre les employeurs territoriaux et l'institution gestionnaire de la formation professionnelle.

Mes chers collègues, après avoir entendu le président du CNFPT et les hauts magistrats de la Cour, nous devons nous prononcer sur l'opportunité de publier le rapport d'enquête de la Cour dans sa version définitive, ainsi que les réponses du CNFPT.

Ce rapport serait présenté sous signature du rapporteur spécial Michel Mercier.

La commission y est-elle favorable ?... Il en est ainsi décidé.

Messieurs, je vous remercie.

La séance est suspendue.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

	<u>Pages</u>
ANNEXE I: COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT SUR LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	5
I. LA GESTION ADMINISTRATIVE.....	9
<i>A – La gestion des ressources humaines.....</i>	<i>9</i>
<i>B – La gestion immobilière.....</i>	<i>15</i>
<i>C – La gestion informatique.....</i>	<i>19</i>
<i>D – Cas particuliers :.....</i>	<i>21</i>
<i>a) Les marchés publics.....</i>	<i>21</i>
<i>b) La commande de formation.....</i>	<i>22</i>
<i>c) La gestion des véhicules.....</i>	<i>23</i>
II. LA GESTION FINANCIERE.....	25
<i>A – La situation financière du Centre.....</i>	<i>25</i>
<i>B – Les procédures financières et comptables.....</i>	<i>26</i>
<i>C – La question du rattachement des charges et des produits à l'exercice et les états financiers erronés.....</i>	<i>28</i>
<i>D – Les problèmes posés par la cotisation.....</i>	<i>30</i>
<i>E – Examen de certains types de dépenses.....</i>	<i>31</i>
III. L'ACTIVITE DU CNFPT DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION	35
<i>A – L'organisation de la formation.....</i>	<i>35</i>
<i>B – La gestion des dépenses de formation.....</i>	<i>39</i>
ANNEXE II : OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	

(CNFPT)SUR LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	45
<i>Présentation générale</i>.....	47
1° Partie – La gestion des ressources humaines.....	55
2° Partie – La gestion immobilière	65
3° Partie – La gestion informatique	71
4° Partie – La gestion des marchés	77
5° Partie – La gestion courante	81
6° Partie – La gestion financière.....	87
7° Partie – La gestion de la formation.....	107
8° Partie – La gestion des chargés de cours	115

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES A LA
COMMISSION DES FINANCES DU SENAT SUR LE CONTROLE DES
COMPTES ET DE LA GESTION DU CENTRE NATIONAL DE LA
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

14 mai 2003

*(en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances)*

N.B : cette étude a été conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat. Conduite en toute indépendance, elle n'engage pas le Sénat, mais seulement la Cour des Comptes qui l'a réalisée et en a délibéré.

Remarques introductives

A la suite de son contrôle des comptes (exercices 1993 à 1998) et de la gestion (exercice 1993 à 2000) du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), la Cour a rendu un arrêt relatif aux comptes de l'agent comptable pour la période sous revue et a adressé au président de l'établissement ainsi qu'à ses prédécesseurs immédiats un relevé de constatations provisoires (RCP), destiné à la contradiction, dans lequel figuraient ses principales observations de gestion. Ce document, envoyé à ses destinataires le 19 juin 2002, a fait l'objet d'une réponse détaillée de l'actuel président du CNFPT en date du 30 juillet 2002.

Le directeur général du CNFPT a, par ailleurs, été entendu, à sa demande, par la Juridiction qui est désormais en mesure de formuler ses observations définitives, consignées dans le présent rapport.

* *

*

Le CNFPT continue de rencontrer des problèmes dans le domaine de la gestion courante de ses activités et ne parvient que difficilement à faire évoluer ses procédures, faute de suivi rationnel des missions exercées respectivement par le siège, par les délégations régionales et par les écoles.

Dans un certain nombre d'hypothèses, les difficultés relevées résultent de la mise en œuvre de textes manifestement inadaptés aux exigences d'une gestion rigoureuse et qui devraient faire l'objet d'un réexamen approfondi : des propositions en ce sens ont fait l'objet d'une communication séparée à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur. En revanche, dans d'autres domaines, la situation observée au cours du contrôle traduit fréquemment une absence de rigueur dans la capacité du Centre à gérer efficacement ses moyens. Cette situation est à l'origine d'anomalies ou d'irrégularités, parfois graves, auxquelles il convient de mettre un terme dans les meilleurs délais.

Il est vrai que le CNFPT, censé être le gardien de l'unité de la FPT en matière d'organisation des concours et de formation des agents territoriaux, doit parallèlement répondre aux besoins de formation continue exprimés par chaque collectivité. Il a ainsi l'obligation de respecter une réglementation complexe et évolutive à l'élaboration de laquelle il n'a été que très rarement associé, alors qu'elle engage son organisation, ses finances, son image de marque et la qualité de ses services.

A ce titre, la structure même du CNFPT, ainsi que les modalités de répartition des compétences ou des attributions entre les divers services gestionnaires ne sont pas sans incidence sur les difficultés que rencontre

l'établissement pour maîtriser sa gestion. Par exemple, le directeur général du CNFPT, chargé, selon les textes, de la gestion administrative et financière, ne dispose pas de la totalité des responsabilités correspondant à cette fonction dans la mesure où le président du conseil d'administration est le seul ordonnateur des recettes et des dépenses et le responsable des marchés. Le même directeur général ne nomme pas les agents, et s'il procède à leur notation, n'exerce pas à leur égard le pouvoir disciplinaire, pas plus qu'il n'est membre des instances paritaires auxquelles il n'assiste qu'en qualité d'expert. Enfin, il ne dispose d'aucune autorité sur les délégations régionales, structures dépourvues de l'autonomie juridique, qui relèvent directement du président.

Par ailleurs, la responsabilité et l'autorité des délégués régionaux du CNFPT sont tout aussi ambiguës. Au sein de leur délégation, les intéressés sont chargés de fonctions à la fois électives et administratives, et la confusion qui naît de leur exercice ne facilite pas la bonne exécution des missions qui leur incombent. Depuis la promulgation de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, les délégués régionaux sont élus par le collège électoral issu des conseils régionaux d'orientation ; pourtant, alors qu'ils sont en principe responsables de la gestion et des activités de leurs délégations, ils ne participent pas formellement à la définition stratégique des actions du CNFPT, sauf à ce que certains d'entre eux, en leur qualité d'élus, fassent partie du conseil d'administration de l'établissement.

Enfin, jusqu'à une époque récente, le circuit des délégations de signature destiné à pallier les insuffisances du texte de l'article 12-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, conduisait à faire coexister, de manière contestable, un système applicable au siège et aux écoles (le président déléguant sa signature au directeur général qui la subdéléguait aux directeurs d'écoles) et un système propre aux délégations régionales (le président déléguant sa signature aux délégués régionaux qui la subdéléguaient aux directeurs des délégations).

Ce dispositif complexe se trouvait parfois aggravé, comme la Cour a pu le constater à l'occasion de ses visites dans les délégations régionales d'Orléans et de Pantin, par l'octroi de délégations de signature aux directeurs adjoints, ce qui ajoutait une irrégularité à celle résultant de délégations non prévues par les textes. Depuis la promulgation de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 151), la situation a été pour partie corrigée, le président du CNFPT pouvant désormais donner par arrêté, sous sa signature et sa responsabilité, délégation de signature au directeur général, aux directeurs généraux adjoints, aux directeurs des écoles ainsi qu'aux délégués régionaux et interdépartementaux et, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, aux directeurs de délégation.

C'est à la lumière des observations très générales qui précèdent que sont examinées successivement la gestion administrative, la gestion financière et l'activité du CNFPT dans le domaine de la formation.

* *

*

I – LA GESTION ADMINISTRATIVE

A – La gestion des ressources humaines

1 - Le pilotage des ressources humaines

La Cour a pris en considération la qualité de prestataire de service du CNFPT qui suppose, pour ce dernier, de rechercher la meilleure adéquation entre ses missions spécifiques de formation et la qualité des personnels territoriaux qu'il emploie. Elle a par ailleurs observé le développement récent des missions qui lui ont été confiées et la nécessité qui en a découlé d'augmenter, pour les exercer, ses effectifs de manière essentiellement quantitative. Au total, ce sont 330 emplois qui ont été créés entre 1993 et 2000, 50 % de ces emplois résultant des évolutions structurelles auxquelles le Centre a été confronté.

Les orientations, définies notamment dans une instruction interne du 20 novembre 1998, soulignent la volonté d'une reprise en main de la gestion des personnels du Centre. Pour autant, l'établissement n'a atteint qu'en partie les objectifs qu'il a lui-même déterminés. Il est loin d'utiliser avec efficacité les ressources humaines dont il dispose, d'ailleurs largement accrues depuis quatre années et qu'il souhaite encore accroître.

La direction des ressources humaines (DRH) a été réorganisée en 1999, au même titre que l'ensemble des directions et services du siège. Erigée en direction à part entière, elle a pu organiser ses cellules en structures cohérentes et élargir ses missions dans les domaines de la planification, des procédures de gestion et de la formation des personnels, et entreprendre l'élaboration de projets structurels de bon niveau.

Ce service s'est vu confier la charge de la gestion administrative des chargés de cours. L'exercice de cette mission par la DRH peut surprendre car, même si elle est légitimée par la rémunération de ces intervenants, l'activité des chargés de cours paraît davantage ressortir du cadre des missions de formation que de celui de la gestion des personnels du Centre. Ce constat est confirmé par les difficultés que le Centre a rencontrées pour obtenir une gestion cohérente de ce secteur, la durée (trois années) de la reprise en main du service attributaire et les nominations successives de quatre responsables, entre 1994 et 1997.

En revanche, le CNFPT n'a pas souhaité confier la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi au service des ressources humaines, cette mission étant attribuée à la direction de l'emploi et des carrières et donc disjointe de celle des personnels du Centre. La Cour, qui a pu observer le contexte inhérent à cette gestion marqué par des contentieux nombreux et l'obligation qu'a le Centre de veiller au reclassement de ces fonctionnaires, considère que la gestion des FMPE

relève davantage des attributions de la direction des ressources humaines que de celle de l'emploi et des carrières, compte tenu de la spécificité de cette catégorie de personnels.

L'établissement a souhaité donner la priorité à ses cadres en favorisant leur mobilité et les perspectives d'évolution de leur carrière et en procédant au renouvellement des directeurs des délégations et des écoles. Le renforcement des cadres du siège et un meilleur calibrage des missions aux grades et compétences ont également été entrepris. L'amélioration des procédures et des conditions matérielles de travail a été engagée, dont en particulier l'harmonisation du temps de travail et la mise à l'étude d'un véritable règlement intérieur.

Les services centraux ont également fait l'objet de restructurations importantes qui se sont traduites par la création d'un secrétariat général, d'une direction de la communication (1997), d'un centre de formation interne (2000), par l'installation de l'agence comptable (1999) et d'un service chargé des nouvelles technologies (2000), par la mise en place d'une inspection générale (1998).

Pourtant, répondant principalement à des nécessités conjoncturelles, la mise en place d'une action de formation des agents de tous niveaux et de toutes catégories n'a pas été assise sur une véritable évaluation des besoins à moyen terme, le centre de formation interne n'ayant été créé qu'en 2000. De la même façon, le développement d'une mobilité entre le siège et les structures n'a eu qu'un impact réduit en raison des réticences manifestées par les délégations, souvent peu désireuses de modifier les affectations de leurs personnels.

Par ailleurs, la forte augmentation des effectifs constatée sur la période sous contrôle a été réalisée sans que soient remises en cause en profondeur l'organisation des services et la définition des missions du CNFPT. Dès lors, de nombreux cadres assument des fonctions qui devraient être dévolues à des agents de catégorie inférieure, les tâches qui leur sont confiées pouvant, selon les cas, ne pas être en adéquation avec leur situation statutaire, même si elles présentent l'intérêt d'assurer un maintien en fonction. S'agissant du siège, les services pléthoriques n'ont pas tous été restructurés alors que les services démunis de personnels qualifiés n'ont pas été renforcés. A ce titre, il a été observé qu'un nombre important de cadres étaient affectés en dehors des services de gestion et remplissaient des missions qui ne correspondaient ni à leur statut, ni aux besoins réels de l'établissement.

Par ailleurs, le mouvement de renouvellement des cadres, en particulier celui des directeurs des services extérieurs, reste inachevé et insuffisant pour un organisme de formation. Lent à se dessiner, il a abouti à des déplacements plutôt qu'à de véritables remplacements, le Centre se heurtant à des difficultés variées, comme, par exemple, le manque de motivation des cadres potentiels, la difficile réalisation des départs de certains directeurs et des reclassements laborieux.

2 – La gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières

Les instruments de développement d'une gestion rationnelle des ressources humaines, qui ont fait longtemps défaut, ont connu un début de mise en œuvre. Le Centre a procédé à la création, en 1997, d'un service dédié au recrutement des personnels, à la mobilité et au développement des carrières ; celle, en 1998, d'un service chargé de la gestion des personnels non permanents ; celle enfin, en 1999, d'un service ayant en charge le suivi des effectifs, des projets et de l'organisation des services. Le service chargé du suivi des carrières a également fait l'objet, en 2002, d'une large réorganisation.

Certes, le Centre ne maîtrise pas l'ensemble des éléments lui permettant de déterminer le niveau de ses activités futures, compte tenu d'une part, de la difficulté à prévoir ses missions et ses besoins à moyen terme et d'autre part, de l'évolution de la formation initiale et de la contrainte née de la projection des concours qui y sont attachés. Pour autant, le retard en ce domaine reste important et la situation est marquée par une grande fragilité des méthodes et des procédures de gestion des personnels.

Le CNFPT a bien respecté l'obligation résultant du décret du 25 avril 1997 de présenter au moins tous les deux ans au CTP un rapport sur « l'état de l'établissement ». En outre, ce document a été élaboré annuellement, ce qui a permis un meilleur suivi des ressources humaines. Cependant, l'établissement n'avait pas, en 2001, une vision précise de l'évolution de ses personnels entre 1993 et 1997. Le suivi des effectifs et des emplois gérés antérieurement à 1997 ayant relevé d'un autre mode de gestion, le Centre n'a pas, de ce fait, jugé utile de concourir à sa reconstitution.

Or, malgré la mise en place récente de tableaux de planification des emplois budgétaires et de suivi des effectifs, le Centre ne dispose pas d'instruments ni de procédure présentant une réelle capacité pluriannuelle de gestion prévisionnelle des personnels. Un tel dispositif, déjà utile dans l'analyse de ses moyens humains actuels, aux fins de rationaliser ses fonctions et services, devrait lui permettre de dégager des scénarios et de tracer des prévisions en matière de ressources humaines. D'ordre largement prévisionnel, cet instrument pourrait compléter la procédure annuelle d'examen des emplois que le Centre a mis en œuvre avec mérite, mais dont les résultats en terme d'analyse des effectifs paraissent insuffisants.

Par ailleurs, l'appréciation qualitative des agents, par le biais de leur notation et de leur orientation, aurait pu constituer l'un des fondements principaux d'une politique de gestion des personnels. A ce titre, la Cour a observé qu'une procédure d'entretien, menée par le responsable de la structure à l'occasion de la notation, a été mise en œuvre en 2000 et devrait permettre de mieux situer les agents et leurs perspectives de carrière.

Cependant, la notation n'a pas eu, pendant la période sous revue, d'influence directe sur l'évolution des carrières et sur l'amélioration des

services, d'abord, parce que cette activité a été, selon les agents et les catégories, mal, voire non réalisée, ensuite parce que le directeur général, notateur des agents du Centre, n'a pas un rôle décisionnel sur la carrière des agents. En l'espèce, la Cour considère que le CNFPT devrait, au regard des obligations réglementaires qui lui sont imposées, mettre en œuvre des procédures de gestion et de notation plus efficaces que celles qu'il propose aujourd'hui à ses personnels.

3 – Le suivi des emplois permanents et spécifiques

Les agents permanents de l'établissement regroupent les agents titulaires, les stagiaires et les contractuels. Les délégations régionales et les écoles du CNFPT bénéficient par ailleurs d'emplois complémentaires et spécifiques, qui sont les emplois « gagés » et les emplois de « remplacement ».

En 1997, une nouvelle procédure relative au recrutement du personnel permanent a été élaborée, fondée sur la détermination de postes budgétaires alloués chaque année par le conseil d'administration à l'occasion du vote du budget, sur l'analyse de l'évolution des besoins et des perspectives de redéploiement des personnels, sur le suivi financier des emplois et de la masse salariale à partir des tableaux d'emplois et des dépenses mandatées. La procédure mise en place a permis de rationaliser l'ouverture des emplois permanents.

Par ailleurs, des emplois spécifiques permettent une souplesse de gestion à court et moyen termes, mais accroissent de fait les effectifs. Les emplois dits « gagés », mis en place en 1997, permettent au Centre de disposer de personnels supplémentaires pour développer les formations payantes assurées sous convention de partenariat avec les collectivités locales, les ressources ainsi collectées étant affectées à la rémunération des agents occupants ces emplois. Excepté pour une partie d'entre eux qui résultent de missions nouvelles prévues par la loi, comme par exemple, la formation des policiers municipaux, cette procédure autorise le CNFPT à recruter des agents permanents dont le financement par le seul moyen du partenariat n'est pas assuré au-delà d'une année ; la consolidation de ces emplois n'est donc pas garantie.

Les emplois dits de « remplacement » reposent sur une procédure commode d'embauche qui autorise les services du CNFPT à faire appel aux centres de gestion avec qui sont conclues des conventions permettant la mise à disposition du Centre d'agents qui comblent ainsi les vacances momentanées. Ces emplois ne sont donc pas comptabilisés dans les emplois ouverts, ni dans la masse salariale. La transparence de l'état des effectifs réels s'en trouve donc altérée.

La Cour a enfin relevé l'existence d'emplois irréguliers au sein de certains services. Des personnels chargés de tâches administratives sont recrutés et rémunérés sur les crédits destinés au paiement des chargés de cours. Par exemple, 68 personnes ont été embauchées de cette manière par la délégation de la petite couronne entre 1997 et 2001. Outre qu'ils gonflent de fait les effectifs des agents du Centre et nuisent à la sincérité

de la masse salariale et des emplois, les personnels concernés ne bénéficient d'aucun contrat.

Cette situation critiquable n'était pas inconnue des autorités du CNFPT qui n'avaient pas pour autant une connaissance exacte, au moment du contrôle, de l'importance des embauches irrégulières effectuées par les services. Il apparaît ainsi que le Centre n'a pas souhaité prendre de mesures destinées à prévenir ces irrégularités ni à les faire cesser. La Cour estime en conséquence qu'un recensement exhaustif des agents concernés doit être établi par le Centre et que la situation des intéressés doit faire l'objet d'une régularisation.

4 - Les positions statutaires particulières

La Cour a relevé que deux agents contractuels de droit privé ont été mis à la disposition du Centre par une association (AFPA). Ces agents ont occupé, pour le premier, le poste de secrétaire général du CNFPT depuis le 1^{er} janvier 1996, et pour le second, le poste de directeur du département mobilité – emploi depuis le 1^{er} septembre 1999. Ils ont reçu, depuis leur arrivée au Centre, une double rémunération, la première versée par l'AFPA, la seconde par le Centre, établie sur la base d'un traitement indiciaire brut.

Elle a observé le versement à ces deux agents d'une double rémunération, l'une versée par le Centre, l'autre versée par l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). En effet, le Centre a versé à ces deux agents « des indemnités complémentaires pour compenser l'écart de rémunération lié aux responsabilités différentes assumées dans les deux organismes ».

La Cour prend toutefois acte que les deux agents visés par cette observation ont quitté l'établissement en 2002.

5 - L'utilisation des agents de catégorie A

Au 1^{er} janvier 2001, le CNFPT disposait de 635 cadres A, dont 168 en fonction au siège. Les administrateurs territoriaux étaient à la même date au nombre de 93, dont 65 hors classe. Cette situation recouvre une nette sous utilisation des personnels de catégorie A. Même si le taux d'encadrement du Centre est proche de celui des grandes collectivités territoriales, régionales et départementales (0,36 au plan national), l'utilisation effective qu'il fait de ses agents de catégorie A n'est pas satisfaisante.

L'examen des fonctions et missions remplies par les personnels de catégorie A, au regard des corps, grades et qualifications détenus par les intéressés, fait apparaître un gaspillage significatif des compétences, en particulier pour les agents de niveau élevé, les missions qui leur sont dévolues étant largement sous dimensionnées. L'examen de leurs activités met en évidence, pour nombre d'entre eux, une forte inadéquation entre leurs cadres d'emplois (niveaux et statuts) et les attributions qui leur sont réellement confiées.

Le fait, pour le Centre, de devoir gérer les personnels en fin de carrière et de trouver des postes adaptés au niveau réel de ces fonctionnaires, lesquels ont été intégrés dans les corps de catégorie A selon des procédures spécifiques en 1988 – 1989 et resteraient pour beaucoup inaptes à occuper des responsabilités de haut niveau, ne saurait limiter son obligation d'utiliser cette ressource en personnels dans des conditions normales de fonctions et de résultats.

Plus particulièrement, le siège occupait, au 1^{er} janvier 2001, 44 chargés de mission, d'études, d'opérations et conseillers techniques, ayant pour la majorité d'entre eux des fonctions indéterminées ou redondantes. Par ailleurs, un certain nombre d'administrateurs territoriaux, dont certains sont hors classe, occupent des fonctions d'agents de catégorie B ou A débutant, comme, par exemple, celle de responsable d'un service de documentation, de chargé de la veille juridique ou de correspondant informatique d'une délégation régionale.

6 - Les emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels ont pour fondement le décret du 30 décembre 1987, modifié par les décrets du 18 mars 1998 et du 2 juin 2000, qui assimilent le CNFPT à un département de plus de 900.000 habitants. En 2001, 34 emplois « fonctionnels » de direction ont été recensés, se répartissant comme suit : 5 pour le siège (directeur, chef de l'inspection des services, 3 directeurs adjoints) ; 1 pour le directeur de l'INET de Strasbourg ; 28 pour les directeurs régionaux.

Les indices de rémunération correspondant à ces emplois vont de la HE A, pour les directeurs des délégations petites et moyennes, à la HE C pour les directeurs adjoints et le directeur général. Les rémunérations principales sont complétées par des primes équivalentes à 50 % du salaire de base, sauf pour quatre agents pour qui elles atteignent le niveau très élevé de 75 % (le directeur de l'INET, le responsable de l'inspection, un directeur adjoint, d'ailleurs contractuel et détaché de l'AFPA, un chargé de mission, lui aussi contractuel).

7 - Les dépenses salariales

L'accélération des recrutements, notamment de personnels de catégorie A, titulaires et contractuels, et le niveau élevé – au regard des normes observées dans la fonction publique – tant de la rémunération moyenne annuelle (32.031 € pour l'ensemble de ses personnels, 45.174 € pour les cadres et 79.729 € pour les personnels de direction) que du coût moyen annuel par emploi permanent (42.740 € en 2000) ont une incidence directe sur le rythme d'évolution de la masse salariale. Ces deux facteurs ont été particulièrement sensibles en 1999 et en 2000, exercices où la masse salariale a augmenté de 7,81 %, cette hausse rapide résultant des effets combinés de la politique salariale générale, des recrutements et du déroulement de carrière des agents en poste, en particulier des cadres.

Conformément à la nouvelle nomenclature comptable, la masse salariale ne comprend pas les frais de déplacement des personnels, ni les

rémunérations servies aux fonctionnaires momentanément privés d'emploi et aux élèves stagiaires, ni les dépenses relatives aux emplois de remplacement fournis par les centres de gestion. L'analyse des dépenses salariales ne rend donc pas compte des montants réels de dépenses attribuées aux personnels gérés par le Centre, que ces derniers soient effectivement en service (agents du Centre), en formation (élèves stagiaires) ou administrés (FMPE).

Le régime indemnitaire moyen des personnels permanents pour 2000 équivaut à 19,2 % du traitement brut annuel. L'écartement de la fourchette des versements indemnitaires va de 1 à 15 en valeur (2.096,6 € par mois pour un directeur régional, soit 50 % de son traitement de base ; 138,1 € pour un agent d'entretien, soit 14 % de son salaire principal). Il n'est d'ailleurs pas demandé aux chefs de service de moduler les primes de leurs personnels.

8 - Problèmes rencontrés en matière de paie

Les pièces justificatives de la dépense en matière de paie que la Cour a examinées et qui se rapportent à l'exercice 1998 font apparaître de nombreuses anomalies, d'autant moins explicables que le processus de rémunération est automatisé et ne devrait donc pas, en principe, donner lieu à des erreurs matérielles : absence de concordance entre la masse salariale mensuelle telle qu'elle apparaît respectivement dans les journaux récapitulants les sommes dues au titre de la CSG et celles dues au titre de la CRDS, discordance dans le montant de l'assiette de prélèvement de la CSG et de la CRDS au titre d'un même mois, résultats erronés provenant de l'application à l'assiette totale des sommes éligibles à la CSG ou à la CRDS des taux correspondants, absence de prélèvements ou, au contraire, prélèvements majorés de cotisations sociales affectant la paie de certains agents, absence de concordance entre les prélèvements figurant sur les journaux de paie et les montants correspondants figurant sur les bulletins de paie individuels.

La Cour prend acte d'un certain nombre d'explications qui lui ont été fournies en cours d'instruction pour tenter de justifier ces anomalies, encore que les explications en cause reposent sur des hypothèses et ne soient donc pas absolument convaincantes. Elle ne peut pour autant accepter les erreurs de certification de l'ordonnateur, telle celle apparaissant sur le journal paie d'octobre 1998 : une somme de 2.587.707 F (394.493,3 €) a été certifiée au titre de la CSG, alors que le total chiffré figurant sur le document est de 2 587 007 F (394.386,6 €), pas plus que les inversions de taux pratiquées pour le calcul de la CSG déductible (5,1 %) et non déductible (2,4 %) tels qu'ils apparaissent dans le journal paie de juin 1998.

Sont également difficilement compréhensibles les omissions dans les informations du journal de paie des éléments qui figurent dans le bulletin de traitement des agents, en particulier le montant de la CRDS ou encore le fait que, dans le journal de paie de la CRDS, l'assiette de prélèvement retenue soit, non pas celle de la CRDS, mais celle de la CSG, ce qui a

pour effet mécanique de majorer le montant des prélèvements au titre des cotisations sociales dues par le Centre.

L'organisation du progiciel de paie utilisé ne constituait donc pas une garantie absolue de protection contre les erreurs éventuelles. Le changement d'application, entre 1998 et 2002, a eu pour conséquence de ne pouvoir retrouver la plupart des cas litigieux sélectionnés lors du dernier exercice sous contrôle. Actuellement, les opérations de paie se dérouleraient normalement. Pour ce qui est des exercices 1998 et antérieurs, les doutes subsistent.

Au vu de ce qui précède, la Cour considère que les opérations de paie ne sont pas d'une sécurité absolue, ce qui est inquiétant compte tenu des sommes en cause. L'organisation du traitement de la paie au niveau central ne répond pas à une logique rigoureuse et, par ailleurs, les anomalies relevées à l'occasion d'un contrôle aléatoire sur échantillon sont, à l'évidence, caractéristiques d'un système général mal maîtrisé.

B – La gestion immobilière

1 - La politique immobilière et ses résultats

Le CNFPT a pratiqué pendant la période sous revue une politique immobilière volontariste destinée à accroître largement son patrimoine. Le parc a fortement augmenté, ce qui entraîné un accroissement des dépenses d'investissement. L'établissement a défini des principes simples et engagé des actions déterminées pour mettre en application une politique immobilière très active.

Le développement de son activité, l'accent mis sur la qualité des bâtiments, la valorisation des normes applicables aux locaux accueillant du public sont les facteurs principaux d'évolution qui ont entraîné l'élaboration d'un fort programme immobilier. Celui-ci a entraîné un effort important en terme d'investissement direct dans la mesure où les collectivités locales se sont montrées moins enclines, pendant la décennie 1990, à soutenir l'établissement en ce domaine.

Il a donc fait porter son effort principal sur les écoles en dotant ces structures d'immeubles neufs ou rénovés, pourvus de locaux dédiés à l'enseignement et d'un centre d'hébergement et de restauration. La politique immobilière a aussi consisté à doter les délégations régionales, après évaluation de leurs besoins réels, d'un siège répondant à leurs besoins administratifs et pédagogiques, à limiter en même temps les locations et à rechercher les possibilités de restauration externes pour réduire les surfaces consacrées aux prestations de service.

L'objectif du Centre a enfin consisté à réserver l'investissement direct aux seuls sièges des délégations, avec des financements par l'emprunt, et à rechercher la participation des collectivités locales d'accueil pour réaliser ou étendre les délégations régionales (cessions gratuites, subventions, maîtrises d'ouvrages déléguées, contribution à l'acquisition de matériels).

Au total, sur la période 1994 – 2000, le CNFPT a réalisé 12 opérations de construction et 9 opérations d'acquisition. Les perspectives immobilières 2001 - 2005 du Centre prévoient 22 autres opérations, dont 5 fermes (4 délégations et 1 école) et 17 transferts envisagés vers des locaux plus fonctionnels (6 délégations et 11 antennes). Le parc immobilier de l'établissement est donc à la fois important et varié, et en nette progression depuis sept ans. Les biens en propriété ont été largement accrus (+ 93 %). Le CNFPT est, en 2001, propriétaire de 64 % des locaux qu'il occupe, contre 45 % en 1993.

S'agissant de l'utilisation des locaux par fonction, la répartition des surfaces, malgré le fort accroissement des disponibilités, n'a pas évolué depuis 1993, et en particulier, la part réservée à l'enseignement est demeurée stable sur la période. Celle attribuée à l'activité administrative paraît ainsi excessive au regard des missions et des agents affectés, malgré la volonté du Centre de vouloir dimensionner ses locaux à partir d'une base de 2 300 postes de travail, d'ailleurs supérieure d'environ 500 unités à l'effectif réel en service au moment du contrôle.

La Cour, à l'occasion de son précédent contrôle, avait relevé que le Centre avait une mauvaise connaissance de son patrimoine immobilier. Elle avait noté qu'une société extérieure avait permis, en 1992, d'établir un recensement par région et par site et réalisé un inventaire en ce domaine, mais que ce fichier n'était pas à jour en 1994. Le Centre n'a d'ailleurs pas jugé nécessaire de mettre en place, pendant la période sous revue, un instrument informatique adapté qui soit en mesure de compléter le fichier immobilier, d'utilisation manuelle, tenu par le siège.

La situation ne s'est donc pas significativement améliorée depuis 1994 et le suivi des biens patrimoniaux, leur affectation et le coût de maintenance des bâtiments ne sont, en conséquence, que partiellement assurés par le siège et les services. La Cour prend toutefois acte de la décision du Centre d'engager, en 2002, l'élaboration d'un dispositif informatisé de connaissance et de suivi du patrimoine immobilier, associé à un instrument de gestion graphique, indispensable pour évaluer les coûts de maintenance.

La Cour a examiné les conventions de location passées avec les collectivités territoriales. Elles concernent des locaux construits ou achetés par ces dernières dans le but de les louer au CNFPT, celui-ci s'engageant, en contrepartie, à payer un loyer correspondant aux mensualités des emprunts contractés par les dites collectivités. L'établissement, qui n'a plus engagé d'opérations de ce type depuis 1997, affirme vouloir mettre fin à ces pratiques lourdes et coûteuses, mais les mesures envisagées n'avaient, au moment du contrôle de la Cour, pas encore été suivies d'effets concrets.

Le bénéfice de telles opérations pour le Centre n'est pas évident, en particulier sur le plan financier, puisqu'elles représentent un coût locatif élevé et lui interdisent de renégocier les taux relatifs aux emprunts. Cette situation a été observée à la délégation Centre d'Orléans où des

bâtiments occupés par ce service font l'objet de loyers qui ont pour base le remboursement d'emprunts contractés à des taux de 10,50 %, ce qui est considérable, et que le CNFPT n'est pas en mesure de renégocier directement.

2 - Les opérations immobilières particulières

La Cour a examiné certaines opérations immobilières concernant le siège, les délégations régionales et les écoles.

a) L'opération de transfert du siège à Paris

En 1993, le siège occupait cinq locaux loués, éparpillés dans Paris, représentant une surface totale de 6.883 m². En 2001, il n'occupe plus que trois locaux, dont deux loués et un en propriété, pour une surface totale de 8.105 m². L'objectif de l'établissement a été de réduire les coûts en procédant au regroupement de ses services, ce qui témoigne d'un effort de restructuration des locaux sur lequel insistait le précédent contrôle de la Cour. Pour autant, les conséquences de cette politique immobilière ne sont pas toutes positives.

Certes, le rapport coûts – surfaces paraît favorable a priori, mais l'opération de restructuration ne sera pas rentable à moyen terme, puisqu'à coûts et Euros constants, la dépense totale devrait atteindre, dans 9 ans, un montant de 17,6 M€. Dans ces conditions, l'achat ou la construction d'un bâtiment équivalent aurait constitué, pour l'installation d'un siège, un investissement plus efficace.

Au surplus, le siège n'est toujours pas regroupé en un lieu unique, même si l'opération de transfert a permis d'agrandir les surfaces disponibles. Il occupe trois sites alors qu'il en occupait cinq antérieurement. Aujourd'hui encore, les services de certaines directions sont éclatés et éloignés du centre de décision. Aussi, l'opération donne-t-elle l'impression d'une demi-mesure. Coûteux à terme, le transfert du siège n'est parvenu qu'à une réorganisation partielle des services concernés.

b) Les opérations immobilières relatives aux délégations régionales

La politique d'augmentation du nombre d'immeubles en pleine propriété s'est traduite par des dépenses élevées réalisées au profit des délégations régionales. En particulier, les quatre opérations décrites ci-dessous ont entraîné des dépenses lourdes et mal planifiées.

1 - La construction de la délégation régionale de la petite couronne à Pantin, réalisée entre 1993 et 1997, a coûté 18,34 M€, pour une surface de 8.800 m². Le projet prévoyait un coût de 17,58 M€, dont 2,97 M€ pour l'acquisition du terrain, 13,29 M€ pour les travaux et 1,27 M€ pour les honoraires. La différence observée entre le projet et la réalisation résulte de deux avenants d'ordre technique (0,47 M€) et de la rémunération du mandataire de maîtrise d'ouvrage, en l'espèce, la SEMI de Pantin (0,45 M€).

L'immeuble de la délégation régionale, qui offre un environnement administratif et pédagogique de bon niveau, est cependant déjà saturé pour sa partie enseignement malgré l'importance des locaux qu'il avait été initialement prévu de lui consacrer. Le Centre a fait le choix volontaire et général de ne pas disposer de surfaces de formation excessives dans la mesure où il ne maîtrise pas entièrement l'évolution de ses missions. Cependant, une grande partie des salles de cette délégation est occupée par des activités de formation continue, domaine pour lequel il lui est possible de mieux maîtriser les flux.

2 - L'acquisition en 1994, à Issy-les-Moulineaux, d'un immeuble destiné à mettre en place un centre d'enseignement, a coûté à l'établissement 8,14 M€. Or, un étage de l'immeuble a été loué à des tiers pendant cette période et, à défaut de répondre à sa destination première, a permis au Centre d'encaisser des revenus locatifs. Cette location a cessé le 29 février 2000, le bâtiment accueillant, à titre épisodique, des stages de formation au profit de la délégation de la grande couronne et depuis peu, au profit de la FIA gérée par l'école de Dunkerque.

La prise de conscience par le Centre des possibilités offertes par cet immeuble, pour y réaliser pleinement des activités d'enseignement, est donc récente. Si elle encourage le Centre à utiliser, en le rentabilisant, ce bâtiment acheté hâtivement en 1994, la Cour souligne les dysfonctionnements relatifs à cette opération immobilière, au regard des sommes investies pour en réaliser l'acquisition et la maintenance.

3 - Un bail a été signé en septembre 2001 pour permettre à la délégation régionale de la grande couronne, installée à Versailles, de disposer, à partir de 2003, d'un local à Saint-Quentin en Yvelines. La vente de l'immeuble abritant aujourd'hui la délégation régionale serait programmée, le centre de gestion de Versailles devant acquérir ce bâtiment dont le coût est estimé à 1,98 M€. L'opération de transfert de la délégation régionale à Saint-Quentin coûtera en conséquence 6,1 M€ sur 10 ans. A l'instar du siège, la location contractée sera plus coûteuse, à moyen terme, que l'achat d'un immeuble. Malgré le potentiel de développement de ce service, cette opération paraît incohérente puisque l'acquisition d'un bâtiment pouvant avoir cette destination avait déjà été réalisée en 1994.

4 - Une convention de mandat pour la réalisation du centre intégré de la délégation interdépartementale Alsace-Lorraine sur le site de la ZAC des Hauts de Queulen a été signée le 29 juin 1994 avec la ville de Metz pour la délégation de maîtrise d'ouvrage. Les études préliminaires ont été effectuées et le maître d'œuvre désigné fin 1994. Une avance de 0,21 M€ a été versée au délégataire.

Dans le cadre de la révision générale des projets immobiliers entreprise à partir de 1996, cette opération immobilière a été remise en cause. Un centre de formation implanté à Metz a, à cette date, paru peu judicieux, le Centre préférant, à l'époque, renforcer ses deux antennes de Colmar et Strasbourg. L'opération en est restée là, et la décision d'abandonner le

projet a été actée par une délibération du conseil d'administration du 14 octobre 1998. Après restitution de la partie inemployée de l'avance par la ville de Metz (39.009,9 €), le montant de la dépenses s'est finalement élevé à 166.796,2 € pour une opération avortée.

c) Les opérations immobilières relatives aux écoles

Face à l'augmentation du nombre des ayants droits aux formations initiales, en particulier dans les filières sociales, culturelles, sportives et de santé, le CNFPT a été conduit à développer les capacités d'accueil de ses écoles. A ce titre, trois constructions majeures ont été réalisées (écoles nationales d'application des cadres territoriaux de Nancy et de Montpellier et centre d'hébergement de Montpellier). Par ailleurs, l'institut national des études territoriales (INET) a quitté Fontainebleau pour s'installer à Strasbourg.

Parmi les extensions récentes, l'ouverture à Dunkerque, en 2000, d'une antenne de l'école de Nancy, devenue depuis la fin 2001 une école d'application à part entière, est révélatrice de la difficulté du Centre à adapter ses moyens immobiliers à sa stratégie d'organisation de la formation initiale des cadres de la fonction publique territoriale. Certes, l'augmentation des effectifs d'agents de catégorie A en formation initiale peut expliquer la création d'une école supplémentaire destinée à recevoir les agents de la région parisienne et du Nord-Pas-de-Calais. Dans ce cadre, la commune de Dunkerque a proposé son assistance pour la mise en place de ce lieu de formation et l'organisation de l'hébergement des stagiaires.

Si l'ouverture d'un établissement pour décongestionner l'école de Nancy s'imposait, en revanche, le choix du site géographique ne semble présenter, en la circonstance, ni logique opérationnelle, ni logique sociale. Cette opération, déjà coûteuse pour le Centre, est par ailleurs très critiquée par les fonctionnaires territoriaux et les élus, dans la mesure où la situation de l'école ne leur semble pas bien adaptée aux besoins réels : elle forme en effet les stagiaires qui résident et travaillent, dans leur grande majorité, en région parisienne. Une solution plus rationnelle aurait pu consister à utiliser le bâtiment d'Issy-les-Moulineaux qui était, dans son intégralité, disponible en 2000, et qui le reste d'ailleurs toujours aujourd'hui.

C – La gestion informatique

1 - L'organisation du secteur informatique

L'effectif des agents effectuant des tâches informatiques est important au regard des structures de l'organisme puisqu'il représente 4,4 % de l'effectif total de l'établissement. Répartis en 44 titulaires et 31 contractuels (au 1^{er} janvier 2001), les personnels concernés forment un ensemble qui, paradoxalement, ne contribue pas à l'accomplissement

efficace des missions que l'on peut attendre d'un secteur aussi richement doté.

D'abord, on observe une grande hétérogénéité dans les qualifications, fonctions et statuts des personnels informaticiens. Les missions qui leur sont confiées sont, pour un certain nombre d'entre eux, d'un niveau nettement inférieur à celui que pouvait leur faire espérer leur situation statutaire : sur les 38 agents de catégorie A que comptait le secteur informatique en 2001, 14 étaient des correspondants de délégations régionales ou d'écoles et étaient donc d'un niveau sur dimensionné pour accomplir les tâches qui leur sont confiées.

Ensuite, les rémunérations qui leur sont octroyées sont sans commune mesure avec les fonctions qu'ils exercent : il a été ainsi relevé que 15 contractuels de niveau A bénéficiaient d'un traitement mensuel supérieur à 3.811,2 €, pouvant parfois atteindre, voire dépasser 4.573,4 €, alors que leurs activités, pour nombre d'entre eux, étaient de la compétence d'agents de catégorie B. Enfin, l'adéquation des statuts aux diplômes des personnels concernés est souvent contestable : parmi les contractuels en fonction au service informatique, 14 sont classés en catégorie A alors que seulement 6 d'entre eux ont un niveau équivalent ou supérieur à bac + 3.

On ne saurait certes méconnaître les difficultés générales de recrutement dans ce secteur et les modalités d'intégration de certains cadres dans la FPT, ces deux facteurs expliquant le niveau des salaires attribués à ces personnels et l'affectation des postes. Pour autant, le fait que le Centre ait souhaité recruter dans ce domaine des agents contractuels ne l'autorise pas à écarter l'obligation de respecter les concordances entre les fonctions, les diplômes obtenus et les rémunérations octroyées.

Le service informatique du siège ne possède qu'une maîtrise limitée de l'organisation globale des systèmes du CNFPT et n'a pas l'autorité qui devrait être la sienne pour imposer et promouvoir les choix faits par les responsables. En dépit de la définition, en 1997, de responsabilités nouvelles censées favoriser l'évolution des systèmes informatiques, le service n'a toujours pas pu trouver la place qu'imposent ses missions et les besoins de l'établissement. Il en résulte que ce service gère difficilement un ensemble largement éclaté entre des structures jalouses de leur autonomie, et se cantonne dans des actions dites de haut niveau qui le tiennent éloigné des réalités quotidiennes vécues par les services du CNFPT et le privent ainsi de possibilités d'intervention cohérentes qui répondent pourtant à son objet.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le secteur informatique est bien doté en moyens financiers. Au cours de la période sous revue, ses dépenses représentent une moyenne annuelle de 4,12 M€, ce qui peut être considéré comme élevé au regard de l'organisation et de la taille du Centre, ainsi que des applications qui y sont installées.

La Cour admet que le retard, pris en ce domaine au début des années 1990, a dû, pour partie et sur une période relativement brève, être rattrapé et les moyens renforcés en conséquence. Elle n'en considère pas moins que le CNFPT devrait mieux rationaliser ses dépenses informatiques au regard de ses véritables fonctions et de ses systèmes et applications.

2 - L'évolution des systèmes informatiques

A l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait relevé de sérieux dysfonctionnements et observé que le CNFPT avait, en la matière, pris un retard important. Certaines de ses critiques restent aujourd'hui d'actualité. Certes, un effort de restructuration a été entrepris autour d'actions homogènes et a permis la réalisation de projets visant à améliorer les méthodes de gestion, essentiellement dans le domaine administratif. Parallèlement, les principaux matériels ont fait l'objet d'un renouvellement accéléré entre 1997 et 2000. Il reste que le niveau des systèmes informatiques demeure médiocre et que les applications en fonction sont lacunaires et peu ou pas utilisées.

Le logiciel de comptabilité dispose d'une capacité permettant de suivre l'ensemble des postes prévus dans la nomenclature du plan M 8-31, de gérer les blocages financiers au niveau des chapitres budgétaires, de répartir les dotations budgétaires par structure et de suivre les dépenses selon la nomenclature comptable, les enveloppes budgétaires et les marchés publics. La Cour a pu cependant observer la sous utilisation des capacités de cette application, à l'occasion de ses contrôles sur place dans les écoles et les délégations régionales.

Le logiciel de programmation financière aurait dû permettre le suivi des dépenses de formation par structure. Destiné à fournir aux délégations régionales le moyen de gérer l'emploi de leur dotation de formation, cet instrument n'était, en 2001, utilisé que par une seule délégation. La Cour constate ainsi que le déploiement de cette application majeure est laborieux et souligne que le Centre éprouve des difficultés à imposer à l'ensemble de ses services, dans des délais raisonnables, les systèmes de gestion et de suivi des activités pourtant indispensables.

Enfin, l'établissement n'a toujours pas été en mesure de se doter d'un schéma directeur informatique, ce qui le prive de la possibilité d'exploiter ses données d'activité et financières et lui interdit en même temps d'exercer un véritable contrôle de gestion. Ce choix délibéré ne peut être justifié par le Centre par la mise en pratiques d'habitudes technologiques propres à l'établissement, par la connaissance qu'il dit avoir de ce domaine et par l'évolution rapide des systèmes informatiques qu'il utilise.

Au total, les systèmes informatiques ne sont pas à la hauteur des ambitions de Centre. La Cour considère que le secteur informatique n'est pas pris efficacement en main aujourd'hui malgré les moyens humains et financiers conséquents qui lui sont affectés. Une organisation pertinente

doit être mise en place au plus vite pour rendre les systèmes cohérents et obligatoirement appliqués par les services territoriaux. La Cour voit dans cette situation des possibilités de dysfonctionnements, en particulier, dans les domaines budgétaires et comptables et rappelle, à ce sujet, que le Centre ne s'est pas encore doté d'un système lui permettant d'effectuer un contrôle de gestion de ses dépenses et activités.

Dans cette perspective, le Centre, qui entend formaliser prochainement les évolutions qu'il envisage dans un document d'orientation et se fixe comme objectif de faire porter ses efforts sur un recours accru aux nouvelles technologies, a intérêt à clarifier ses choix stratégiques et à réorganiser son service informatique central.

D – Cas particuliers

a) Les marchés publics

Les dispositions du Code des marchés publics (CMP) en vigueur au moment du contrôle de la Cour sont souvent transgressées.

En premier lieu, alors que le CNFPT est un établissement à vocation nationale dont le président est la personne responsable des marchés, ce sont les délégués régionaux qui, chacun dans le ressort géographique de leur délégation, apprécient le seuil à partir duquel doit être passé un marché public. Cette situation est doublement irrégulière : les intéressés, n'étant pas les ordonnateurs secondaires, ne sont pas compétents pour exercer ce type d'attributions et, par ailleurs, la totalisation des commandes de même nature passées au cours d'un même exercice auprès d'un même fournisseur excède fréquemment les seuils prévus par la réglementation nationale, voire la réglementation européenne.

Avant 1994, le seuil des marchés s'appréciait par prestataire, toutes structures du CNFPT confondues, ce qui s'était traduit par la passation de plusieurs dizaines de marchés nationaux à l'issue d'appels d'offres distincts. Toutes les conventions remontaient au siège aux fins de transmission au préfet de Paris chargé du contrôle de légalité (environ 10.000 conventions par an). Cette organisation très centralisée s'est révélée inadaptée aux modes de fonctionnement de l'établissement et a entraîné de nombreux dysfonctionnements. Aussi, une délibération du conseil d'administration en date du 15 décembre 1993 a-t-elle habilité les délégués du CNFPT "à passer et à signer des marchés ayant pour objet de faire assurer des actions de formation prévues dans le cadre de leur circonscription territoriale respective".

Le CNFPT a considéré que cette habilitation avait valeur de délégation d'attribution dans ces domaines et qu'elle induisait de fait une régionalisation des marchés de formation afin de répondre aux difficultés rencontrées avec la centralisation des commandes. En transférant au représentant de l'Etat dans le département siège de la délégation le contrôle des actes pris par les délégués, la loi du 27 décembre 1994 a facilité la déconcentration de cette procédure. Son décret d'application

du 26 janvier 1996 a clarifié ces dispositions en prévoyant que le président peut désormais procéder à des délégations de signature au profit des délégués pour l'engagement des dépenses inférieures à 47.734 € et, surtout, dispose (art. 48) que les contrats passés par le Centre sont soumis aux dispositions du CMP, pour l'application duquel le montant annuel des travaux, fournitures ou services pouvant faire l'objet d'une commande du délégué régional ou interdépartemental s'apprécie au niveau de chaque délégation.

Malgré les modifications structurelles qui ont affecté le CNFPT, notamment entre 1994 et 1999 (création puis suppression d'ordonnateurs secondaires et de comptables spéciaux secondaires), un tel dispositif ne peut être admis. D'abord, l'habilitation du 15 décembre citée plus haut, même décidée par le conseil d'administration, n'a pas de valeur juridique et ne peut jouer "contra legem", quelle que soit l'interprétation que le CNFPT veut bien lui donner. Ensuite et surtout, les dispositions du décret du 26 janvier 1996 viennent en application de la loi du 27 décembre 1994 qui faisait des délégués régionaux des ordonnateurs secondaires. Or, ils n'ont plus cette qualité depuis 1999, pas plus qu'ils n'ont la qualité de personne responsable des marchés. Sur ce point précis, le CNFPT avait tenté, lors de la suppression des ordonnateurs secondaires, de faire échapper au mouvement de "recentralisation" de l'établissement tout ce qui touchait aux marchés, mais le ministère du budget était resté ferme sur la question de la capacité des délégués régionaux à apprécier le seuil des marchés. Le fait que lesdits délégués détiennent, en matière de formation, des pouvoirs propres, pouvant être exercés sans délégation du président, ne justifie nullement que ces responsables puissent être les détenteurs "naturels" de la compétence d'appréciation des seuils, la seule PRM étant le président de l'établissement.

En deuxième lieu, le CNFPT considère que certains organismes ne sont pas assujettis au Code des marchés publics. Sont dans ce cas, en particulier, l'AFPA, le GRETA, la Croix rouge et les chambres de commerce. Par exemple, les achats de prestation faits à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, partenaire privilégié du Centre, n'ont pas fait l'objet de procédures de marchés publics alors que les mandats émis en faveur de cette association totalisaient 764.342,6 € en 1999 et 572.892,4 € en 2000. Or, lorsqu'il s'agit de contracter avec un organisme exerçant une délégation de service public ayant un caractère lucratif et relevant du secteur concurrentiel, la mise en concurrence, qui n'est pas exigée si le montant du marché est inférieur au seuil relatif aux appels d'offres européens (mais il s'agit seulement d'une tolérance), reste obligatoire dans le cas où le montant est supérieur à ce seuil.

En l'espèce, le Centre ne saurait s'abriter derrière l'interprétation qu'il faisait d'une instruction du 29 décembre 1972 prise pour l'application du CMP pour s'efforcer de justifier que les règles relatives aux marchés publics étaient inapplicables à ces organismes. Ce n'est qu'après avoir pris contact avec la commission centrale des marchés et la DGCCRF que

sa position a évolué et que des instructions ont été diffusées aux structures pour leur imposer de passer des marchés en cas de dépassement du seuil. Le fait que les conventions conclues avec les associations aient toujours été communiquées au préfet de Paris et n'aient jamais soulevé d'objection ne peut être considéré par la Cour comme le signe indiscutable d'une pleine régularité. Il est enfin permis de s'interroger sur l'impact réel qu'ont pu avoir les instructions diffusées aux structures locales dans la mesure où les recommandations, tant de la commission centrale des marchés que de la DGCCRF, datent de 1997-1998 et que les anomalies relevées par la Cour sont postérieures à cette période.

b) La commande de formation

Les achats de formation concernent l'ensemble des commandes passées à des prestataires en vue de la réalisation d'actions de formation organisées par les différentes structures de l'établissement. Ces commandes représentent pour 2000 un montant de dépenses de 38,6 M€ et concernent les organismes privés pour 50 %, les associations pour 30 % et les personnes publiques pour 20 %.

Les procédures de commande ont évolué pendant la période sous revue. Avant 1997, elles étaient centralisées par le siège, lequel donnait ainsi suite, par cette réorganisation, aux observations émises par la Cour en 1994. Un service achat avait été mis en place et avait été chargé de gérer l'ensemble des commandes de formation. Un schéma général d'organisation était appliqué et une procédure de contrôle des dépenses et des structures, préalable à la transmission des dossiers au service comptabilité en vue du mandatement, était systématiquement effectuée. A partir de 1997, la procédure a été modifiée, conséquence des critiques internes portées en particulier par les structures sur l'organisation centralisée jugée trop contraignante. Le service achat est alors devenu un simple service de conseil et n'a plus été destinataire des dossiers de paiement, le Centre considérant que la prise en charge des dossiers de paiement par le service achat ajoutait une contrainte inutile au processus de décision et n'avait par ailleurs aucun caractère dissuasif puisqu'elle intervenait a posteriori.

Aujourd'hui, le seuil des marchés de formation étant apprécié par chacune des délégations régionales, cette situation entraîne la disparition des marchés nationaux de formation. Malgré l'existence d'un « verrou » au seuil de 45.735 € (300.000 F) mis en place dans l'application Pléiades et la mission confiée en 1999 à l'inspection des services chargée de contrôles approfondis, le suivi et le contrôle de la gestion de la commande de formation se sont relâchés, en particulier dans le domaine des marchés passés auprès d'organismes publics et privés. Certes, la nouvelle réglementation des marchés issue du décret de 2001 et consistant à transférer l'appréciation des seuils au niveau de la prestation et non plus du prestataire au Centre permet aujourd'hui une meilleure transparence dans les achats de formation.

La Cour prend acte du fait que les structures ont été invitées à mieux cadrer a priori leur programme de formation afin de définir des entités homogènes d'achat susceptibles de relever d'une mise en concurrence non formalisée, simplifiée ou d'une procédure formelle de marché. Parallèlement, deux dispositions propres à l'établissement ont été mises en œuvre : mise en concurrence dès le seuil de 15.000 € TTC, et maintien du blocage dans l'application informatique du seuil par fournisseur de 45.735 €, afin de contraindre les structures à diversifier leurs fournisseurs.

Par ailleurs, des intervenants, participant à des formations organisées dans le cadre d'une commande passée par le CNFPT à un organisme public ou privé et, en conséquence, étant déjà sous contrat avec cet organisme, sont aussi intervenus, en tant que chargés de cours et donc à titre individuel, auprès de certains services du Centre. De telles situations ont été plusieurs fois constatées, en particulier à la délégation de Montpellier et à celle de Pantin.

La Cour a pris acte de ce que le Centre était intervenu à plusieurs reprises, notamment grâce à son inspection, pour mettre fin à ces pratiques irrégulières, qui relèvent, selon lui, d'errements individuels dus à certains directeurs s'affranchissant des instructions reçues.

c) La gestion des véhicules

Le Centre a diffusé à ses services, à propos de l'utilisation des véhicules de service, de nombreuses instructions. Pour autant, la gestion du parc de véhicules n'est pas assurée correctement. L'établissement n'a pas de vision précise de l'état et de l'utilisation de son parc automobile faute de disposer d'un service chargé spécifiquement de ce secteur. Par ailleurs, l'examen des tableaux d'affectation des véhicules montre que la répartition par site n'est pas rationnelle. Elle n'est liée ni aux flux d'activités, ni aux besoins nés de la superficie de la région et de la disposition des antennes. Le Centre, qui considère, en l'espèce, que la mise en place, au siège, d'un service centralisé de gestion des véhicules, ne serait pas justifiée, s'engage en revanche à demander aux services territoriaux de transmettre, une fois par an, des tableaux de suivi permettant d'avoir une exacte appréciation des coûts.

En outre, les conditions d'utilisation des véhicules sont laxistes : 1.184 agents, soit 66 % des personnels de l'établissement, disposaient en 2001 d'une autorisation de conduite et 505 agents, soit 28 % des personnels bénéficiaient d'une autorisation de remisage à domicile (à l'ENACT d'Angers par exemple, l'autorisation de remisage à domicile des véhicules de service a été donnée à environ 50 % des personnels). Alors que le Centre ne dispose pas de véhicule de fonction, les contrôles de la Cour permettent d'établir que les véhicules administratifs sont affectés individuellement dans de nombreuses structures et deviennent de véritables moyens de transport personnel. Il a par ailleurs pu être constaté que plusieurs services n'avaient toujours pas de carnets de bord

dont la Cour, lors de son dernier contrôle, avait demandé la mise en place (délégation régionale d'Orléans, école de Montpellier).

La Cour ne critique pas le principe d'utilisation par les agents des moyens permettant l'exécution des missions et l'emploi, dans ce cadre, de véhicules administratifs, et considère également que les missions confiées à certains cadres exigent des déplacements réguliers. Elle souligne cependant que ces moyens de déplacement n'ont pas à être affectés individuellement, ni à être utilisés pour des déplacements personnels, en dehors des missions effectives de service. Elle demande donc au Centre de prendre rapidement des dispositions adaptées en mettant en particulier en place, dans tous les services, des carnets de bord permettant de suivre et contrôler l'utilisation des véhicules (consommation de carburants, kilomètres parcourus, destinations précises, objet des missions, heures de départ et de retour des missions), en la cantonnant à la zone d'action des services.

La conséquence directe de cette situation est que le nombre de sinistres est important et s'est élevé, selon les documents présentés par le Centre, en moyenne, à 60 par an pendant la période sous revue. Le Centre n'a pas été en mesure de fournir le nombre global d'accidents dont la responsabilité a incombé à ses agents, aucune sanction disciplinaire ou retrait d'autorisation de conduite n'ayant d'ailleurs été appliqué à ces derniers depuis 1993. En outre, le règlement de la franchise, lorsqu'il n'est pas couvert par la police d'assurance des véhicules du siège, est acquitté par les régies et des procès verbaux dressés à des conducteurs ont été acquittés également par les régisseurs (délégation régionale de la grande couronne).

S'agissant de la possibilité de remisage à domicile consentie à de nombreux agents, la Cour a constaté que la résidence des bénéficiaires n'était toujours pas indiquée sur le document d'autorisation et que les intéressés n'étaient pas astreints par le Centre à contracter une assurance complémentaire. Or, les constats établis par les forces de police mentionnent que les vols de véhicules du CNFPT sur la voie publique sont généralement commis pendant des périodes nocturnes et, pour nombre d'entre eux, dans des zones très éloignées du domicile des agents bénéficiaires de l'autorisation de remisage. C'est donc l'assurance du Centre qui couvre les incidents pouvant résulter de cette situation irrégulière.

Le parc automobile du CNFPT est suffisamment important pour justifier, de la part de l'établissement, la mise en place d'une organisation rationnelle de la gestion de ses véhicules qui soit applicable à l'ensemble de ses agents et qui permette d'imposer aux responsables et agents utilisateurs l'application stricte des règles de service.

II – LA GESTION FINANCIERE

A – La situation financière du Centre

1 - Le recours à l'emprunt

Le Centre a pratiqué, essentiellement pour mener à bien sa stratégie d'accroissement de son patrimoine, une politique d'endettement qui s'est traduite, pendant la période sous revue, par une forte augmentation du niveau de l'encours de la dette. Le programme immobilier engagé entre 1994 et 1998 a pesé lourdement dans les comptes de l'établissement à travers le recours à 24 emprunts contractés auprès de 6 organismes bancaires.

Cette politique volontariste a eu pour conséquence directe une hausse du montant des annuités de remboursement. Celles-ci se stabilisent ensuite, en raison de la politique de non-endettement pratiquée à partir de 1998 et de l'expiration des amortissements de plusieurs emprunts, ainsi que de la renégociation des taux d'intérêts des prêts engagée avec les banques. Cependant, le CNFPT n'avait pas encore, au 1^{er} septembre 2001, renégocié les taux de l'ensemble de ses prêts. La Cour relève qu'à cette date, 50 % des taux des prêts immobiliers étaient encore supérieurs à 6 %, parmi lesquels 11 (à taux fixes) dépassaient 9 %.

En outre, et même si l'expérience n'a pas été renouvelée par la suite, le CNFPT a fait appel à deux reprises à l'emprunt, au cours de la période 1994 – 1995, pour financer des opérations autres que d'investissement, ce qui est une procédure contestable ; le premier emprunt a porté, en 1994, sur 4,12 M€, le second, en 1995, sur 3,05 M€. L'objectif poursuivi était de permettre aux délégations régionales de décider elles-mêmes de leurs opérations (y compris immobilières) et d'en supporter les conséquences financières sur leurs budgets de fonctionnement et d'investissement, en procédant à des achats réalisés soit par l'emprunt, soit par l'autofinancement.

2 - La trésorerie

La trésorerie « en caisse » correspondait, en 2000, à 15 % des dépenses de l'exercice et était équivalente au résultat cumulé. Elle a quadruplé en 7 ans. La trésorerie « immédiate » connaît, en revanche, une évolution erratique. Les dettes exigibles à la clôture sont élevées entre 1993 et 1998 (de l'ordre de 10 %). Elles décroissent en 1999 et se

situent en 2000 à un niveau raisonnable. Mais il faut relever qu'entre 1993 et 1996, les dettes exigibles étant supérieures à la trésorerie disponible, le bilan fait apparaître des résultats négatifs pour ces quatre exercices. Il ne redevient positif qu'à partir de 1997.

La situation de trésorerie du CNFPT paraît donc mieux maîtrisée depuis quatre ans, l'amélioration du circuit de recouvrement des cotisations et du contrôle de leur versement, ainsi que l'organisation de la gestion budgétaire ayant permis, notamment, de différer la mobilisation d'emprunts. En revanche, le déport systématique de dépenses courantes provenant essentiellement des activités de formation obère d'autant la capacité de trésorerie de l'établissement.

B – Les procédures financières et comptables

1 - La préparation et l'exécution des budgets

Bien que des améliorations aient pu être constatées depuis le dernier contrôle de la Cour, l'élaboration des budgets reste incertaine et la procédure préparatoire d'allocation des dotations, mise en place récemment, est d'une efficacité limitée. La négociation qui associe les services du siège et les structures extérieures est, certes, positive et doit être encouragée, mais la vision et l'analyse des dépenses annuelles et pluriannuelles, qui devraient permettre au CNFPT d'effectuer des choix rationnels, demeurent imparfaites dans la mesure où le Centre ne s'est doté ni d'un véritable contrôle de gestion, ni d'une comptabilité analytique efficace.

Sans doute est-il nécessaire d'utiliser une procédure de négociation et d'allocation annuelle des dotations aux services destinée, en particulier, à prévenir les déficits. Pourtant, la capacité de l'établissement à maîtriser et planifier, à terme, les dépenses et les recettes par le biais d'un tel dispositif, demeure limitée, compte tenu de l'absence, à ce stade, d'outils d'analyse de la dépense et de détermination pluriannuelle des besoins réels des services.

Les budgets des exercices 1993 à 2000 ont tous été votés en équilibre, mais la maîtrise de leur exécution, inégale entre 1993 et 1997, se dégrade en 1998, et davantage encore en 1999 et 2000, comme en témoignent les taux d'exécution par rapport aux prévisions. Encore ces dernières sont-elles peu significatives : la part des budgets supplémentaires et des décisions modificatives dans les crédits ouverts par exercice est forte, et varie de 12,2 % en 1993 à 20 % en 1997, ce qui montre la difficulté rencontrée par le Centre pour élaborer des budgets primitifs qui soient de véritables actes prévisionnels des recettes attendues et des dépenses envisagées.

En dépit de ces incertitudes, les résultats nets globaux au cours de la période sous revue font apparaître un enrichissement du CNFPT, malgré

les résultats négatifs observés au cours des exercices 1993 et 2000. Les résultats cumulés ont été quintuplés et le résultat net global a été multiplié par trois en six ans, pour atteindre, à la fin de l'exercice 2000, 15,43 M€. Cette hausse est par ailleurs régulée, voire contenue, par l'affectation en cours d'exercice, en dépense, d'une grande partie des recettes apparaissant dans les décisions modificatives et dans le budget supplémentaire.

Cette situation, en apparence favorable, ne doit pas pour autant masquer l'importance des restes à réaliser, notamment en dépenses, enregistrés à la fin de chaque exercice. Stables entre 1994 et 1997, ces restes augmentent fortement en 1998, pour baisser sensiblement l'année suivante et s'établir, en 2000, à 5,4 % des dépenses de l'exercice. A ce titre, l'établissement dit s'assurer de la garantie de financement de ses reports de façon à pouvoir disposer de la trésorerie nécessaire pour faire face à ses échéances. Faisant valoir les montants moyens des reports en investissement et en fonctionnement sur la période, il dit veiller à ce que le résultat net disponible de fin d'exercice, après prise en compte des reports et rattachements de charges, soit toujours positif et suit l'évolution des reports au regard des cotisations de l'année, recouvrées sur l'exercice suivant.

2 - Les problèmes liés au changement de nomenclature comptable

Le CNFPT n'est pas responsable des conditions pour le moins contestables dans lesquelles est intervenue la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 1999, de l'instruction comptable M 8-31, qui n'a d'ailleurs été rendue officielle qu'au 1^{er} janvier 2002. Il n'en reste pas moins qu'une rupture apparaît dans les séries financières à la date du 1^{er} janvier 1999, rendant impossible la comparaison des données de la nomenclature antérieure à celles de la nouvelle.

Les tentatives de concordance entre l'instruction M 12 et l'instruction M 8-31 ont été laborieuses et, pour certains postes, impossibles à établir. Les difficultés relevées ont été aggravées par le fait que l'établissement a remplacé son application informatique de gestion financière au moment du changement de nomenclature et qu'un certain nombre de données anciennes n'ont pas été conservées en mémoire. En outre, le CNFPT a, au cours de la période sous revue, modifié la ventilation de ses charges entre les diverses structures (siège, délégations régionales, écoles), ce qui a perturbé l'appréhension des données budgétaires et comptables.

3 - L'absence de procédure d'engagement comptable des dépenses

La tenue d'une comptabilité des dépenses engagées, prévue par les instructions comptables applicables au CNFPT, est indispensable à la fois pour procéder aux opérations de rattachement des charges à un exercice donné et pour suivre la consommation des crédits. L'engagement étant l'acte juridique par lequel l'établissement crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge, l'ordonnateur doit être en mesure, à tout moment, de connaître le montant des sommes engagées mais non mandatées pour pouvoir apprécier le niveau des crédits disponibles.

Or, la procédure d'engagement des dépenses n'est pas véritablement intégrée dans les procédures financières du CNFPT. Le siège n'a qu'une vision partielle des dotations consommées par ses différentes structures et de leurs crédits disponibles et il n'est alerté que lorsque lui parviennent des demandes d'augmentation de crédits, après que les dotations initiales aient été utilisées. Le Centre, à la place d'une procédure d'engagement, met en œuvre un dispositif de réservation de crédits. Celui-ci, rendu possible par l'application informatique PLEIADE, n'est qu'un palliatif à cette situation qui est au demeurant dangereuse, dans la mesure où le Centre procède à des engagements juridiques non précédés d'un engagement comptable préalable.

Au moment où la Cour a effectué son contrôle, les outils informatisés dédiés à la gestion budgétaire et comptable étaient incomplets et ne permettaient ni un suivi précis des dépenses, ni un contrôle effectif de ces dernières. Le logiciel de programmation financière, instrument de pilotage devant permettre aux délégations régionales de suivre leurs dotations, n'était utilisé, en 2001, que par un seul service extérieur.

4 - L'insuffisance de la comptabilité analytique

L'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes du CNFPT sur moyenne et longue période est compliquée par l'absence de comptabilité analytique. Cette dernière a été remplacée en 1999 par une présentation par fonctions et la suppression, à la même date, du compte administratif, auquel a été substitué un compte financier qui tient lieu également de compte de gestion, ne fait qu'accroître la confusion des responsabilités de l'ordonnateur et celles du comptable et multiplier les risques d'erreurs d'inscriptions comptables.

A cet égard, la Cour entend se montrer réservée sur la réforme que l'établissement dit vouloir engager et qui vise à fusionner prochainement, sous l'autorité du comptable public, son bureau comptable avec l'agence comptable.

5 - Les problèmes posés par le mandatement des dépenses

L'examen des pièces justificatives de la dépense, auquel a procédé la Cour, a mis en évidence la multiplication de mandats « globalisés » à imputations multiples, qui regroupent des catégories de dépenses relevant d'articles différents de la nomenclature budgétaire – et parfois même de chapitres différents. Cette pratique, qui tend à imputer sur un même mandat, par exemple, des frais de déplacement, des frais de stage et des achats de matériel ou de mobilier ne permet pas de contrôler les catégories de dépenses concernées et doit impérativement être corrigée.

Selon le Centre, cette pratique n'est plus en vigueur depuis 1999 puisque l'application PLEIADES la neutralise. La Cour prend ainsi acte de l'explication fournie, mais se réserve d'en contrôler l'exactitude lors de sa prochaine intervention.

C – La question du rattachement des charges et des produits à l'exercice et les états financiers erronés

1 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le compte financier du CNFPT pour l'exercice 2000 fait apparaître des charges rattachées à hauteur de 7,71 M€, qui représentent 3,7 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les structures présentent des montants variables et hétérogènes, conséquence de l'absence en cours d'exercice de coordination de ces opérations.

Des instructions écrites sur les opérations de fin d'année et sur les rattachements de charges ont certes été données aux services mais elles ont été très incomplètes et n'ont pas tenu compte de la complexité des opérations à réaliser. A ce titre, les mouvements suivants ont été enregistrés : d'abord rattachés à l'exercice à hauteur de 7,71 M €, certains montants ont donné lieu à annulation (3,53 M€), et une dotation de 2,04 M€, non utilisée en 2000, a été aussitôt réinscrite au budget 2001.

Le rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice 2000, en l'absence de procédure d'engagement, a nécessité un recensement

exhaustif des dépenses par opération, le siège ignorant le montant total et la nature des charges par structure à rattacher à l'exercice. Il s'en suit que l'établissement n'a pas été en mesure d'attester globalement de la réalité des dépenses devant être rattachées à l'exercice et il n'est donc pas surprenant de constater que le service de comptabilité du siège et l'agent comptable n'aient pas été à même d'effectuer sur ces dépenses la procédure de contrôle qui devait en l'espèce s'appliquer.

2 - Les états financiers erronés

La Cour a constaté, à l'occasion du contrôle des comptes financiers 1999 et 2000, une erreur dans les montants figurant dans ces documents. Les comptes votés de l'exercice 2000 n'ont pas été régulièrement établis, les recettes d'investissement ayant été votées avec une majoration supérieure à 6,04 M€.

Des délibérations et votes du conseil d'administration ont donné lieu à des présentations de comptes erronés : le compte financier 2000 approuvé le 26 juin 2001, la délibération d'affectation du résultat de l'exercice 2000 du 26 juin 2001, le budget supplémentaire 2001. Dans la présentation des résultats de l'exercice 2000, l'affectation de la recette de 6.043.687,4 €, correspondant à un titre de recette d'ordre, a été reprise dans les résultats budgétaires de l'exercice 2000. Cette erreur a conduit à majorer à tort le résultat d'investissement cumulé du même montant comme si ce titre correspondait à une recette réelle d'investissement et non à la couverture du besoin de financement d'investissement de 1999.

Compte tenu des effets observés sur la balance du compte financier 2000, l'erreur se répercute dans la délibération d'affectation du résultat de l'exercice. L'excédent de fonctionnement n'a été pris en compte que pour un montant inférieur, égal à l'excédent de l'exercice et le budget supplémentaire 2001 n'a pas repris un montant exact d'affectation en compte pour financer la section d'investissement. En section de fonctionnement, le report budgétaire a été majoré d'un montant égal à celui sus indiqué.

Il est vrai que le Centre a la possibilité de prélever, sur ses recettes de fonctionnement, des montants destinés à financer des dépenses d'investissement. Depuis la mise en place du plan comptable M 8-31, le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement n'est plus réalisé au cours de l'exercice mais après la clôture des comptes. A la clôture de l'exercice 1999, un besoin de financement de 6,04 M € subsistait en section d'investissement. Ce faisant, la décision d'affectation des résultats 2000 comporte une erreur puisqu'elle ne tient pas compte du besoin de financement antérieur non couvert à l'ouverture de l'exercice. Par ailleurs, le budget supplémentaire 2001 n'a pas tenu compte de la nécessité de couvrir ce besoin de financement. Le résultat net disponible affiché était ainsi incorrect.

Afin de corriger ces erreurs, en particulier dans la prise en compte et l'affectation du résultat de l'exercice 2000, le conseil d'administration a voté, dans une décision modificative du 13 novembre 2001, des crédits budgétaires rectificatifs sur l'exercice 2001 à fin de « régularisation d'un double compte au sein du budget supplémentaire pour 6,04 M€ ». Le résultat net global définitif pour 2000 s'élève donc à 15,44 M€ et non à 21,48 M€, comme indiqué dans les documents en cause.

La démarche corrective du Centre a consisté à diminuer les recettes d'investissement 2000 pour neutraliser l'écriture. Il lui est en effet apparu nécessaire de régulariser le montant des recettes d'investissement où une somme de 6,04 M€ a bien été inscrite. Dès lors, le résultat de l'exercice, le résultat cumulé et le résultat net global, présentés par l'état correctif établi en cours d'instruction par l'établissement, ont été modifiés et diminuent d'autant les résultats des comptes financiers.

Cette erreur a trait aux dépenses d'investissement des exercices 1999 et 2000, mettant en lumière l'incapacité de l'établissement à suivre ses dépenses d'investissement en 1999 et 2000.

D – Les problèmes posés par la cotisation

Les recettes du CNFPT ont augmenté fortement sur la période au rythme moyen de 6 % par an, consécutivement aux effets conjugués des hausses des recettes d'investissement et des recettes de fonctionnement. La cotisation versée par les collectivités locales appelle plusieurs commentaires.

Le montant de la cotisation reçue par l'établissement en 2000 s'élevait à 190,88 M€, ce qui représente 82 % des recettes totales de l'exercice et 88 % des recettes de fonctionnement. Pendant la période sous revue, les recettes provenant de la cotisation ont progressé de 37 %. Le taux moyen cumulé annuel d'impayés est en progression et représentait, en 2001, 11 % des recouvrements, le taux moyen d'impayés par exercice atteignant 5 %.

L'article 12 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les versements de cotisation sont dus par les collectivités locales sans émission de titre de recettes. Les comptables publics sont chargés du recouvrement des cotisations des collectivités de leur ressort et transfèrent le règlement au comptable centralisateur. Le législateur n'ayant pas prévu les modalités de contrôle du montant et de la régularité du versement de la cotisation, le système de recouvrement présente des lacunes.

En premier lieu, le CNFPT ouvre, en début d'exercice, les crédits sur la base d'une estimation des recettes mises en recouvrement et engage les dépenses sans que le recouvrement des recettes soit pleinement assuré. Il s'en suit inévitablement l'établissement de budgets primitifs minorés et de budgets supplémentaires et modificatifs conséquents permettant, en cours d'exercice, d'ajuster les crédits ouverts aux recettes réalisées.

En deuxième lieu, le recouvrement de la cotisation ne donne pas lieu à la tenue d'une comptabilité de droits constatés, les créances ne figurant pas au bilan de l'établissement. En cas de contestation émanant d'une collectivité locale, le Centre doit lui-même apporter la preuve de la réalité de la créance, ce qui est délicat dans la mesure où il ne possède pas les éléments d'information indispensables : cette situation entraîne nécessairement des recouvrements variables et la constitution de restes à recouvrer significatifs.

En troisième lieu, si le conseil d'administration peut décider à sa majorité simple de diminuer la cotisation versée par une collectivité ou un établissement, comme le précise l'article 8 de la loi du 12 juillet 1984 modifiée par la loi du 13 juillet 1987, il ne possède pas, pour ce faire, les bases d'imposition certaines.

L'établissement a entrepris récemment de procéder au recouvrement des impayés. Une première opération générale de relance a permis, en 2000, de récupérer 0,26 M€ et de régulariser 291 situations de retard. Une deuxième opération a consisté, début 2001, à demander aux préfets d'intervenir auprès de 59 débiteurs importants. Le taux de rentrée des opérations de recouvrement demeure très faible.

Depuis la loi du 16 décembre 1996, le Centre est habilité à recevoir par l'intermédiaire des centres de transfert des données sociales (TDS) les informations nécessaires au contrôle des versements effectués. Pourtant, l'insertion du CNFPT dans le système TDS n'était toujours pas réalisée à la fin 2001, le Centre déclarant en même temps être en mesure de recevoir ces données à partir de janvier 2002.

E – Examen de certains types de dépenses

1 - Les dépenses d'investissement et de fonctionnement

Les dépenses de l'établissement ont progressé fortement entre 1993 et 2000 à un rythme de 6 % par an, cette évolution étant inférieure à celle du produit de la cotisation.

Les dépenses d'investissement sont de niveaux variables mais restent élevées, représentant de 5 % en 1993 à 16 % en 1997 du total des dépenses. Entre 1993 et 2000, les dépenses immobilières cumulées représentent 58 % des dépenses d'investissement sur la période, consécutivement à l'accroissement et la rénovation du patrimoine immobilier. Les dépenses d'équipement restent stables.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté à un rythme moyen de 4,2 % par an, suivant l'augmentation des recettes. La Cour relève que la part des dépenses d'enseignement n'a pas suffisamment augmenté et que les dépenses de gestion, bien qu'ayant légèrement diminué en proportion, restent encore, au 1^{er} janvier 2001, trop lourdes par rapport aux dépenses d'enseignement.

Les charges de gestion, correspondant au total des dépenses de fonctionnement hors dépenses d'enseignement (formation et concours), représentent, en 2000, 55 % des dépenses de fonctionnement. Les charges de personnel ont augmenté fortement de 47 % ; d'autres charges connaissent une progression sensible (informatique et frais de missions) alors que certains postes sont en diminution (loyers) ou restent stables (cérémonies et frais de représentation).

Les charges d'enseignement ont progressé en moyenne annuelle de 7 % l'an et représentent, en 2000, 45 % des dépenses de fonctionnement. La

formation initiale triple du fait de la mise en œuvre de nouvelles filières statutaires, alors que la formation continue (représentant 50 % des dépenses d'enseignement) est en légère augmentation (+ 22 %), et que la préparation aux concours est en baisse de 32 %. Les charges liées aux concours sont en forte hausse compte tenu de la hausse du nombre de candidats aux emplois dans la FPT et de la mise en œuvre de nouvelles filières.

L'effort réalisé par le CNFPT depuis 1993 doit être encore accru pour permettre de parvenir à une répartition des dépenses correspondant à l'exercice des missions qui lui sont dévolues par la loi.

2 - Cas particulier : les frais de mission et de représentation

a) La gestion des frais de mission

Le CNFPT est dans l'impossibilité de connaître le montant réel des dépenses totales relatives aux frais de missions qu'il verse aux différentes catégories d'ayants droit. En effet, les états de frais de mission des stagiaires ne reprennent que les montants de frais directement remboursés aux intéressés mais ignorent les commandes groupées aux hôtels, les frais divers payés en régie, les dépenses d'alimentation et de nuitées effectuées dans les centres de restauration et d'hébergement qui ne sont pas consolidées.

Ces frais de missions ont été estimés à 10,3 % des dépenses de fonctionnement et 17 % des charges de gestion. Leur hausse générale constatée sur la période 1993 – 2000 est supérieure à celle des dépenses de fonctionnement. Celle concernant les frais de mission versés aux stagiaires s'explique par l'augmentation de leur nombre. Toutefois, les frais de déplacement des personnels du Centre sont aussi en net accroissement et représentent, en 2000, une dépense moyenne par agent évaluée à 453,5 €.

Les frais de séjour des chargés de cours sont également en hausse alors que le nombre d'intervenants est en baisse. En 2000, chaque enseignant a perçu, à ce titre, 185,9 € en moyenne et le montant de ces frais peut, à l'occasion, dépasser le coût de l'action de formation réalisée. Il est vrai que le Centre peut éprouver des difficultés pour trouver, dans une même région, des formateurs spécialisés et de haut niveau, ce qui entraîne des montants de frais de mission quelquefois importants. Il n'en reste pas moins que certains services (délégations régionales du Languedoc et du Centre, écoles de Strasbourg et de Montpellier) font appel à des formateurs très éloignés pour assurer un enseignement général et élémentaire et que la sélection de certains intervenants tient beaucoup au jeu routinier du « carnet d'adresse », sans prendre toujours en compte la localisation de l'intéressé ou son véritable niveau.

De nombreux agents (60 en 2000, selon les états fournis par le Centre) sont bénéficiaires, sans raison apparente, d'un ordre de mission permanent, valable sur l'ensemble du territoire national. Lorsque les intéressés effectuent en moyenne une douzaine de voyages par an, le

bénéfice d'un ordre de mission permanent pour un nombre si faible de déplacements est difficile à justifier. Par ailleurs, il n'y a aucune raison pour qu'un directeur d'école ou de délégation régionale bénéficie d'un ordre de mission permanent portant sur l'ensemble du territoire national.

Au sein des services contrôlés sur place par la Cour, les instructions du siège indiquant les barèmes applicables et les règles à observer pour le remboursement des frais de mission (taux des indemnités) ont été régulièrement diffusées aux responsables ainsi qu'aux régisseurs. Pourtant, les vérifications de la Cour ont permis de mettre en évidence de nombreux et parfois volontaires dysfonctionnements. Ceux-ci concernent, en particulier, les états de frais des directeurs d'école qui peuvent être signés par eux-mêmes (INET de Strasbourg), l'emploi systématique en 1999 et en 2000 de la griffe du directeur général sur ces documents et l'insuffisance de pièces justificatives à l'appui des dossiers adressés pour paiement au comptable ou aux régisseurs.

Par ailleurs, les frais de séjour des stagiaires donnent lieu à des remboursements sur la base de documents fréquemment insuffisants ou erronés : absence de pièces justificatives, bon de commande postérieur à la facture et au service fait, prise en compte de consommations et de communications téléphoniques personnelles, facture fantaisiste.

b) Les frais de transport

Les copies des billets de train ou d'avion pris en charge par le Centre et réservés directement par l'agent bénéficiaire ne sont pas systématiquement jointes aux demandes de remboursement de frais. Une note diffusée le 19 mars 2001 a opportunément rappelé cette obligation élémentaire, de façon à permettre de vérifier si les agents empruntaient un moyen de transport compatible avec l'heure du retour à domicile pour d'apprécier le bien-fondé des demandes de remboursement des repas du soir.

L'utilisation du taxi, qui est réglementée, est souvent abusive et dépourvue de justification. L'habitude de relier sans contrainte particulière l'aéroport d'Orly à la rue d'Anjou (siège) en taxi est fréquente et commune à toutes les catégories de personnels. Elle a par ailleurs un coût élevé. A ce titre, l'établissement n'a pas été capable d'isoler et de fournir les montants de frais relatifs à l'utilisation des taxis. Il ressort également de l'examen des pièces justificatives que les frais de taxi sont systématiquement remboursés alors que l'ordre de mission de l'utilisateur ne prévoit pas cette modalité de déplacement. Le recours au taxi sur le lieu de mission, lorsqu'il existe des moyens de transports collectifs, est inexplicable dans des villes comme Paris ou les grandes métropoles régionales.

Le Centre fait valoir que des consignes ont été données pour revenir à un usage strict de ce mode de transport, qu'un suivi des dépenses de taxi et de leur individualisation a été engagé - les délégations régionales devant faire de même - et qu'il souhaite revenir à un usage exceptionnel du

recours au taxi en substitution des transports en commun. Il lui est donné acte de cette réponse qui donnera lieu, le moment venu, à vérification.

c) Les frais d'hébergement

Outre le fait que les factures ne précisent parfois ni le nom du fonctionnaire, ni le motif du déplacement, la Cour a observé les anomalies suivantes dans le domaine des frais d'hébergement.

Les chargés de cours, lorsqu'ils sont fonctionnaires, perçoivent des frais de mission en dehors des règles en vigueur. Ils peuvent être anormalement défrayés sur le trajet « domicile familial – lieu de formation », le lieu du domicile familial pouvant être très éloigné de la zone de fonction. A cet égard, ils peuvent choisir leur mode de transport, celui-ci leur étant automatiquement remboursé quels que puissent être la distance et l'itinéraire parcourus.

D'autre part, ils peuvent bénéficier d'un hébergement en hôtel entraînant des coûts supérieurs au montant réglementé de la nuitée. Alors que les pôles d'hébergement ne sont pas toujours saturés par les stagiaires, les chargés de cours n'y sont pas hébergés, la délégation ou l'école réservant à ces derniers des chambres dans les hôtels de la ville. Telle est la situation observée à la délégation Centre à Orléans où le pôle d'hébergement n'accueille pas les chargés de cours malgré un taux d'occupation moyen qui n'est que de 50 %.

Par ailleurs, la Cour observe que certains fonctionnaires de l'INET de Strasbourg ont pris l'habitude de contourner à leur profit la règle relative aux frais d'hébergement. Voyageant fréquemment, ils font acquitter a posteriori par la régie leurs notes d'hôtels, dont les coûts sont supérieurs aux frais de nuitée (IBIS de Paris pour 76,07 € ; IBIS de Besançon pour 59,7 € ; hôtel Grenelle pour 82,7 € ; hôtel Turenne de Paris pour 104,7 €). A huit reprises en juin 2000, des chambres ont été acquittées à l'hôtel Turenne pour un montant par personne et par nuitée de 161,9 €.

d) Les frais de restauration

Là encore, on observe de multiples dérives. Le directeur de la délégation de Versailles perçoit des frais de mission dans sa zone de fonction et de résidence pour des repas dits de direction, payés directement par la régie (entre autres, un repas de trois personnes pour un montant de 113,5 €, le 26 novembre 1999 ; 1 repas pris seul au prix de 34,9 €, le 15 décembre 1999).

La Cour prend acte du fait que l'agent en cause a été invité à solliciter le bénéfice d'un congé spécial.

Il en est de même à l'INET de Strasbourg. Sur un montant total de factures de 52.182 € acquittées en 2000, 20 398,5 € ont servi à payer des frais de restauration au bénéfice de cadres de l'école et de leurs invités, les repas par personne pouvant atteindre 37,6 €. Selon le directeur actuellement en fonction, ces repas fréquents (6 à 7 repas par mois en

moyenne pour les mêmes cadres A en 1999 et en 2000) ne devraient pas être considérés comme des avantages indus, les cadres étant « en situation de travail ». Une telle explication n'est guère crédible, compte tenu du niveau des dépenses en cause et du fait que ce sont toujours les mêmes agents qui profitent de ces libéralités.

La Cour a toutefois pris acte que le directeur alors en fonction avait cessé ses fonctions à l'INET le 1^{er} septembre 2001.

Par ailleurs, les lettres de commande de prestations paraissent parfois avoir été établies, en fait, postérieurement à la réalisation des prestations en cause et à l'établissement de la facture correspondante : ainsi, curieusement, dès le 29 septembre 1998, le directeur de l'ENACT de Montpellier a commandé au restaurant VALLI, situé dans la même ville, 5 repas pour le 13 octobre, 2 repas pour le 19 octobre et 2 repas pour le 22 octobre, le montant de la facture correspondant à la commande (soit 135,5 €) étant égal au centime près, au total des trois additions correspondant aux repas pris par les convives.

III – L'ACTIVITE DU CNFPT DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

A – L'organisation de la formation

Le CNFPT est chargé d'assurer la préparation aux concours et examens de la fonction publique territoriale (mission dite de préformation), de former les agents promus au grade supérieur et les lauréats des concours (mission dite de formation initiale d'application) et d'assurer la formation continue des fonctionnaires territoriaux. Cette triple mission impose à l'établissement de trouver des équilibres et de faire des choix pour trouver le montant des ressources qu'il peut affecter

à chacune d'elle et par les exigences des collectivités territoriales en matière de formation de leurs agents.

1 - La préformation

En ce qui concerne la préformation, le conseil d'administration du CNFPT a adopté, en octobre 1994, une importante réforme du dispositif de préparation aux concours et aux examens professionnels, fondée sur un triple objectif : mettre fin aux conventionnements systématiques entre les délégations régionales et les universités afin de redonner au Centre une véritable responsabilité en matière de préparation aux concours et d'en terminer avec l'héritage du CFPC ; généraliser la pratique des tests d'admission afin de ne préparer aux épreuves que les candidats susceptibles d'y réussir ; recentrer la préparation aux concours sur les aspects méthodologiques et non plus sur l'acquisition systématique de connaissances.

Ces objectifs s'inscrivaient à l'époque dans un contexte de forte croissance des examens et des concours, consécutive à l'apparition de nouvelles filières au sein de la fonction publique territoriale. Leur mise en œuvre, en dépit de l'augmentation du nombre de concours, s'est traduite par une réduction drastique de l'activité du CNFPT en matière de préformation, le nombre de journées formation ayant diminué de 22,3 % entre 1993 et 1998, et le nombre de journées formation – stagiaires de 37,6 % au cours de la même période.

Le choix du CNFPT a donc été clair : il convenait de réduire la part de ses activités consacrées à la préformation afin de mieux répondre aux besoins de la formation initiale d'application (FIA), sans cesse croissants, et d'accroître la formation continue (FC) des fonctionnaires territoriaux. Ce faisant, il a répondu au souhait d'un certain nombre d'élus locaux, représentant en particulier les collectivités les plus importantes, pour qui la formation continue de leur encadrement supérieur constitue une priorité.

Ce choix n'est pourtant pas sans inconvénients. La préformation fait en effet partie des missions obligatoires du CNFPT aux termes de l'article 11 de la loi du 12 juillet 1984 modifiée et, compte tenu de la nécessité pour l'établissement de préparer de nouvelles catégories d'agents aux concours de la fonction publique territoriale, on peut craindre que la préformation ne soit désormais fermée ou en tous cas fortement réduite, pour des publics qui ne seront pas considérés comme prioritaires. Le CNFPT ne peut donc pas éluder une réflexion en la matière, compte tenu des contraintes qui pèsent, par ailleurs, sur la FIA et la FC.

La loi rend le Centre compétent pour définir les formations qu'il dispense. Le dispositif ainsi adopté lui a permis, en adaptant les moyens des délégations aux besoins exprimés, d'économiser des ressources. Il a engagé une réflexion, en ce domaine, portant en particulier sur les moyens de rendre la préparation aux concours efficace à compter de

2005, compte tenu des besoins de recrutement qui ne manqueront pas d'être exprimés par les collectivités locales.

2 - La formation initiale d'application

Seconde mission obligatoire du CNFPT au regard des textes définissant sa compétence, la formation initiale d'application (FIA) est destinée, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, à préparer à leur métier d'administrateur et de gestionnaire les agents promus au grade supérieur ou les lauréats des concours recrutés par une collectivité préalablement à leur titularisation. Elle concerne en moyenne 20 % de l'ensemble des stagiaires accueillis chaque année par le Centre et mobilise près du quart des dépenses salariales de l'établissement. Pratiquement, 14 % des recettes issues de la cotisation lui sont affectées.

La mise en œuvre de la FIA a rencontré des difficultés en raison de l'augmentation rapide du nombre de stagiaires à qui elle est dispensée, conséquence directe de la politique dynamique de recrutement engagée par les collectivités territoriales depuis quelques années. Il est vrai que le Centre n'a qu'une très faible maîtrise de l'organisation de la formation initiale, compte tenu de la durée de cette dernière, du contenu de certaines formations et de leur rythme. Cette situation a conduit le CNFPT à faire porter son effort sur ce type de formation au détriment de la préformation, à la fois en procédant à l'ouverture à Dunkerque d'une école supplémentaire destinée aux stagiaires de l'Ile de France et en engageant une réflexion sur la définition du contenu des cycles de formation initiale, afin de mieux maîtriser les flux d'agents à former. Ces efforts doivent être encouragés. Mais l'augmentation du nombre de stagiaires (il a doublé entre 1994 et 2000) et, corrélativement, celle des coûts de ce type de formation (triple des dépenses en 7 ans) a des conséquences : sauf à modifier en profondeur le dispositif de la FIA, le CNFPT ne pourra pas éviter, à ressources constantes, de peser fortement sur la variable d'ajustement que constitue la formation continue s'il estime par ailleurs que la préformation est à un niveau plancher ne permettant pas de nouvelles économies.

Dans ces conditions, un examen approfondi de la durée, du contenu et des modalités de la FIA ne peut plus être différé. Il est d'autant plus urgent que le dispositif ne fait pas l'unanimité parmi ceux qu'il concerne directement, et que les critiques émises à l'encontre de la FIA sont nombreuses et diverses ; il appartient au CNFPT d'en tirer les conclusions, dans toute la mesure du possible. C'est ainsi que les stagiaires contestent la longueur et la généralité des enseignements dispensés dans le cadre du tronc commun mixte, dont le coût est par ailleurs fort élevé, et qu'ils déplorent d'être contraints de choisir leurs stages davantage en fonction des places disponibles dans les structures d'accueil qu'en fonction des enseignements techniques qui leur seraient utiles. Quant aux élus, ils sont divisés sur l'appréciation à porter sur la FIA : les représentants des petites collectivités insistent sur les perturbations structurelles qu'entraînent les absences prolongées de

leurs agents du fait de la formation ; ceux des collectivités importantes insistent davantage sur l'inadaptation des enseignements dispensés aux métiers, et souhaitent que la formation soit plus spécialisée qu'elle ne l'est actuellement.

Il faut donner acte au CNFPT d'avoir, face à ces critiques diversifiées, cherché à réformer la FIA en faisant porter ses efforts sur la définition de projets professionnels individualisés, sur le resserrement du temps de formation en école et sur la promotion d'une logique de formation étalée sur l'ensemble de la carrière des fonctionnaires. Mais ces tentatives ont échoué en partie en raison des résistances qui se sont manifestées en 2000 chez les cadres pédagogiques de l'établissement, incapables de faire face à l'augmentation de travail induite par le projet de réforme, et en partie parce que les quelques mesures qui ont pu être mises en place se sont limitées à une réduction de la durée de la FIA.

Force est de constater qu'en dépit des efforts accomplis à ce jour, le CNFPT ne pourra pas faire l'économie d'une nouvelle réflexion et d'une réorganisation de la FIA qui pourrait avoir pour point de départ les grands principes du projet d'établissement : passage d'une démarche de formation obligatoire à une formation voulue et cohérente à la fois avec le projet de la collectivité et celui de l'agent, passage du concept scolaire de « formation initiale » à une approche fondée sur l'aide à la prise de fonctions, fusion de la formation initiale dans un processus de formation continue.

Par ailleurs, le Centre sera sans doute contraint d'examiner, en liaison avec la direction générale des collectivités locales, les modifications législatives et réglementaires qui se révéleront indispensables pour mieux assurer ses fonctions en la matière. La question est urgente : selon les études réalisées par l'établissement lui-même, l'augmentation du nombre des stagiaires d'ici à 2006 pourrait atteindre 25 %. Les causes en sont connues : développement de l'intercommunalité, réduction du temps de travail, résorption d'emplois précaires, départs à la retraite massifs, transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. De tels bouleversements exigeront dans doute, par delà la réflexion sur la notion de FIA elle-même, des réformes structurelles concernant les établissements chargés de la dispenser.

3 - La formation continue

Même si la montée en puissance de la FIA a freiné son développement, la formation continue des fonctionnaires territoriaux, titulaires ou non, est une activité importante du CNFPT, héritée en 1987 des missions jusqu'alors confiées au CFPC. Entre 1993 et 1999, le nombre de journées formation a progressé de 21 %, celui des stagiaires de 56 %, et les dépenses totales consacrées à cette activité atteignent, en 2000, 22 % du budget de fonctionnement du Centre. Celui-ci a géré également des formations menées au sein même des collectivités locales ou entre collectivités locales proches pour mieux s'adapter aux besoins et

en limiter les coûts, ce type de formation représentant 40 % de l'activité de formation continue.

Sur la base de ce constat, le CNFPT considère qu'il doit, en la matière, promouvoir une politique sélective dans la mesure où il ne se juge pas capable de répondre globalement à l'ensemble des demandes de formation continue exprimées par les collectivités territoriales (du moins, à ressources constantes). Il en tire comme conséquence que c'est le principe même de la mutualisation des formations qui est mis en cause, ce qui provoque des inégalités de traitement dans la formation des agents territoriaux selon qu'ils sont issus ou non de collectivités capables de financer la formation continue de leurs fonctionnaires au-delà du strict montant de la cotisation versée au CNFPT.

L'exemple de la délégation régionale de la petite couronne met en évidence les contraintes rencontrées par son délégué et son directeur pour adapter le secteur de la formation continue aux demandes des collectivités territoriales et aux moyens qui sont alloués. Ce service, qui propose environ 800 stages par an, a dû faire délibérément deux choix fondamentaux.

D'une part, il a décidé de réduire son offre de formation et ne propose pas de stage dans des secteurs pour lesquels il considère que le rapport coût / demande n'est pas suffisamment rentable (perfectionnement des professeurs et assistants d'enseignement artistique, personnels des musées, formations en langues étrangères, assainissement). D'autre part, il a été contraint de sélectionner sévèrement les candidatures et connaît à ce titre un taux de refus de stage très élevé (42,5 % en 1999), pouvant rompre le principe d'égalité de traitement des collectivités locales.

La délégation régionale de la petite couronne est en effet confrontée à un afflux massif de candidats et ne peut faire face à toutes les demandes. Cette situation résulte certainement des caractéristiques propres aux collectivités locales de sa zone d'action et du nombre élevé de recrutements de fonctionnaires territoriaux effectués par celles-ci. Elle est aussi, selon ses responsables, la conséquence d'une insuffisance de crédits alloués pour financer l'effort de formation continue et de la difficulté à prévoir et anticiper les besoins des collectivités territoriales. Dans ce cas, le principe de la mutualisation des ressources joue pleinement son rôle au plan national. Même s'il ne s'agit pas d'en critiquer le bien-fondé, il peut être mentionné que ce dispositif est, en l'espèce, appliqué au détriment des collectivités locales de la petite couronne qui reçoivent, en matière de formation continue, largement moins en proportion que ce qu'elles donnent par le biais de la cotisation.

Le financement de la formation continue dans sa forme actuelle est donc posé. Le CNFPT, dans le cadre de la réflexion qu'il a engagée sur cette question, s'efforce de faire la part entre les actions de formation continue correspondant à ses priorités nationales indispensables aux

évolutions de la fonction publique territoriale, et qui ont donc vocation à être entièrement financées par la cotisation mutualisée et les actions de formation continue dont la prise en charge doit relever des délégations régionales et de leurs conseils régionaux d'orientation ; il étudie également les moyens à mettre en œuvre pour développer les recettes de partenariat avec les collectivités territoriales lorsqu'il prend en charge des formations particulières non prévues à son programme de formation générale.

Son analyse le conduit à considérer qu'en tout état de cause, ses ressources doivent être augmentées pour lui permettre de faire face à ses missions, soit en prévoyant le financement des actions obligatoires par la dotation globale de fonctionnement, soit en faisant assurer le financement de toute nouvelle mission obligatoire par des ressources hors cotisation, soit en déplaçant la cotisation elle-même. Le Centre met ainsi en exergue l'insuffisance de ses ressources qu'il explique par le développement de plusieurs facteurs significatifs : la part de 3 % consacrée par les collectivités locales à la formation des agents ; l'effort de formation de la FP de l'Etat qui serait bien supérieur ; les besoins de compétences diversifiées des collectivités territoriales ; la poursuite de la décentralisation.

La Cour n'a pas à se prononcer sur ce point qui relève de la compétence du législateur. Elle considère cependant que, face à un accroissement constant de la demande de formation continue, le Centre, plutôt que de chercher vainement à offrir des formations qu'il ne parvient pas à maîtriser, ce qui le conduit à éparpiller ses efforts dans ce domaine, aurait intérêt à rechercher des solutions alternatives ou cumulatives qui lui permettraient, à tout le moins, de maîtriser ses coûts : limiter sa prise en charge des dépenses de logistique, telles que transport, hébergement ou restauration, liées à la formation continue ; déterminer des priorités pour les dépenses de formation continue dans le cadre de l'enveloppe financière disponible au sein de la cotisation mutualisée, et donc réduire l'offre de son catalogue en mettant l'accent sur certaines formations et en excluant celles qui sont à la fois trop coûteuses et peu adaptées ; revoir le contenu des diverses formations et donner la priorité à une professionnalisation des offres, ce qui reviendrait à déplacer la frontière entre FIA et formation continue. Cette dernière solution correspond d'ailleurs à une orientation prise par l'établissement : elle devrait, semble-t-il, être approfondie et consolidée.

B – La gestion des dépenses de formation

1 - La gestion des chargés de cours

En 2000, le Centre a dispensé 558 002 heures de cours, pour un coût total de 16,28 M€. Il a eu recours à 12.736 formateurs. Chaque site a bénéficié, en moyenne, de 344 intervenants et de 15.080 heures de cours, ce qui représente 69 heures de cours par jour ouvrable et par site, et une moyenne de 13 cours à l'heure par site. Malgré l'importance de ce poste

de dépenses, l'organisation de la gestion des chargés de cours fait apparaître des lacunes majeures qui mettent en évidence son absence quasi totale de contrôle.

Le Centre ne parvient toujours pas à élaborer des méthodes claires de gestion, comme l'avait déjà relevé la Cour en 1994 et semble répugner, lorsque des instructions ont été arrêtées et diffusées, à les faire appliquer.

a) La gestion administrative des chargés de cours

Compte tenu du nombre de chargés de cours et de la fréquence de leur intervention, ce sont les délégués et les directeurs qui recrutent directement ces personnels. Depuis la loi de modernisation sociale du 19 janvier 2002, ces derniers peuvent effectivement recruter leurs intervenants. Il n'en demeure pas moins que ce dispositif, fondé sur une délégation de signature du président aux délégués régionaux et directeurs, était dépourvu, avant 2002, de base juridique.

La gestion des chargés de cours est effectuée par les délégations régionales et les écoles au moyen d'une application informatique, dite gestion des intervenants (GDI). Les dossiers, éparpillés au sein des structures, et détenus souvent par les cadres pédagogiques, sont incomplets et mal suivis. Les autorisations des employeurs, les attestations précisant les autres activités exercées par les intervenants, les états récapitulatifs des heures effectuées dans l'année, les diplômes et les capacités détenus ne figurent pas toujours dans les dossiers des chargés de cours.

Les dysfonctionnements constatés portent par ailleurs sur l'attestation du service accompli par les chargés de cours, les preuves écrites permettant de témoigner de la réalisation du service fait ne sont pas établies systématiquement. Par ailleurs, les lettres de demande d'intervention ne comportent pas toujours le nombre d'heures demandé à l'intéressé ou, à tout le moins, manquent de précision. Par exemple, le directeur de la délégation PACA a signé des lettres de commande mentionnant « environ 25 heures ».

Les contrôles ont montré qu'il n'était pas rare que la lettre de demande d'intervention soit constituée après coup, à titre de régularisation (INET de Strasbourg). A la délégation de Versailles, des lettres de commandes ont été adressées à leurs destinataires après service fait et après facturation (Centre de formation individuelle pour 7 participations entre le 16 mars et le 8 juin 2001, pour un montant de 2.107,6 € ; société dite Mme Roselle – Cross le 31 mai 2001, pour un montant de 762,2 €).

La procédure de mandatement utilisée par les services et le siège est rudimentaire ; elle peut prêter facilement à des erreurs et ne prévoit pas de contrôle des pièces justificatives du service fait. Au sein des services, la détermination des heures de cours, de préparation et de correction des copies est laissée à l'entière initiative des cadres pédagogiques, sans

qu'il y ait toujours trace de l'effectivité du travail effectué. Les noms des chargés de cours sont consignés sur une liste nominative, souvent manuscrite, qui comporte le nombre d'heures effectuées et est ensuite transmise aux services chargés de la saisie et du pré-mandatement.

Après quoi, le délégué régional – ou le directeur – certifie une liste informatique comportant les noms des intervenants et les horaires qu'ils ont effectués sans que lui soient communiquées les pièces justificatives de la dépense. Le document récapitulatif, transmis mensuellement au siège pour paiement, n'est pas non plus accompagné des dites pièces justificatives et individuelles. La vérification du service accompli par les intervenants demeurait au surplus impossible car les intéressés ne signaient pas, entre 1993 et 2000, de document attestant de l'effectivité de leur prestation. A ce sujet, la Cour prend acte de la décision du Centre de faire signer dorénavant un tel document aux chargés de cours.

Enfin, le contrôle de l'agent comptable ne peut être pleinement exercé puisque ce dernier n'est destinataire mensuellement que des états de paies relatifs aux intervenants et d'un certificat administratif, signé par le président du Centre, attestant le service fait pour l'ensemble des chargés de cours et mentionnant le montant global des rémunérations devant leur être versées. Ce certificat administratif n'est accompagné d'aucune liste nominative.

La Cour prend acte de la mise en place en 2002 d'une procédure d'automatisation de la lettre de demande d'intervention devant permettre de contrôler le respect des plafonds horaires, le paiement à des homonymes et devant par ailleurs faire office de contrat. Elle relève également que le Centre s'engage à pouvoir disposer « à échéance rapprochée 2003 – 2004 » d'un système de contrôle automatisé.

b) Le statut des chargés de cours

L'application rigoureuse des barèmes d'heures accordés aux chargés de cours est loin d'être garantie. A la suite de la précédente intervention de la Cour, les quotas d'heures de formation pouvant être effectuées par les chargés de cours avaient été réglementés et limités : 720 heures pour un chargé de cours non-fonctionnaire, 300 heures pour un fonctionnaire. Or, l'examen des DADS a permis de constater que les cas de dépassement des seuils horaires étaient nombreux.

Certains chargés de cours ont effectué, en 1994 et en 1995, plus de 1.000 heures par an. Un intervenant a réalisé 2.545 heures en 1994 (ce qui lui a valu d'être, en principe, présent au Centre 12 heures par jour ouvrable) et a reçu une rémunération de 74.111,5 €. A la délégation de la petite couronne, un autre a effectué, en 2000, 963 heures, et a perçu 34.453 € ; l'intéressé avait, en 1994, effectué 1.242 heures et perçu 36.911,7 €. A la délégation de Montpellier, deux fonctionnaires ont aussi, en 2000, largement dépassé leurs quotas (le premier, 475 heures et 17.941,8 € ; le second, 474 heures et 17.636,3 €).

Les états de paie, établis à partir de la lecture des saisies horaires réalisées par les services, sans contrôle du siège, peuvent par ailleurs présenter des décomptes horaires surprenants. Une note du 15 novembre 1999 émanant de l'agent comptable et adressée au directeur des affaires financières, signalait à ce dernier que certains « décomptes sont anormaux ». Le contrôle du comptable mettait en évidence, à cette occasion, que deux chargés de cours avaient effectué un nombre d'heures exorbitant : le premier aurait effectué 60 heures entre le 20 et le 24 septembre 1999, soit 15 heures par jour ; le second, 72 heures entre le 20 et le 21 septembre 1999, soit 36 heures par jour.

La Cour prend acte de l'affirmation du CNFPT selon laquelle ces anomalies ont été corrigées.

Enfin, l'examen des DADS relatifs à l'exercice 2000 a fait apparaître que ces états, pour plus de 200 chargés de cours, ne mentionnaient pas les noms et prénoms des intéressés, mais seulement des numéros matricules accompagnés des montants de rémunérations versées. L'établissement explique ces lacunes par l'existence, parmi les chargés de cours, d'un nombre important d'homonymes (nom et prénoms).

La Cour, après vérification par sondage de ces états DADS, a pris acte de cette réponse, mais demande que cette situation soit modifiée, le cumul de plusieurs rémunérations sur un même chargé de cours restant de ce fait possible.

c) Les travaux préparatoires réalisés par les chargés de cours

Une instruction, datée du 10 novembre 1999 et prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2000, définit les modalités de rémunération des chargés de cours, selon qu'ils accomplissent des heures de cours, des corrections ou des travaux de préparation.

Les travaux préparatoires représentent un montant de 836.901,3 € pour l'exercice 2000, soit une moyenne de 26.221,2 € par structure. La répartition entre les heures de cours, les corrections et les travaux préparatoires n'est pas réalisée sérieusement, les montants donnés par le siège et ceux fournis à la Cour par certaines délégations régionales ne concordant pas. Ainsi, le directeur de la délégation régionale PACA estimait à « environ 76 224,5 € » le montant réel, pour 2000, du poste de dépenses, alors que selon le siège, ce montant s'établissait à 150.473,8 €.

Le contrôle des travaux dits préparatoires des chargés de cours met en évidence le manque de clarté de leur gestion : ces travaux représentent en réalité une variable d'ajustement des rémunérations des formateurs dont usent les cadres pédagogiques et les directeurs des services. Sauf cas exceptionnel, ils ne donnent pas lieu à livraison de réalisations concrètes de la part des intervenants. Les directeurs, qui ont été interrogés à ce propos, n'ont pu fournir que des listes indiquant les thèmes, d'ailleurs très elliptiques, de ces travaux, sans autre précision.

La Cour prend acte de que le Centre s'engage à rechercher les moyens de suivre cette activité de manière plus précise.

d) L'utilisation des crédits des chargés de cours à des fins irrégulières

Des personnels chargés de tâches administratives sont recrutés irrégulièrement et rémunérés sur les crédits réservés aux chargés de cours. Outre qu'ils gonflent de fait les effectifs des agents permanents et nuisent à la sincérité de la masse salariale et des emplois, ces agents publics de fait ne bénéficient pas d'un contrat signé. A la délégation de la petite couronne, 68 personnes ont été embauchées de cette manière entre 1997 et 2001, et 13 agents étaient toujours « en service » en janvier 2001.

Par ailleurs, la Cour a pu constater qu'un fonctionnaire territorial, mis en disponibilité par sa collectivité locale de rattachement, avait été recruté par la délégation régionale de Pantin, sans contrat écrit, sur les crédits dédiés aux chargés de cours, pour exercer des activités de gestion et occuper de fait un emploi permanent.

La Cour prend acte de la régularisation de la situation de ce dernier, tout en insistant sur la nécessité de redresser celle des autres.

2 - Les prestations de formation en partenariat

Le CNFPT n'assure pas de manière spécifique des prestations de service pour des tiers. Toutefois, dans le cadre de son activité de formation, il est conduit à proposer des prestations de deux types : la vente de prestations de restauration et d'hébergement et la vente de prestations pédagogiques ou formations en partenariat. Seules ces dernières font l'objet des développements qui suivent.

Les formations en partenariat consistent à proposer aux collectivités territoriales des stages de formation divers contre facturation des coûts. Ces interventions donnent lieu à conclusion de conventions entre le Centre et la collectivité locale intéressée. Ces prestations ont beaucoup augmenté depuis 1993 et ont permis au CNFPT d'élargir ses capacités de formation dans un secteur concurrentiel. Le Centre apporte aussi par ce biais aux fonctionnaires territoriaux des formations adaptées à leurs besoins, en contrepartie, en principe, d'un juste prix.

La Cour considère que la démarche tendant à développer ce type de formation s'annonce difficile à terme. Les structures sont invitées par le Centre à pratiquer largement une politique d'augmentation de l'offre de formation sans connaître les coûts réels de leurs opérations. Elles sont aujourd'hui globalement perdantes dans la mesure où les coûts facturés aux collectivités locales, non consolidés, n'incluent pas les dépenses indirectes de gestion. Ces efforts, même payés de retour, s'ajoutent aux missions obligatoires et lourdes auxquelles le Centre doit faire face. Or, son éventail de formation paraît quelquefois démesurément ouvert, ses capacités de gestion trop fragiles et ses ressources mal maîtrisées. L'effort que devrait mener le Centre consisterait d'abord à consolider ses missions obligatoires et ses moyens actuels, en assurant aux collectivités

locales des prestations de référence, plutôt que de diluer son action dans des opérations nouvelles et multiples, en fin de compte coûteuses et mal maîtrisées.

Certes, trois facteurs tendent à limiter ce constat : la formation continue est l'une des missions essentielles du CNFPT, héritée du CFPC, et c'est sur ce terrain que les collectivités jugent la performance de l'établissement ; sujets de droit autonomes, les collectivités locales définissent leurs besoins de formation et il appartient au CNFPT d'y répondre au mieux. Dans ces conditions, dès lors qu'elles paient la cotisation, les collectivités sont en droit d'en attendre un retour, et le Centre doit leur proposer une palette de formations suffisamment diversifiée pour que chacune y trouve son compte. Ces arguments méritent d'être pris en considération, mais ils reposent sur l'espoir nourri par le Centre de voir augmenter ses recettes par la majoration de la cotisation. Ils ne correspondent donc pas à la situation actuelle.

Enfin, les observations qui précèdent sont étayées par les informations que l'on peut retirer de l'examen des pièces justificatives. Celles relatives à l'exercice 1998 mettent en évidence un certain nombre d'éléments susceptibles de faire douter de la rigueur minimale que l'on est en droit d'attendre d'un partenariat efficace : émission de titres de recettes dépourvus de pièces justificatives, conventions de partenariat conclues postérieurement à la réalisation de l'action pour laquelle elles sont prévues, absence de fiches d'émargement des stagiaires qui s'engagent, au terme des conventions, à suivre les stages, absence de correspondance entre le nombre de stagiaires prévu par la convention et la contribution payée au CNFPT, omission de factures qui sont pourtant censées certifier le service fait, discordance entre la facture et l'action à laquelle elle se rapporte.

3 - Les frais de mission des stagiaires

Selon le CNFPT, les frais de mission remboursés aux stagiaires dans le cadre de la formation initiale d'application et de la formation continue représenteraient pour l'exercice 2000 un montant de dépenses de 20,81 M€, soit 11 % du produit de la cotisation et 10,4 % des dépenses totales de fonctionnement. Encore, ne s'agit-il là d'une estimation qui ne tient pas compte, faute de moyens de calcul fiables permettant de les valoriser, des dépenses directes d'hébergement et de restauration résultant de l'utilisation par ces agents des infrastructures d'accueil propres au CNFPT.

Les frais de mission augmentent plus vite que le produit de la cotisation. Selon l'établissement, trois causes expliquent cette situation inquiétante : l'accroissement du volume d'activité de formation, l'évolution de la nature des formations proposées et le choix d'organisation et de localisation des formations. L'importance de ce poste de gestion est renforcée par le fait que cette activité est grosse consommatrice de personnels et de moyens administratifs. De surcroît, il semble, selon les prévisions réalisées par le CNFPT, que la part des frais de mission dans

les budgets de formation ne pourra que progresser, sauf à adapter les modalités de prise en charge ou à modifier les lieux d'organisation des stages. A ce titre, le recensement, en 2000, des modalités de prise en charge de ces frais par les délégations régionales a fait apparaître des situations diverses, voire hétérogènes, et mis en évidence l'absence de règles nationales de gestion, claires et uniformes.

La Cour a noté que le CNFPT avait entrepris d'étudier les moyens permettant de réduire, où au moins de maîtriser ces charges obligatoires mais lourdes, qui obèrent sa capacité financière. Il est vrai que, malgré leur poids incontestable, leur prise en charge a pour conséquence heureuse d'inciter les collectivités locales, surtout lorsqu'elles sont de petite dimension, à accentuer leur politique de formation au profit de leurs agents. Il n'en reste pas moins que cette obligation revêt, pour le CNFPT, des aspects paradoxaux : si elle peut s'appliquer à l'accompagnement de la formation initiale d'application, elle paraît moins pertinente pour la formation continue dont la demande ne peut être vraiment maîtrisée et planifiée par le Centre dans la mesure où elle est largement dépendante des besoins, très variables, exprimés par les collectivités locales bénéficiaires, comme cela a été précisé plus haut.

Le CNFPT étudie la mise en place de conventions passées avec les collectivités territoriales les plus importantes dans le cadre d'un partenariat portant sur les aspects pédagogiques et logistiques, en proportion du nombre de stagiaires à former. Le Centre cherche en outre à obtenir une meilleure rationalisation de l'organisation et de la gestion de ce poste de dépenses, à commencer par la diffusion d'instructions rigoureuses et uniformisées : paiement des transports uniquement sur la base de tarifs SNCF, obligation d'utilisation des centres de restauration et d'hébergement, non-remboursement des frais dans la zone de résidence ou professionnelle. Encore faut-il que ces interventions fassent l'objet d'un suivi efficace, ce qui n'a pas été le cas jusqu'alors, comme le montre le marché public passé avec l'agence HAVAS pour l'organisation des déplacements, qui n'est pas exploité dans les conditions maximales d'économies (refus de contraintes tarifaires constatées à l'INET de Strasbourg et à l'ENACT d'Angers ayant engendré des surcoûts conséquents).

ANNEXE II

OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT) SUR LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

N.B. : ces observations produites par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devant la commission des finances du Sénat n'engagent pas le Sénat, mais seulement le CNFPT.

**Présentation
générale**

Le rapport sur la gestion.....	48
Engagements pris par le CNEPT	51

Le rapport sur la gestion

Le document transmis à l'établissement comprend 40 pages dont 30 consacrées à la gestion administrative et financière de l'établissement et 10 à l'activité du CNFPT dans le domaine de la formation. Les missions de gestion du CNFPT ne sont quasiment pas abordées. Les concours font l'objet de simples mentions au détour de constats sur l'organisation de l'établissement, la gestion des personnels privés d'emploi est essentiellement examinée sous l'angle du recouvrement des contributions dues par les collectivités.

Sur les dix pages consacrées à la mission de formation, quatre portent sur le fond et six ont trait aux modalités de gestion financière de cette activité.

A. Observations générales

Le rapporteur fait en introduction une série d'observations générales concernant :

- la mise en œuvre de textes manifestement inadaptés aux exigences d'une gestion rigoureuse qui devraient faire l'objet d'un réexamen approfondi,
- l'obligation de respecter une réglementation complexe et évolutive à l'élaboration de laquelle l'établissement n'est que très rarement associé, alors qu'elle engage son organisation, ses finances, son image de marque et la qualité de ses services,
- la structure de l'établissement et les modalités de répartition des compétences entre les services gestionnaires qui ont une incidence sur les difficultés de l'établissement à maîtriser sa gestion,
- l'étendue des responsabilités du directeur général, dans la mesure où le président du Conseil d'administration est le seul ordonnateur des recettes et des dépenses et le responsable des marchés,
- l'autorité du directeur général sur le personnel puisqu'il ne nomme pas les agents et n'exerce pas à leur égard de pouvoir disciplinaire ; il

n'est pas membre des instances paritaires auxquelles il n'assiste qu'en qualité d'expert,

- l'autorité du directeur général sur les délégations régionales, structures dépourvues d'autonomie juridique, qui relèvent directement du président,
- le rôle des délégués régionaux qui, au sein des délégations, sont chargés de fonctions à la fois électives et administratives,
- le circuit des délégation de signature qui conduit à faire coexister un système applicable au siège et aux écoles (le président déléguant sa signature au directeur général qui la subdélègue aux directeurs d'écoles) et un système propre aux délégations régionales (le président déléguant sa signature aux délégués régionaux qui la subdélèguent aux directeurs des délégations).

Le rapporteur précise qu'une communication particulière sur ces points a été transmise à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

Tout en partageant le point de vue du rapporteur sur la complexité institutionnelle de l'établissement, le CNFPT fait valoir que les observations de la Cour auraient mérité de prendre en considération d'autres sources de difficulté :

- l'application du régime juridique des collectivités territoriales à un organisme dont les missions doivent s'exercer sur l'ensemble du territoire tout en assurant l'égalité de traitement des agents ; cette situation met souvent le CNFPT en porte-à-faux par rapport à des règles de gestion qui n'ont pas été conçues pour encadrer ses missions,
- la nécessité de combiner une grande rigueur dans la mise en œuvre des missions obligatoires pour assurer l'égalité de traitement des agents (concours et formation initiale) et une forte réactivité au besoin de formation continue des collectivités territoriales,
- l'absence de monopole sur la formation continue des agents territoriaux qui se traduit par une exigence de qualité et de réactivité qui peut entrer en contradiction avec les règles juridiques applicables à un établissement public administratif,
- l'absence de maîtrise de la réglementation applicable aux concours et à la formation initiale qui fait supporter au CNFPT les conséquences financières de décisions réglementaires auxquelles il est rarement partie prenante ; il doit parallèlement affronter la contestation par certaines collectivités des décisions et de leurs modalités de mise en œuvre ; le développement des missions obligatoires à ressources

inchangées limite également ses marges de manœuvre pour développer la formation continue qui constitue souvent la priorité des collectivités.

Enfin l'établissement souligne l'absence de prise en compte de la chronologie institutionnelle dans les observations de la Cour. Pendant la période sous revue – 1994-2001 – trois présidents se sont succédés à la tête de l'établissement et son régime financier a été modifié à plusieurs reprises.

B. Observations techniques

Le rapporteur formule de nombreuses observations techniques. Les réponses de l'établissement au rapport provisoire n'ont pas toujours été prises en considération dans le rapport final y compris lorsque celles-ci portaient sur des sujets factuels. La Cour a néanmoins pris acte des efforts de l'établissement pour améliorer sa gestion et de ses engagements à améliorer les règles et procédures en vigueur.

Le dossier joint présente pour chaque sujet traité par la Cour des comptes dans le rapport définitif :

- un tableau synthétisant les observations de la Cour et les réponses de l'établissement,
- des extraits des réponses au rapport provisoire précisant la position du CNFPT,
- les propositions d'amélioration de la gestion de l'établissement.

Engagements pris par le CNFPT

- Synthèse -

1. Gestion des ressources humaines

Engagements	Echéance
Restructuration du centre de formation interne pour lui donner la capacité d'accompagner la mutation des ressources humaines de l'établissement tant en ce qui concerne les missions que le renouvellement des cadres	Septembre 2003
Mise au point d'un modèle d'analyse de l'affectation des ressources humaines et de projection des besoins en personnel à moyen terme	Septembre 2003
Refonte du régime des primes en introduisant des possibilités de modulation à l'initiative des chefs de service	Courant 2004
Renforcement de la formation des agents chargés de la paie à l'utilisation du logiciel	Mai - juin 2003
Examen de l'organisation du service chargé de la paie	Automne 2003

2. Gestion immobilière

Engagements	Echéance
Mise en place d'un dispositif informatisé de connaissance et suivi du patrimoine immobilier	1^{er} janvier 2004
Mise en place d'un fichier de suivi de la maintenance du patrimoine des structures (échange périodique de données avec le siège)	1^{er} janvier 2004
Mise en place d'une politique d'utilisation rationnelle	Septembre 2003

de l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux	
--	--

3. Gestion de l'informatique

Engagements	Echéance
Restructuration du service informatique central	1^{er} janvier 2001
Avis de la direction de l'administration pour les niveaux de recrutement et les rémunérations des informaticiens	Avril 2003
Obligation pour les structures d'utiliser les nouveaux logiciels	Automne 2002 position à conforter
Amélioration de l'utilisation du logiciel budgétaire et comptable, dans le cadre de la réforme de la formation des agents	Automne 2003
Restructuration du logiciel de programmation financière	Livraison 1^{er} janvier 2004
Rédaction d'un document d'orientation sur l'évolution du système d'information	Automne 2003
Développement d'un outils de référence du contrôle de gestion (Infocentre)	1^{er} janvier 2003
Développement d'un système cohérent de prévision, suivi et analyse de l'activité de formation – Mise au point d'un logiciel de prévision	Juin 2003

4. Gestion des marchés

Engagements	Echéance
Mise en œuvre définitive des procédures formalisées d'achat de formation	1^{er} janvier 2004
Engagement de marchés de formation locaux	Septembre 2002
Développement de cahiers des charges de référence pour les achats de formation	A compter du 1^{er} janvier 2003
Définition, à partir de la comptabilité analytique, de critères financiers de référence pour la sélection des offres par la commission d'appel d'offres	Juin 2003
Maintien du seuil d'alerte de 300.000 F. (45.735 €) par prestataire pour diversifier les co-contractant du CNFPT	En vigueur
Maintien du seuil de 15.000 € par entité homogène d'achat pour procéder à des mises en concurrence	En vigueur
Extension de la notion d'opération aux autres prestations de service liées à la formation (hébergement et restauration) afin d'alléger les procédures centralisées tout en améliorant la transparence des achats	Septembre 2003
Analyse des dépenses 2002 au regard de la nouvelles	

réglementations pour repérer les prestations et fournitures qui auraient échappé aux procédures formalisées d'achat	Avril 2003
Développement d'un logiciel de prévision d'activité permettant d'anticiper les procédures d'achat de formation	Juin 2003
Intégration de l'analyse des procédures d'achat aux réunions annuelles de bilan avec les structures	Avril-mai 2003

5. Gestion courante

Engagements	Echéance
Mise en place d'un tableau de bord normalisé de suivi des dépenses de véhicules	Automne 2003
Diffusion d'une circulaire rappelant les règles de gestion des véhicules de service	Juin 2003
Diffusion d'une circulaire rappelant les règles de tenue des carnets de bord des véhicules	Juin 2003
Développement d'une application informatique de suivi de l'utilisation des véhicules (i.e. carnet de bord)	Printemps 2004
Diffusion d'une circulaire rappelant l'interdiction de prendre en charge sur les fonds de l'établissement des franchises d'accidents et amendes	Juin 2003

Mise en place d'un cadre d'analyse et de suivi des frais de mission, par structure et par type de bénéficiaire	Automne 2003
Mise en place de tableaux normalisés de suivi des frais de déplacement par agent au sein de chaque structure	Automne 2003
Mise en place de procédures formalisées de sélection des intervenants	Printemps 2004
Mise en place d'un tableau de bord centralisé permettant de suivre le renouvellement du vivier des intervenants	Juin 2003
Refonte des procédures d'attribution des ordres de mission permanents	Juin 2003
Mise place d'un tableau de bord commun à l'ensemble des structures de suivi de l'utilisation des taxis	Juin 2003

Mise en place d'un protocole de contrôle de l'inspection générale afin de vérifier le bon usage des frais de mission, de transport, d'hébergement et de restauration	Automne 2003
---	---------------------

6. Gestion financière

Engagements	Echéance
Renoncement à l'emprunt pour financer des opérations autres qu'immobilières	En vigueur
Développement d'une <i>comptabilité analytique</i>	1^{er} janvier 2003

7. Gestion de la formation

Engagements	Echéance
Développement d'un <i>logiciel de gestion du partenariat applicable dans l'ensemble de l'établissement</i>	1^{er} janvier 2003
Analyse du <i>coût des formations payantes de l'exercice 2002 pour apprécier la pertinence de la structure tarifaire actuelle</i>	Printemps 2003

Engagements	Echéance
Proposition d'une <i>nouvelle tarification à voter par le Conseil d'administration</i>	Automne 2003

Mise au point d'un <i>dispositif d'analyse des frais de mission des stagiaires afin de s'assurer du respect des marchés</i>	Automne 2003
--	---------------------

Mise en place d'un <i>protocole de contrôle de l'inspection générale afin de vérifier les conditions de remboursement des frais de mission des stagiaires</i>	Automne 2003
--	---------------------

8. Gestion des chargés de cours

Engagements	Echéance
Refonte de l'<i>instruction sur la gestion des chargés de cours afin de reprendre de manière globale et cohérente les améliorations de la procédure depuis 2000</i>	Automne 2003
Mise en place d'une <i>procédure normalisée applicable à l'ensemble des structures de signature par les intervenants de l'effectivité de la prestations réalisée</i>	1^{er} janvier 2004
Mise en place de <i>contrôles automatisés de la gestion des lettres de demande d'intervention</i>	1^{er} janvier 2004
Recherche d'un <i>dispositif permettant de contrôler la nature et l'effectivité des travaux préparatoires réalisés par les chargés de cours</i>	Automne 2003

PREMIERE PARTIE

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Le pilotage des ressources humaines

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend en compte la qualité de prestataire de service du CNFPT qui suppose la recherche de la meilleure adéquation entre ses missions spécifiques de formation et la qualité des personnels territoriaux qu'il emploie,**
- **observe le développement récent des missions qui lui ont été confiées et la nécessité qui en a découlé d'augmenter les effectifs de manière essentiellement quantitative,**
- **souligne la réorganisation de la direction des ressources humaines depuis 1999,**
- **porte une appréciation positive sur les mesures prises pour améliorer la gestion de l'encadrement : développement de la mobilité, renouvellement des cadres de direction, meilleur calibrage des missions, harmonisation du temps de travail, mise en place d'un règlement intérieur,**
- **insiste sur l'importance de la restructuration des services centraux : secrétariat général, direction de la communication, centre de formation interne, agence comptable, inspection générale,**

Observations	Réponses
L'établissement a créé 330 em-plois entre 1993 et 2000, 50 % des emplois créés résultant d'évolutions structurelles.	La Cour valide les données fournies dans la réponse au rapport provisoire et notamment l'incidence des évolutions structurelles sur les créations d'emplois.
En dépit d'une volonté de reprise en main de la gestion de ses personnels, l'établissement n'a atteint qu'en partie les objectifs	La réforme de la gestion des personnels est engagée. C'est un travail de longue haleine qui suppose : <ul style="list-style-type: none">➤ une clarification des missions et de l'organisation tant des structures que des services centraux,➤ Le développement et la mise en œuvre d'outils

<p>qu'il a déterminé ; il est loin d'utiliser avec efficacité les ressources humaines dont il dispose.</p>	<p>appropriés : système de recrutement, définition des profils d'emploi, gestion de la mobilité, formation interne. Ces opérations sont engagées et porteront leurs fruits dans les prochaines années.</p>
--	--

Observations	Réponses
<p>La direction des ressources humaines s'est vu confier la charge de la gestion administrative des chargés de cours.</p>	<p>Cette décision s'inscrit dans la ligne des observations du précédent rapport de la Cour qui insistait sur la nécessité de fiabiliser et contrôler la gestion des chargés de cours.</p> <p>La gestion pédagogique des chargés de cours relève des directeurs et délégués régionaux qui mettent en œuvre les actions de formation.</p> <p>Le service central gère la paye et suit l'application de la réglementation.</p>
<p>La Cour rappelle les difficultés de redressement de ce secteur dont la reprise en main s'est étalée sur trois ans de 1994 à 1997.</p>	<p>La description du processus complexe de reprise en main de ce secteur qui a duré trois ans – et a vu la succession de quatre chefs du service – illustre la constance de l'action dans la recherche d'un meilleur fonctionnement de ce secteur. Le service des chargés de cours est aujourd'hui pleinement opérationnel et met en œuvre dans des conditions satisfaisantes les observations du précédent rapport de la Cour.</p>
<p>La gestion des fonctionnaires momentanément privés d'em-ploi n'est pas assurée par la direction des ressources humaines.</p>	<p>La gestion par la direction de l'emploi et des carrières territoriales tient à la spécificité de ces personnels : ils sont pris en charge et non recrutés par l'établissement qui n'est pas leur employeur ; la direction gère l'ensemble des actes les concernant (prise en charge, suivi des contributions des collectivités, reclassement des agents) ; la priorité est donnée au reclassement mission dévolue à la direction de l'emploi et des carrières territoriales.</p> <p>L'établissement souhaite éviter toute confusion entre les personnels de l'établissement et ceux qu'il gère au titre de ses missions statutaires.</p>
<p>La Cour complète ses observations provisoires par des considérations liées à la complexité de la</p>	<p>Ces observations sont partagées par l'établissement et justifient une gestion adaptée qui dépasse les missions de la direction des ressources humaines.</p>

gestion de ces agents : contentieux nombreux et impératif de reclassement.	
La Cour fait état de l'insuffisance du dispositif de formation interne de l'établissement.	Le centre de formation interne a été créé en 2000, l'année précédant le début des investigations de la Cour. Le Centre de formation interne sera prochainement restructuré pour mieux contribuer à l'évolution des métiers des agents du CNFPT.
Le développement de la mobilité entre le siège et les structures n'a qu'un impact réduit en raison des réticences des délégations.	Ces réticences sont réelles mais s'atténuent surtout lorsque les agents mobiles sont de qualité. La réorganisation progressive de l'ensemble des structures et la clarification des emplois contribuent à améliorer la mobilité interne.

Observations	Réponses
L'augmentation des effectifs pendant la période sous contrôle a été réalisée sans remise en cause en profondeur de l'organisation des services et de la définition des missions.	L'établissement a procédé à de nombreuses réorganisations depuis 1995 : <ul style="list-style-type: none"> ➤ développement des écoles de Montpellier et Nancy, création de l'école de Dunkerque, ➤ création des centres interrégionaux de concours, ➤ restructuration de l'organisation des services centraux, ➤ structuration de l'organisation des délégations régionales : émergence de responsables régionaux pour la formation, l'emploi, la gestion et les systèmes d'information.
La Cour dénonce les missions dévolues à certains cadres sont largement sous-dimensionnées, selon elle. Il y a inadéquation entre les niveaux statutaire et les attributions qui leur sont confiées. La Cour reconnaît qu'une partie du problème est liée à la nécessité d'assurer un maintien en fonction.	Lorsqu'il y a inadéquation entre les missions et les positions statutaires, cette situation résulte : <ul style="list-style-type: none"> ➤ soit de la difficulté à gérer les fins de carrière, ➤ soit des conditions d'intégration dans les nouveaux cadres d'emploi dans les années 1988-89. Sur 65 administrateurs hors-classe, 49 ont bénéficié d'une intégration statutaire, ➤ ces situations ne peuvent être résorbées qu'à l'occasion des départs en retraite qui permettent de requalifier les emplois.
Le mouvement de renouvellement des cadres, en particulier celui des directeurs	Les données quantitatives relatives à la mobilité des cadres supérieurs de l'établissement ont été transmises à la cour (14 directeurs de délégations,

des services extérieurs, reste inachevé et insuffisant pour un organisme de formation.	l'ensemble des directeurs des écoles ont changé d'affectation depuis 1998).
--	---

2. La gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- prend acte du début de mise en œuvre d'instruments d'une gestion rationnelle des ressources humaines,
- reconnaît les difficultés d'une prévision à moyen terme des effectifs et niveaux d'emploi compte tenu des incertitudes pesant sur l'évolution des missions de l'établissement, des besoins des collectivités en ressources humaines, des perspectives de la formation initiale et des concours,
- reconnaît l'intérêt et la qualité du rapport annuel sur l'état du personnel de l'établissement,
- souligne l'intérêt de la mise en place de tableaux de planification des emplois budgétaires et de suivi des effectifs,
- note la mise en place à partir de 2000 d'une procédure d'entretien systématisée,
- insiste sur la faiblesse du rôle décisionnel du directeur général sur la carrière des agents.

Observations	Réponses
La Cour souligne néanmoins la fragilité des méthodes et procédures de gestion des personnels.	Les instruments mis en place depuis trois ans commencent à porter leurs fruits (tableaux d'effectifs, référentiels d'emplois). L'établissement engagera prochainement les travaux permettant de réaliser une analyse de l'affectation des ressources humaines actuelles et une projection de ses besoins en personnel sur le moyen terme.
La Cour regrette que l'établissement n'ait pas procédé à la reconstitution de la gestion de ses effectifs pour la période 1993-1997.	Cette reconstitution n'avait qu'un caractère purement historique et aurait mobilisé des ressources humaines mieux employées à d'autres tâches.
La notation n'a pas eu d'incidence directe sur	Les procédures de notation ont été respectées sur l'ensemble de la période.

<p>l'évo-lution des carrières et sur l'amélioration des services.</p>	<p>Le rôle de la notation, telle qu'elle est pratiquée, comme mode d'évaluation des performances des agents et outil de gestion des carrières est régulièrement mis en cause dans la fonction publique.</p> <p>La cour abandonne son observation du rapport provisoire sur le système de péréquation des notes. Elle souhaite toutefois la mise en place de procédures de gestion et de notation plus efficaces.</p>
--	--

3. Le suivi des emplois permanents et spécifiques

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- note que la procédure de suivi des effectifs mise en place en 1997 a permis de rationaliser l'ouverture des emplois permanents**
- valide la légitimité du recrutement d'emplois gagés pour des missions nouvelles prévues par la loi comme la formation des policiers municipaux,**

Observations	Réponses
<p>Les emplois spécifiques (emplois gagés ou de remplacement) accroissent de fait les effectifs.</p>	<p>Les emplois gagés figurent dans le tableau des effectifs voté par le Conseil d'administration. Les rémunérations correspondantes sont intégrées dans la masse salariale.</p> <p>La législation ne prévoit pas l'inscription au tableau des effectifs des personnels de remplacement. La masse salariale correspondant fait l'objet d'un suivi précis ; elle peut être isolée à tout moment ; les équivalent-temps pleins correspondants peuvent être reconstitués.</p> <p>Les règles comptables excluent de la masse salariale les versements aux centres de gestion au titre des personnels de remplacement ; mais un compte budgétaire leur est exclusivement dédié.</p>

<p>La Cour s'inquiète de la procédure des emplois gagés – hors mission nouvelle prévue par la loi – qui conduit à recruter des agents permanents sur des financements qui ne sont pas assurés au delà d'une année.</p>	<p>La croissance régulière depuis 1997 des recettes de partenariat permet de relativiser le «risque» pris par l'établissement.</p>
<p>Les emplois de remplacement reposent sur une procédure commode d'embauche faisant appel aux services des centres de gestion.</p>	<p>Le recours aux services des centres de gestion pour le remplacement des personnels est autorisé par l'art. 25 de la loi du 26 janvier 1984. Le recours à ces personnels fait l'objet d'un suivi organisé depuis 1997 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ le besoin de remplacement est évalué deux fois par an à l'occasion des réunions budgétaires, ➤ les enveloppes budgétaires allouées à cet effet sont limitatives, ➤ ces crédits font l'objet d'un suivi mensuel par les direction des ressources humaines, ➤ seul le directeur général est habilité à signer les conventions.
<p>Les emplois de remplacement assurés par les centres de gestion ne sont pas comptabilisés dans les emplois ouverts ni dans la masse salariale. La transparence de l'état des effectifs réels s'en trouve altérée.</p>	<p>Les emplois de remplacement assurés par les centres de gestion se substituent là où c'est possible au recrutement d'agents vacataires. Le plan comptable prévoit la comptabilisation dans la masse salariale de la rémunération des vacataires et non le remboursement des rémunérations versées par les centres de gestion. La réglementation ne prévoit pas – bien au contraire – la comptabilisation des agents vacataires dans les tableaux d'effectifs. L'établissement en assure néanmoins un suivi strict sous forme d'équivalents-temps-plein.</p>

Observations	Réponses
<p>La Cour insiste sur l'irrégularité consistant à confier des tâches administratives à des personnels recrutés sur des crédits de chargés de cours. La délégation de la Petite Couronne a ainsi</p>	<p>Cette situation ne concerne qu'une seule délégation. Une remise en ordre a été effectuée : la délégation a dorénavant recours à des procédures régulières d'embauche; l'agent quasi-permanent repéré par la Cour a été intégré sur un emploi vacant de la délégation. La procédure de gestion automatisée des lettres de demande d'intervention qui vient d'être mise en</p>

embauché 68 personnes entre 1997 et 2001.	place devrait sécuriser le recrutement des chargés de cours.
--	---

4. Les positions statutaires particulières

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **abandonne son analyse dans laquelle elle faisait apparaître que 111 agents étaient dans une situation statutaire particulière,**
- **renonce à ses observations sur la situation de quatre agents mis à disposition de collectivités territoriales.**

Observations	Réponses
Deux agents contractuels de droit privé sont mis à disposition du Centre par une association (AFPA). Ils ont reçu depuis leur arrivée au Centre une double rémunération, la première versée par l'AFPA, la seconde par le Centre.	Le détachement d'agents de l'AFPA auprès du CNFPT n'est pas possible compte tenu du statut associatif de cet organisme et des textes régissant les établissements publics locaux. Ces mises à disposition ont pris place dans le cadre d'une politique visant à élargir le champ de recrutement des compétences de l'établissement. Elles ont été formalisées par des conventions passées avec l'AFPA. Les indemnités complémentaires versées visaient à compenser l'écart de rémunération entre les deux organismes. Les agents concernés ont quitté l'établissement en 2002.

5. L'utilisation des agents de catégorie A

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **reconnait que le taux d'encadrement du CNFPT est proche de celui des grandes collectivités territoriales,**
- **renonce à ses observations sur la situation de quatre agents mis à disposition de collectivités territoriales.**

Observations	Réponses
Le taux d'encadrement des personnels du Centre	Le taux d'encadrement est lié à la nature de l'activité de l'établissement. Sur 635 cadres A, 390 sont affectés

<p>(agents A/effectif total) est proche de celui des grandes collectivités territoriales (0,36 au plan national) ; l'utilisation effective des agents de catégorie A n'est pas satisfaisante.</p>	<p>à des fonctions de cadre pédagogique et 30 aux missions emploi et concours. Soit 66 % des agents de catégorie A. Le taux d'encadrement proprement dit s'élève à 12,1 % contre 8 % en moyenne dans les collectivités territoriales. Le taux d'encadrement des régions ressort à 31,6 %; celui des départements à 15,5 %.</p>
<p>La Cour évoque un gaspillage significatif de compétences parmi les personnels de catégorie A. Elle met en évidence pour certains d'entre eux une forte inadéquation entre leurs cadres d'emploi et les attributions qui leur sont confiées.</p>	<p>Cette affirmation n'est pas fondée sur des exemples précis.</p>
<p>La Cour observe que la gestion des fins de carrière et des conditions particulières d'intégration de certains agents dans des cadres d'emplois de niveau supérieur ne saurait interdire d'utiliser ces ressources humaines dans des conditions normales de fonctions et de résultats.</p>	<p>La recherche de l'efficacité conduit parfois à accepter des décalages entre fonctions réellement exercées et niveau statutaire. Les règles de la fonction publique conduisent au maintien des agents concernés dans leur position statutaire.</p> <p>Des mesures sont prises pour mettre un terme à la collaboration de certains agents telles que le congé spécial.</p>
<p>Le siège occupait au 1^{er} janvier 2001, 44 chargés de mission, d'études, d'opérations et conseillers techniques ayant pour la majorité d'entre eux des fonctions indéterminées ou redondantes.</p>	<p>L'observation repose sur une mauvaise appréciation de la dénomination des qualifications des agents du siège. Le recensement de la Cour comprend 4 chargés d'opérations (gestion des concours nationaux), 6 chargés d'études (Observatoire), 24 chargés de mission intervenant sur des secteurs d'activité précis, 7 agents ayant des problèmes de santé ou en CPA, 3 conseillers techniques auprès du président.</p>
<p>Un certain nombre d'administrateurs territoriaux occupent des fonctions de catégorie B ou A débutant comme celle de responsable d'un service de documentation, de chargé de la veille juridique ou de correspondant informatique d'une</p>	<p>Faute d'une désignation précise des agents en cause, l'établissement a repéré les trois agents en question à partir des fonctions mentionnées dans le rapport. Toutes explications ont été apportées sur les raisons pour lesquels les agents en question occupent ces postes ; il s'agit d'agents en fin de carrière dont deux ont été recrutés après décharge de fonction.</p>

délégation régionale.	
------------------------------	--

6. Les emplois fonctionnels

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **renonce à ses interrogations sur l'adéquation des emplois fonctionnels aux fonctions réellement exercées,**
- **revoit sa position sur la surévaluation de la fonction de directeur régional.**

Observations	Réponses
La Cour décrit le régime des emplois fonctionnels de l'établissement et les niveaux de rémunération qui en découlent.	Le nombre d'emplois fonctionnels dont dispose l'établissement est défini par décret. Le positionnement des directeurs régionaux doit tenir compte des emplois équivalents de la fonction publique territoriale, et notamment celui de directeur général de collectivité ou de directeur d'un centre de gestion.

7. Les dépenses salariales

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **reconnaît que la nouvelle nomenclature comptable a fait sortir de la masse salariale les frais de déplacement des personnels, la rémunération des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, la rémunération des élèves stagiaires et les dépenses relatives aux emplois de remplacement fournis par les centres de gestion,**
- **renonce à ses observations sur la rémunération des personnels contractuels, sur le régime d'avancement des agents et sur les modalités de gestion du régime indemnitaire.**

Observations	<i>A. RÉPONSES</i>
L'évolution de la masse salariale résulte de l'accélération des recrutements, notamment des personnels de catégorie A et des niveaux élevés de la rémunération moyenne	La masse salariale augmente de 6,1 % en 1999 et 7,7 % en 2000. Pour l'année 2000, l'évolution de la masse salariale se décompose en 2,8 % pour les recrutements, 1 % pour la politique salariale et 3,8 % pour la gestion des personnels en place. Si la rémunération moyenne annuelle brute d'un agent du CNFPT (32.031 €) s'établit au dessus de

<p>annuelle et du coût moyen annuel par emploi permanent, lui aussi élevé. Ces deux effets ont été particulièrement sensibles en 1999-2000, exercices où la masse salariale augmente de 7,8 %.</p>	<p>celle des autres fonctions publiques (Etat : 27.222 €, Hospitalier : 24.230 € et territoriale : 20.067 €), ces comparaisons globales ont peu de signification compte tenu des effets de structure. Si l'on se réfère à la rémunération par type d'emplois, les rémunérations au CNFPT sont cohérentes avec celles de la fonction publique de l'Etat.</p>
--	---

Observations	B. RÉPONSES
<p>La masse salariale ne comprend pas les frais de déplacement des personnels, ni les rémunérations servies aux personnels privés d'emploi et aux élèves stagiaires, ni les dépenses relatives aux emplois de remplacement fournis par les centres de gestion.</p>	<p>La structure de la masse salariale du CNFPT est directement issue de son plan comptable dûment approuvé par l'autorité réglementaire (frais de déplacement et personnels fournis par les centres de gestion). La rémunération des fonctionnaires privés d'emploi et des fonctionnaires stagiaires n'est servie par l'établissement qu'au titre des missions qui lui sont confiées ; il est logique, conformément au plan comptable, qu'elle apparaisse parmi les dépenses d'activité.</p>
<p>Le régime indemnitaire moyen des personnels permanents pour 2000 équivaut à 19,2 % du traitement annuel brut. L'écartement de la fourchette des versements indemnitaires va de 1 à 15 en valeur.</p>	<p>Les écarts soulignés par le rapporteur sont sensiblement inférieurs à ceux observés dans d'autres administrations. L'établissement produit un tableau de comparaison avec la fonction publique de l'Etat. Les modalités de répartition individuelle du régime indemnitaire sont précisées par une délibération du 23 juin 1999.</p>
<p>Il n'est pas demandé aux chefs de service de moduler les primes de leurs personnels.</p>	<p>La modulation des primes est difficile à mettre en œuvre dans le régime actuel. Ce mode de gestion sera introduit dans la réforme à venir du régime des rémunérations accessoires.</p>

8. Problèmes rencontrés en matière de paie

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte des explications données sur les anomalies relevées dans la gestion de la paie,**
- **constate une amélioration sensible dans l'utilisation du progiciel de paie depuis 1999**

Observations	Réponses
	<p>Les sommes versées au titre de la CSG, de la CRDS et de la contribution de solidarité sont regroupées dans le journal de paie mais distinguées dans le mandatement.</p> <p>Un remboursement de trop perçu sur la cotisation IRCANTEC d'un intervenant n'a pas donné lieu à prélèvement de cotisation sociale, ce qui est parfaitement normal.</p> <p>A l'exception de la coquille évoquée ci-dessus, les observations de la Cour trouvent leurs explications dans l'application des textes et dans l'organisation du progiciel de paie.</p>
<p>La Cour insiste sur la nécessité de fiabiliser les opérations de paie compte tenu des sommes en cause.</p>	<p>Les agents chargés de la gestion de la paie bénéficieront d'une formation renforcée à l'utilisation du logiciel de paie.</p> <p>L'organisation du bureau chargé de la paie sera revue.</p>

DEUXIEME PARTIE

LA GESTION IMMOBILIERE

1. La politique immobilière et ses résultats

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît que la politique immobilière tient au développement de l'activité, à la nécessaire qualité des bâtiments, à l'application des normes auxquelles sont assujettis les locaux accueillant du public,
- note que les collectivités locales se sont montrées moins enclines, au cours de la décennie 1990, à soutenir l'effort d'investissement immobilier de l'établissement,
- abandonne le calcul par lequel elle démontrait que la surface moyenne par agent des services administratifs était de 20,3 m². Le ratio recalculé par le CNFPT est de 16 m².
- prend acte de la décision de l'établissement d'engager la réalisation d'un dispositif informatisé de connaissance et de suivi du patrimoine et d'appréciation des coûts de maintenance,

Observations	Réponses
La répartition des surfaces, malgré le fort accroissement des disponibilités, n'a pas évolué depuis 1993, en particulier la part réservée à l'enseignement est demeurée stable. La surface consacrée à l'activité administrative est excessive.	La part des locaux consacrés à l'enseignement est restée stable de 1994 à 2001 (35 %) ; celle de l'administration s'est réduite (de 34 % à 30 %) ; celle des services s'est accrue (de 31 % à 35 %). L'établissement a choisi de ne pas dimensionner ses locaux pédagogiques pour un besoin maximum. Une part non négligeable de l'activité se déroule dans des locaux temporaires, loués ou prêtés, à proximité des collectivités : les formations « intra » que l'établissement cherche à développer. Le ratio par agent avancé par la Cour doit être examiné au regard de la réalité : la surface SHON est de 16 m ² par poste de travail (2.300), la surface administrative utile est de 12 m ² par poste.
Les locaux sont dimensionnés sur une base de 2.300 postes de travail supérieure de 500 unités à l'effectif des	La base de 2.300 postes comprend, outre les agents rémunérés directement par l'établissement, d'autres catégories de personnels qui n'émargent pas au tableau des effectifs : délégués, organisations

services.	syndicales, agents vacataires, bureaux mis à disposition des intervenants...
-----------	--

Observations	Réponses
<p>Le suivi des biens, leur affectation et le coût de maintenance des bâtiments ne pas assurés par un instrument informatique adapté qui soit en mesure de compléter le fichier immobilier tenu manuellement par le siège.</p>	<p>Un fichier immobilier informatisé est régulièrement mis à jour et annexé au compte financier. Il est périodiquement comparé au fichier des assurances.</p> <p>Chaque structure suit les conditions d'utilisation de son patrimoine.</p> <p>Le patrimoine du CNFPT est dans l'ensemble récent, il n'est pas utile de développer un outil informatisé onéreux et complexe pour en suivre la maintenance ; un suivi comptable suffit.</p> <p>Un outil informatisé de suivi des données physiques et financières du patrimoine est en cours de réalisation, compte tenu du début de vieillissement du patrimoine.</p>
<p>La Cour met en évidence le recours à des conventions passées avec les collectivités territoriales qui réalisent ou construisent des locaux pour le compte du Centre et lui facturent un loyer correspondant au coût des emprunts contractés.</p>	<p>Les conventions de location font l'objet depuis 1997 d'un examen préalable du service du patrimoine, tant sur le plan technique que financier.</p> <p>L'observation de la Cour vise des opérations antérieures à 1997 concernant notamment la délégation Centre. L'établissement souhaite y mettre un terme mais pas à n'importe quel prix.</p>
<p>A la délégation Centre, les bâtiments occupés par les services font l'objet d'un loyer ayant pour base le remboursement d'emprunts contractés à des taux de 10,5 % et que le CNFPT n'est pas en mesure de renégocier directement.</p>	<p>L'établissement a mis fin à ce dispositif fin 2001 pour l'antenne de Tours (emprunt sur 30 ans au taux de 8,4 % contracté par le Conseil général d'Indre-et-Loire). Il n'a pu bénéficier de l'aide du conseil général pour renégocier la dette. L'opération réalisée est une pure substitution d'emprunteur.</p> <p>Le montage pour les locaux d'Orléans est encore plus complexe à dénouer (emprunt du Conseil général à 10,5 % sur 30 ans pour la moitié de la dépense engagée). Le taux de financement du bâtiment d'hébergement d'Orléans a été renégocié en 1997 (emprunt du Conseil général à 6,75 % pour 15 ans) ; il est dans les normes financières de l'établissement. Des contacts sont en cours pour dénouer ces opérations.</p>

2. Les opérations immobilières particulières

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **abandonne son observation selon laquelle le conseil d'administration ne serait pas informé du détail des opérations immobilières,**
- **porte une appréciation positive sur les aspects financiers du transfert du siège (rapport coût locatif – surface utilisée),**
- **valide le choix de l'établissement de ne pas disposer de surfaces pédagogiques excessives dans la mesure où il ne maîtrise pas l'évolution de ses missions,**
- **encourage l'établissement à rentabiliser l'utilisation de l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux,**

Observations	Réponses
<p>L'opération de transfert du siège ne sera pas rentable à moyen terme; en francs constants, la dépense totale devrait atteindre dans 9 ans 116 M.F. L'achat ou la construction d'un bâtiment équivalent aurait constitué un investissement plus efficace.</p>	<p>La construction ou l'acquisition sur un site unique a été écartée en raison de la difficulté d'une telle réalisation à proximité des autres institutions de la fonction publique territoriale, de son coût potentiel, de la durée de réalisation, d'un risque de moins-value sur les locaux du boulevard de Grenelle et du souhait de ne pas hypothéquer l'avenir. La valeur vénale des locaux occupés actuellement par le CNFPT rue d'Anjou s'élève à 211 M.F. Le coût actuel des locations pour les services centraux représente une économie de 1,14 M.F. par an par rapport à la situation précédente</p>
<p>Le siège n'est toujours pas regroupé sur un site unique même si l'opération de transfert a permis d'agrandir les surfaces disponibles. Il occupe trois sites ; les services de certaines directions sont éclatés et éloignés du centre de décision.</p>	<p>L'opération a permis de valoriser l'ancien siège du CFPC au moment où le bail de location venait à expiration et dans une conjoncture déprimée de l'immobilier parisien. Le recours à un troisième site – rue d'Anjou – est intervenu en 1999 à la faveur de l'extension des locaux sociaux de l'établissement. La répartition des services entre deux sites, bien reliés par les transports en commun, ne constitue pas un handicap majeur pour le fonctionnement.</p>
<p>Après avoir exposé le coût de réalisation de la</p>	<p>Le CNFPT rappelle que le coût de l'opération s'élève à 117,2 M.F. et non 120,3 M.F. comme avancé par la</p>

<p>délégation de la Première Couronne à Pantin, sans en contester le montant, la Cour précise que l'immeuble est déjà saturé pour sa partie enseignement malgré l'importance des locaux qu'il avait été initialement prévu de lui consacrer.</p>	<p>Cour. L'observation de la Cour valide la pression qui s'exerce sur les locaux du Centre et justifie le développement du parc immobilier. L'établissement cherche le règlement de cette situation plutôt dans la synergie avec la délégation de la Grande Couronne que dans l'extension directe des locaux.</p>
<p>La Cour considère que l'établissement peut maîtriser les flux de formation continue de la délégation de la petite couronne ce qui aurait légitimé des surfaces pédagogiques plus importantes.</p>	<p>C'est précisément en matière de formation continue que le CNEPT souhaite développer les formations en « intra » dans les collectivités pour mieux s'adapter à leurs besoins et économiser des locaux et des frais logistiques.</p>

Observations	Réponses
<p>L'établissement a acquis, à Issy-les-Moulineaux, en 1994 un immeuble destiné à accueillir la délégation de la Grande Couronne, pour un montant de 53,4 M.F. Le bâtiment accueille, à titre épisodique, des stages de formation au profit de la délégation de la Grande Couronne et depuis peu des formations pour l'école de Dunkerque.</p>	<p>L'acquisition des locaux d'Issy-les-Moulineaux n'avait pas pour objet d'accueillir les services de la délégation de la Grande Couronne mais uniquement de réaliser un centre d'enseignement. Une partie des locaux est actuellement affectée au centre de formation interne et aux écoles de Nancy et Dunkerque qui y organisent des stages pour les agents de la région Ile-de-France. Le taux d'occupation des salles par la délégation de la Grande Couronne s'établit à 60 % en 2000 et 56 % en 2001 (hors mois d'été). Les ENACT ont réalisé 393 journées de formation au 1^{er} semestre 2002 (économie sur les frais de déplacement : 230.000 €). A partir de 2003, les locaux d'Issy-les-Moulineaux seront un centre de formation commun : délégations d'Ile de France, centre de formation interne, écoles de Nancy et Dunkerque.</p>
<p>Un bail a été signé en septembre 2001 pour un local à destination de la délégation de la Grande Couronne à Saint-Quentin en Yvelines. Cette opération coûtera 40 M.F. sur 10 ans. La</p>	<p>La situation géographique particulière de cette délégation nécessite une organisation spatiale appropriée pour faciliter la formation des agents. L'installation à Saint-Quentin en Yvelines répond à la nécessité de disposer d'un centre d'enseignement dans les Yvelines en substitution de locaux loués actuellement à Montigny-le-Bretonneux et au transfert souhaitable des services administratifs de la</p>

<p>location contractée sera plus coûteuse à terme que l'achat d'un immeuble.</p>	<p>délégation. Les conditions financières de cette opération ne sont pas aussi satisfaisantes qu'on pourrait le souhaiter mais correspondent à la situation de l'immobilier dans cette zone géographique.</p>
<p>La Cour revient sur l'opération immobilière sans suite de construction d'une délégation interdépartementale d'Alsace-Moselle à Metz. Elle souligne que cette opération a néanmoins coûté 1,1 M.F.</p>	<p>L'arrêt de cette opération correspond à la révision générale des projets immobiliers effectuée en 1996. Compte tenu de la configuration géographique de cette délégation, l'établissement a préféré développer des centres de formation adaptés à chacun des bassins d'emploi (Colmar, Strasbourg et Metz).</p>

3. Les opérations immobilières relatives aux écoles

Observations	Réponses
<p>S'agissant de l'ENACT de Dunkerque, la Cour note que si l'ouverture d'une antenne pour décongestionner l'école de Nancy s'imposait, le choix du site ne semble présenter ni logique opérationnelle, ni logique sociale.</p>	<p>L'établissement ne maîtrise ni l'organisation, ni les flux de la formation initiale. Dès 1999, un besoin important de formation est apparu dans la région Nord-Pas de Calais, la communauté urbaine de Dunkerque a proposé son assistance pour la mise en place d'un nouveau lieu de formation. Son apport financier est loin d'être négligeable. Le recours au site d'Issy-les-Moulineaux sera prioritaire dès la rentrée 2003 pour les stagiaires de la région parisienne.</p>

TROISIEME PARTIE

LA GESTION INFORMATIQUE

(a) 1. L'organisation du secteur informatique

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît que les niveaux de salaires et l'affectation sur les postes tiennent aux difficultés générales de recrutement dans le secteur informatique et aux conditions d'intégration de certains cadres dans la FPT,
- admet que le retard pris par l'informatique du CNFPT au début des années 90 a dû être rattrapé sur une période relativement brève et les moyens renforcés en conséquence,

La plupart des observations formulées par le rapporteur portent sur la période antérieure à 2001 c'est à dire à la restructuration de l'organisation et des méthodes d'intervention du service informatique central à la suite d'un audit d'organisation réalisé en 2000.

Observations	Réponses
L'effectif des agents effectuant des tâches informatiques est important au regard des structures de l'organisme puisqu'il représente 4,4 % de l'effectif total.	L'analyse des effectifs doit tenir compte de l'organisation et des missions de l'établissement. L'informatique du CNFPT ne se résume pas à une simple automatisation de procédures administratives. L'établissement doit : <ul style="list-style-type: none">➤ mettre en œuvre un progiciel de paie centralisé➤ gérer le progiciel budgétaire et comptable sur l'ensemble des services déconcentrés➤ développer et mettre en œuvre un logiciel –unique en son genre- de suivi de l'activité de l'établissement (formation, concours, bourse nationale de l'emploi)➤ accompagner le développement de la bureautique (en gestion et en formation)➤ gérer l'ensemble des informations sur le réseau.
Le personnel informatique ne contribue pas à l'accomplissement efficace des missions que l'on peut attendre d'un secteur aussi	Ce jugement n'est fondé sur aucun élément précis. Il reflète la difficulté à mettre en place un système d'information unifié et transparent. Une comparaison avec le coût de l'informatisation de certains services de l'Etat ne se ferait pas forcément

richement doté.	au détriment du CNEPT.
-----------------	------------------------

Observations	Réponses
On observe une grande hétérogénéité dans les qualifications, fonctions ou statuts des personnels informaticiens. Les missions qui leur sont confiées sont pour certains d'entre eux d'un niveau nettement inférieur à celui que pouvait leur faire espérer leur situation statutaire.	Les compétences recherchées notamment pour les responsables informatiques régionaux ont considérablement évolué. L'établissement souhaite disposer de professionnels de bon niveau capables de gérer la cohérence de son système d'information. Des recrutements en catégorie A – ou équivalent – s'imposent. Les équipes locales devront vraisemblablement être renforcées dans les prochaines années.
Les rémunérations octroyées aux personnels informaticiens sont sans commune mesure avec les fonctions qu'ils exercent : 15 contractuels de niveau A bénéficient d'un traitement mensuel supérieur à 3.811 € pouvant atteindre, voire dépasser 4.573 € alors que leurs activités pour nombre d'entre eux étaient de la compétence d'agents de catégorie B.	10 traitements bruts dépassent le seuil de 25.000 F mensuel (et 7 traitements nets). Un de ces agents a quitté récemment l'établissement, deux sont responsables informatiques d'une délégation et d'une école et deux autres relèvent de la direction de la communication. Les rémunérations servies sont au contraire souvent au dessous des conditions du marché. Certains salaires sont le produit des difficultés de recrutement, à certaines époques, dans le secteur. L'évaluation des qualifications nécessaires et de l'adéquation des rémunérations relève d'un pur jugement d'opportunité.
L'adéquation des statuts aux diplômes des personnels informaticiens est souvent contestable, 14 sont classés en catégorie A alors que seulement 6 ont un niveau équivalent ou supérieur à Bac+3.	L'hétérogénéité des statuts est le fruit des politiques de recrutement passées et des difficultés à pourvoir les postes dans ce secteur. Le recours aux contractuels tient à la pénurie d'informaticiens fonctionnaires.
Le recrutement d'agents contractuels dans le secteur informatique ne devrait pas conduire à s'écarter de la concordance entre les	La réorganisation du service informatique central menée depuis 2001 a permis de clarifier les fonctions et des agents et facilite la recherche d'une meilleure adéquation des compétences, des fonctions et des rémunérations.

<p>fonctions, les diplômes et les rémunérations octroyées.</p>	
<p>Le service informatique du siège ne possède qu'une maîtrise limitée de l'organisation globale. Il n'a pas l'autorité suffisante pour promouvoir les choix faits par les responsables.</p>	<p>Le service n'a pas toujours eu une position facile pour imposer les orientations nationales et promouvoir les nouveaux logiciels. Depuis sa restructuration en 2001, le service est mieux à même de gérer la politique informatique. C'est à sa persévérance que l'établissement doit de disposer d'un logiciel unique de pilotage et de suivi de l'activité.</p>

Observations	Réponses
<p>En dépit de la redéfinition de responsabilités nouvelles, le service n'a pas su trouver la place qu'impose ses missions et les besoins de l'établissement.</p>	<p>La restructuration de l'organisation et des missions du service informatique n'a véritablement commencé qu'en 2001 à la suite d'un audit d'organisation mené en 2000. Le rapporteur ne tient pas compte des évolutions acquises depuis.</p>
<p>Le service informatique gère difficilement un ensemble éclaté entre des structures jalouses de leur autonomie et se cantonne dans des actions de haut niveau qui le tiennent éloigné des réalités quotidiennes vécues par les services et le privent de possibilités d'intervention cohérentes.</p>	<p>Les développements associés au logiciel de gestion de l'activité, réalisés à la demande des utilisateurs (interface graphique, gestion des intervenants, gestion des parcours de formation, partenariat) montrent le souci du service de répondre aux besoins des structures. Ce sont les nécessités de la programmation du projet informatique qui donnent l'impression que les besoins des utilisateurs sont négligés : il faut assurer le socle du logiciel avant de passer aux développements complémentaires. Les projets sont le plus souvent menés avec l'appui de délégations expérimentales et la mobilisation des informaticiens régionaux.</p>
<p>Le service est bien doté en moyens financiers. Au cours de la période sous revue, ses dépenses représentent une moyenne annuelle de 4,12 M.€</p>	<p>Le montant moyen annuel des dépenses informatiques s'élève à 3,83 M.€ (1,51 M.€ en fonctionnement et 2,32 M.€ en investissement). Les dépenses afférentes à la pédagogie représentent 0,37 M.€ par an en moyenne. L'organisation du CNFPT n'est pas comparable à celle d'une collectivités territoriales (présence sur l'ensemble du territoire). Celle-ci « coûte » 1,40 M.€ par an (0,43 M.€ pour le fonctionnement des réseaux</p>

	<p>et 0,98 M.€ pour la démultiplication des matériels). Une comparaison objective avec les dépenses d'une collectivité devrait retenir une dépense annuelle de 2,29 M.€ par an. Il faudrait aussi tenir compte de la complexité des logiciels qui doivent être adaptés aux missions et à l'organisation déconcentrée de l'établissement.</p>
--	--

(b)

(c) 2. L'évolution des systèmes informatiques

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît l'effort réalisé depuis le précédent rapport de la Cour pour restructurer les applications, améliorer les méthodes de gestion notamment dans le domaine administratif et renouveler les matériels,
- valide la pertinence du nouveau logiciel de comptabilité qui permet de gérer l'établissement sur la base de la nouvelle nomenclature comptable, d'organiser des blocages financiers au niveau des chapitres, de répartir les dotations budgétaires par structures et de suivre les dépenses selon les nomenclatures comptables, budgétaires et de marchés publics,
- replace le logiciel de programmation financière à sa juste mission de pilotage de l'utilisation de la dotation de formation,
- abandonne son observation sur la faiblesse de l'équipement informatique en faveur de l'enseignement,

Observations	Réponses
<p>La Cour observe la sous-utilisation dans les structures du logiciel de gestion budgétaire et comptable.</p>	<p>L'accès aux informations financières est facilitée depuis le début de l'année 2003 par la mise en place d'un infocentre permettant de restituer de manière organisée et synthétique les données enregistrées par les structures.</p> <p>La cour pose le problème général de la formation des agents de l'établissement et le problème particulier de leur formation aux applications informatiques ; un programme systématique de formation devra être mis en place par le nouveau centre de formation interne.</p>

<p>Le logiciel de programmation financière n'était utilisé en 2001 que par une seule délégation.</p>	<p>Le logiciel de programmation financière n'a pas pour objet d'assurer le suivi des dépenses de formation qui peuvent être connues à tout moment par le logiciel budgétaire et comptable.</p> <p>L'utilisation de cet outil suppose une programmation stricte de l'activité et une utilisation rigoureuse des logiciels d'activité et de finances. Cinq délégations utilisent ce produit.</p> <p>Ce logiciel sera re développé fin 2003 pour mieux s'intégrer au processus de prévision et de suivi des budgets de formation.</p>
<p>Le déploiement de certaines applications est laborieux et le Centre éprouve des difficultés à imposer à l'ensemble des services les systèmes de gestion et de suivi des activités.</p>	<p>La mise en œuvre d'un système d'information organisé est une opération complexe dans un établissement fortement déconcentré.</p> <p>Au fur et à mesure de l'amélioration des performances des logiciels, leur utilisation se généralise d'autant plus que l'ensemble des produits sont désormais interfacés.</p> <p>Les logiciels suivants sont obligatoirement utilisés par l'ensemble des structures : gestion budgétaire et comptable, gestion de l'activité, commande des prestations de chargés de cours, gestion des formations payantes.</p>

Observations	Réponses
<p>L'établissement n'a pas été en mesure de se doter d'un schéma directeur informatique ce qui le prive de la possibilité d'exploiter ses données d'activité et ses données financières, et lui interdit d'exercer un véritable contrôle de gestion.</p>	<p>Le schéma directeur informatique de 1991 cadre l'organisation actuelle. L'établissement a mis l'accent sur la mise en œuvre, avec persévérance, du noyau central de ce schéma directeur : le développement d'un logiciel d'activité adapté aux besoins de l'établissement.</p> <p>L'établissement n'a pas souhaité refondre son schéma directeur tant que les projets du précédent schéma n'étaient pas clairement aboutis et que l'évolution des technologies ne le justifiait pas.</p> <p>L'existence d'un contrôle de gestion ne découle en rien</p>

	<p>d'un schéma directeur informatique. Le lien entre l'activité et la gestion financière existe depuis plus de dix ans au CNFPT, par l'intermédiaire des codes analytiques.</p> <p>La mise en place d'un infocentre – qui supposait que l'ensemble des applications soient arrivées au niveau de maturité nécessaire – permet depuis le 1^{er} janvier 2003 de constituer un système de suivi et d'analyse homogène pour l'ensemble de l'établissement. Il permet de fonder un véritable contrôle de gestion.</p>
<p>Les systèmes informatiques du CNFPT ne sont pas à la hauteur des ambitions du Centre. La Cour estime que ce secteur devrait être repris en main.</p>	<p>Le niveau du système informatique de l'établissement ne peut être apprécié qu'en tenant compte de la complexité des opérations à développer, du souci d'autonomie des structures et de la nécessité d'adapter progressivement la ressource humaine.</p> <p>La prise en main souhaitée est intervenue en 2001 à la suite d'un audit qui a conduit à la réorganisation du service central.</p> <p>L'établissement adapte son organisation et ses ressources humaines à l'évolution des technologies et des besoins des services.</p>
<p>Les systèmes doivent être rendus cohérents et obligatoirement appliqués par les services territoriaux.</p>	<p>La cohérence du système d'information a été fortement renforcée depuis 2001 autour des deux applications de référence constituées par la gestion budgétaire et comptable et la gestion de l'activité.</p> <p>En dépit des réticences des structures, les nouveaux outils de gestion sont progressivement rendus obligatoires : gestion des chargés de cours, gestion des formations payantes... cette action sera poursuivie avec les nouveaux produits en développement.</p>
<p>Le CNFPT ne s'est pas encore doté d'un système lui permettant d'effectuer un contrôle de gestion de ses dépenses et activités.</p>	<p>La mise en place d'un tel système était en cours de réalisation au moment du contrôle. Depuis le 1^{er} janvier 2003 l'établissement dispose d'un outil d'analyse permettant de comparer, dans un cadre structuré, l'activité et les dépenses.</p> <p>La base de référence d'un contrôle de gestion et d'une comptabilité analytique est désormais en place.</p>

Observations	Réponses
<p>Le Centre qui entend formaliser prochainement les évolutions qu'il envisage dans un</p>	<p>De nombreuses expertises et expérimentations sont en cours afin de tracer le cadre d'action des prochaines années :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ mise en place d'un réseau virtuel à grand débit ➤ passage au système d'exploitation Windows 2000

<p>document d'orientation et se fixe comme objectif de faire porter ses efforts sur un recours accru aux nouvelles technologies a intérêt à clarifier ses choix stratégiques et à réorganiser son service informatique central.</p>	<ul style="list-style-type: none">➤ analyse des conditions de passage des applications aux technologies trois-tiers➤ développement d'outils de pilotage pour produire une comptabilité analytique efficace.
--	--

QUATRIEME PARTIE

LA GESTION DES MARCHES

N.B. Les observations de la Cour des comptes sur la gestion des marchés doivent être examinées à la lumière :

- des difficultés de l'organisation institutionnelle de l'établissement que les ministères concernés n'ont pas souhaité résoudre,
- des développements récents concernant la réforme du code des marchés publics qui montrent la difficulté de la réglementation à prendre en compte l'aspect économique des achats, tout spécialement dans le domaine de la formation.

(i) 1. Les marchés publics

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **reprend l'analyse juridique de l'établissement sur l'organisation locale des achats pour la période 1994-1999,**
- **note que les services centraux ont pris toutes dispositions utiles pour porter à la connaissance des structures les dispositions applicables aux marchés, notamment de formation, dès lors qu'elles ont été clarifiées par les institutions compétentes,**
- **renonce à ses observations relatives à des entorses aux règles formelles du précédent code des marchés : appréciation des seuils par domaines pédagogiques, caractère annuel des achats, absence d'homogénéité des prestations sur l'ensemble du territoire, absence d'égalité de traitement des prestataires, entente avec des prestataires connus ou habituels. La nouvelle réglementation des marchés sur laquelle l'établissement avait largement anticipé apporte un éclairage nouveaux sur ces « pratiques »,**

- renonce à ses observations sur la gestion des achats de formation de l'INET.

Observations	Réponses
<p>Les dispositions du code des marchés publics en vigueur au moment du contrôle de la Cour sont souvent transgressées.</p>	<p>Cette position de principe qui ouvre l'analyse de la Cour sur la gestion des marchés n'est fondée sur aucun élément précis ou repose sur des observations techniques que l'établissement ne partage pas.</p> <p>Les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics dans la réforme du code des marchés montrent que les dispositions en vigueur au moment du contrôle n'étaient pas appropriées.</p>
<p>Bien que le CNFPT soit un établissement à vocation nationale, ce sont les délégués qui dans le ressort de leur délégation apprécient le seuil à partir duquel doit être passé un marché public.</p> <p>Les intéressés n'étant pas ordonnateurs secondaires ne sont pas compétent pour exercer ce type d'attribution.</p>	<p>L'analyse de la situation de l'établissement doit distinguer l'achat de biens et prestations techniques de l'achat de formation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ pour les premiers, l'établissement s'en tient strictement depuis 1996 aux règles en vigueur, ➤ pour les seconds, il mis au point des règles adaptées à la spécificité de l'achat de formation, difficilement compatible avec la gestion d'un seuil d'achat par fournisseur. <p>L'appréciation du seuil des marchés résulte de la mise en œuvre d'un texte réglementaire et non de la seule initiative des délégués.</p>
<p>La totalisation des commandes de même nature passées au cours d'un même exercice auprès d'un même fournisseur excède fréquemment les seuils prévus par la réglementation nationale, voire la réglementation européenne.</p>	<p>L'établissement retrace l'historique de la gestion des seuils des marchés en liaison avec l'évolution de son organisation institutionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ mise en œuvre, difficile, de marchés nationaux jusqu'en 1994 ➤ délibération de 1993 habilitant les délégués régionaux à passer des marchés de formation ➤ décret de 1996 prévoyant l'appréciation du seuil des marchés au niveau des délégations <p>Le nouveau code des marchés, consacrant la notion d'opération, permet d'adapter l'appréciation des seuils à la nature de la prestation achetée.</p>
<p>La Cour refuse in fine les interprétations proposées par l'établissement sur la gestion locale des marchés au motif que la seule</p>	<p>Quelle que soit la validité des analyses juridiques de la Cour, il n'en reste pas moins que le principe de réalité doit s'imposer. Le CNFPT ne peut acheter globalement sur l'ensemble du territoire les prestations dont il a besoin notamment dans le</p>

<p>personne responsable des marchés au sein de l'établissement est le président.</p>	<p>domaine de la formation. Cette organisation serait contraire à la mission que lui a donné le législateur puisqu'elle interdirait de fait l'organisation de formations adaptées aux besoins des collectivités territoriales.</p> <p>La Cour relativise l'intérêt de la notion d'ordonnateur secondaire pour sortir de cette impasse juridique en rappelant que le président est seule personne responsable des marchés de l'établissement.</p> <p>Le nouveau code des marchés en autorisant la notion d'opérations pour les prestations de service trace un cadre légal pour adapter les règles d'achat aux réalités locales.</p>
--	---

Observations	Réponses
<p>Le CNFPT considère que certains organismes ne sont pas assujettis au code des marchés publics (AFPA, GRETA, Croix Rouge, Chambres de commerce).</p>	<p>L'établissement a fait application sur ce point de l'instruction du 29 décembre 1972 relative au code des marchés publics qui plaçait hors champ de la commande publique les contrats passés avec certains organismes et établissements publics.</p> <p>La position de l'établissement s'est ensuite adaptée aux décisions prises par la commission centrale des marchés et la direction générale de la concurrence. Des circulaires claires ont été diffusées à cet effet dans les services au fur et à mesure que se resserrait le champ des organismes exclus de l'application du code des marchés.</p> <p>Les conventions de formation avec ces organismes ont été transmises au contrôle de légalité qui n'a pas soulevé d'objection.</p> <p>Dans le cadre des nouvelles procédures de marchés qui définissent clairement les organismes publics à monopole, ces établissements sont dorénavant assujettis aux mises en concurrence.</p>
<p>La Cour s'interroge sur l'impact qu'ont pu avoir les instructions données sur les structures locales compte tenu des anomalies qu'elle a pu relever dans ses investigations auprès des délégations et des écoles.</p>	<p>La gestion des seuils de marchés par prestataire se prêtait aux accommodements locaux.</p> <p>La nouvelle appréciation du seuil des marchés par prestation et opérations facilite le contrôle puisqu'elle se réfère à la nature des achats.</p> <p>Un guide d'instruction précis a été diffusé auprès des structures.</p> <p>L'inspection générale est invité à examiner la régularité des marchés à l'occasion de ses audits.</p>

2. La commande de formation

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- note la mise en place d'un verrou dans l'application de gestion budgétaire et comptable afin de s'assurer que les commandes à un même prestataire ne dépassent pas le seuil de 300.000 F (45.735 €),
- relève que l'inspection générale est chargée depuis 1999 d'examiner la commande de formation lorsqu'elle audite les structures,
- constate que la nouvelle réglementation qui apprécie le seuil au niveau de la prestation permet une meilleure transparence des achats de formation,
- prend acte du fait que dans les nouvelles procédures d'achat, les structures ont été invitées à mieux cadrer leur programme de formation a priori afin de définir des entités homogènes d'achat pour l'application des procédures,
- porte une appréciation positive sur les dispositions particulières à l'établissement relatives au seuil de mise en concurrence de 15.000 € et au seuil de 45.735 € destiné à assurer la diversification des prestataires,
- prend acte des interventions réitérés du service des marchés et de l'inspection générale pour mettre fin aux pratiques irrégulières de certaines structures.

Observations	Réponses
<p>S'agissant des commandes de formation, la Cour relève que la procédure a été modifiée en 1997 en raison des critiques internes portées sur la centralisation des commandes. Le service des achats est devenu un simple service de conseil et n'a plus été destinataire des dossiers de paiement. L'appréciation du seuil des marchés par délégation régionale entraîne la disparition des marchés nationaux de formation. Le</p>	<p>L'adaptation de l'organisation interne a toujours répondu à l'évolution réglementaire et à la nécessité d'adapter l'achat de formation aux besoins des collectivités.</p> <p>Le CNFPT ne peut imposer aux collectivités un programme de formation qu'il définirait lui-même et qu'il imposerait en fonction du résultat de ses procédures de commande publique.</p> <p>L'adaptation aux besoins locaux permet également d'économiser des ressources en améliorant le taux de remplissage des stages et en recherchant sur le marché local de la formation le meilleur rapport qualité-prix.</p> <p>La prise en charge des dossiers de paiement n'apportait aucune plus-value en terme de contrôle. Le développement de l'activité au cours de ces dix dernières années aurait embolisé le service.</p>

<p>suivi et le contrôle des commandes de formation s'est relâché, en particulier dans le domaine des marchés passés auprès d'organismes publics et privés.</p>	<p>Le service des achats n'est pas un simple service de conseil : il gère l'ensemble des procédures d'achat formalisées et met en place les nouvelles règles d'achat de formation dont l'établissement a pris l'initiative dès 2000.</p> <p>La passation de marchés nationaux n'est pas une fin en soi : elle peut avoir des conséquences néfastes tant sur le plan financier que sur celui de la qualité des interventions.</p> <p>Le contrôle de la commande de formation ne s'est pas relâché : le seuil de 300 000 F par prestataire continue d'être suivi. L'inspection générale contrôle ce point lors de ses vérifications.</p>
<p>Des formateurs intervenant dans le cadre d'une commande passée à un organisme, sous contrat avec cet organisme, sont par ailleurs intervenus comme chargés de cours à titre individuel.</p>	<p>Le service des achats est intervenu à plusieurs reprises pour mettre fin à ces pratiques en rappelant les instructions en vigueur et le caractère irrégulier de ce système de rémunération.</p> <p>L'observation de la Cour relève des pratiques locales limitées auxquelles il ne peut être porté remède que lors de contrôles sur place.</p>

CINQUIEME PARTIE

LA GESTION COURANTE

1. La gestion des véhicules

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte de l'engagement pris par l'établissement de demander aux services territoriaux de transmettre, une fois par an, des tableaux de suivi permettant d'avoir une exacte appréciation des coûts,**
- **reconnaît que l'établissement ne dispose pas de véhicules de fonction,**
- **précise qu'elle ne critique pas le principe d'utilisation par les agents des moyens permettant l'exécution des missions et l'emploi, dans ce cadre , de véhicules administratifs et qu'elle considère que les missions confiées à certains cadres exigent des déplacements réguliers.**

Observations	Réponses
Le Centre a diffusé à ses services de nombreuses ins-tructions sur l'utilisation des véhicules. La gestion du parc n'est pas assurée correcte-ment. L'établissement n'a pas de vision précise de l'état et de l'utilisation de son parc automobile faute de disposer d'un service chargé de ce secteur.	La mise en place d'un service centralisé serait peu performante compte tenu de la dispersion géographique de l'établissement. Un bilan annuel de l'utilisation des véhicules sera demandé à chaque structure.
Le parc automobile est suffi-	Les dispositions en vigueur encadrent fortement la

<p>sant pour justifier la mise en œuvre d'une organisation rationnelle applicable à l'ensemble des agents.</p>	<p>gestion des véhicules de service. Elles seront rappelées en se fondant sur les observations de la Cour. Un tableau de bord de l'utilisation des véhicules de l'établissement sera mis au point. L'application des directives en vigueur sera systématiquement contrôlée par l'inspection.</p>
--	--

Observations	Réponses
<p>La répartition des véhicules par site n'est pas rationnelle ; elle n'est liée ni aux flux d'activité, ni à la superficie de la région, ni à la disposition des antennes.</p>	<p>Aucun critère unique de répartition n'est pertinent. L'établissement tient compte de tout ces paramètres et de l'intensité des relations avec les collectivités territoriales. Des critères d'organisation spatiale jouent également (transports en commun, concentration des fonctionnaires territoriaux dans les métropoles).</p>
<p>1.184 agents disposent d'une autorisation de conduire et 505 agents d'une autorisation de remisage à domicile. Selon la Cour, les véhicules de service sont affectés individuellement dans de nombreuses structures et deviennent de véritables moyens de transport personnels.</p>	<p>Les autorisations de conduire et de remisage à domicile sont accordées par les directeurs de structure. La liste en est régulièrement tenue à jour par le siège. Il appartient au directeur délivrant ces autorisations d'assurer le respect de la réglementation par ses agents. Les autorisations de remisage à domicile concernent principalement les cadres pédagogiques et visent à limiter les déplacements domicile-services pour utiliser un véhicule.</p>
<p>La Cour a constaté que plusieurs services n'avaient toujours pas de carnet de bord, ce qu'avait demandé le précédent contrôle.</p>	<p>Les instructions seront rappelées. L'inspection est chargée de veiller dans ses contrôles sur place à leur mise en œuvre. Une réflexion sera engagée sur la mise en place de carnets de bord informatisés.</p>
<p>Le nombre de sinistres automobiles est élevé (60 par an en moyenne). Aucune sanction disciplinaire ou retrait d'autorisation de conduire n'a été appliquée depuis 1993.</p>	<p>La responsabilité dans un sinistre ne signifie pas qu'il y ait faute intentionnelle ou utilisation non autorisée du véhicule. Le retrait de l'autorisation de conduire pour un cadre pédagogique le condamnerait à une sédentarité peu compatible avec la bonne utilisation de ses compétences. Le taux de sinistralité doit être rapporté au kilométrage parcouru, sans commune mesure avec celui d'une collectivité territoriale. Le nombre de sinistres s'établit à 1,8 par an en moyenne par structure ; la majorité des sinistres sont de faible importance.</p>
<p>Le règlement de la franchise, en cas d'accident automobile, lorsqu'il n'est pas couvert par la police d'assurance, est acquitté par les régies. Des procès verbaux dressés à des conducteurs ont également été acquittés par la régie.</p>	<p>Les dispositions en vigueur seront rappelées et les paiements en régie examinés par l'inspection lors de ses contrôles.</p>

<p>Les documents de remisage à domicile ne mentionnent pas la résidence des bénéficiaires et les intéressés ne sont pas astreints par le Centre à une assurance complémentaire.</p>	<p>Les documents de remisage comportent la mention du domicile, il n'a pas été jugé nécessaire d'y faire figurer en plus l'adresse du bénéficiaire lorsqu'elle est distincte.</p> <p>Il n'y a aucune obligation de souscrire une assurance complémentaire s'agissant d'un véhicule de service qui doit être utilisé conformément aux directives données. Une assurance complémentaire n'est obligatoire qu'en cas d'utilisation professionnelle d'un véhicule personnel.</p>
---	--

2. La gestion des frais de mission

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît que le CNFPT peut éprouver des difficultés à recruter des intervenants spécialisés et de haut niveau dans certaines régions,
- précise que des instructions claires ont été régulièrement diffusées par le siège sur les règles applicables aux frais de mission.

Observations	Réponses
<p>Le CNFPT est dans l'impossibilité de connaître le montant réel des dépenses totales relatives aux frais de mission qu'il verse aux différentes catégories d'ayants droit. Les états de frais de mission des stagiaires ne reprennent que les frais directement remboursés aux intéressés mais ignorent les dépenses engagées directement.</p>	<p>Il convient de ne pas confondre les frais de mission correspondant au remboursement de charges exposées à l'occasion d'un déplacement avec les frais d'approche concernant les stagiaires et ayant pour objet de faciliter l'accès à la formation.</p> <p>Les remboursements de frais de mission ont progressé de 6,8 % par an en moyenne de 1993 à 2000 (7,1 % pour le personnel, 10,6 % pour les intervenants et 6,7 % pour les stagiaires).</p> <p>Pour mieux appréhender les dépenses exposées par stagiaire, il serait nécessaire de passer à un système de remboursement forfaitaire des frais engagés. Cette solution a été esquissée dans un rapport récent au conseil d'administration.</p>
<p>Les frais de mission sont estimés à 10,3 % des frais de fonctionnement et 17 % des charges de gestion. Les frais de déplacement des personnels du Centre sont en net accroissement et représentent en 2000 une dépense moyenne de 453,5</p>	<p>Le développement des frais de mission des stagiaires tient notamment à la montée en charge de la formation initiale, notamment pour les agents de catégorie A.</p> <p>La dépense de 453,5 € par agent n'est pas exorbitante compte tenu de la nature déconcentrée de l'établissement et de la nécessité de coordonner les politiques menées.</p> <p>Un effort sensible de réduction des frais de déplacement des agents du siège est engagé ; les</p>

€par agent.	directeurs de structure seront invités à faire de même.
Les frais de séjour des chargés de cours sont en hausse alors que le nombre d'intervenants est en baisse. En 2000, chaque intervenant a perçu 185,9 € en moyenne.	Pour de nombreuses spécialités, notamment en formation initiale, il est difficile de trouver à proximité des intervenants de bon niveau. Compte tenu de certains types de stage et de leur localisation (DOM, INET) le montant évoqué n'est pas exorbitant.

Observations	Réponses
Certains services font appel à des formateurs très éloignés pour assurer un enseignement général et élémentaire ; la sélection de certains intervenants tient beaucoup au jeu « routinier » du carnet d'adresse sans prendre la localisation de l'intéressé ou son véritable niveau.	Comme pour l'achat de formation auprès de prestataires de service, des procédures de sélection et de renouvellement des intervenants seront mis en place pour inciter les structures à renouveler leur vivier. Un tableau de bord de renouvellement des intervenants sera mis au point à partir de l'application informatique de gestion des intervenants.
De nombreux agents sont bénéficiaires, sans raison apparente, d'un ordre de mission permanent valable sur l'ensemble du territoire.	La procédure d'attribution des ordres de mission permanents sera revue.
La Cour relève de nombreux dysfonctionnements dans la gestion des frais de déplacement concernant en particulier les directeurs des écoles qui signaient eux mêmes leurs états de frais.	Les règles de gestion des frais de déplacement seront rappelées aux cadres de l'établissement. Les états de frais des directeurs des écoles sont transmis au siège depuis 2000 pour signature par le directeur général.

<p>La Cour note également l'emploi systématique en 1999 et 2000 de la griffe du directeur général sur les documents relatifs aux frais de déplacement et l'insuffisance des pièces justificatives produites.</p>	<p>L'utilisation de la griffe du directeur général résulte jusqu'en 2001 de l'absence de délégation de signature. Toutefois un agent placé à ses côtés était chargé de surveiller le bon emploi de la griffe. Depuis le printemps 2002, il n'existe plus de « griffe » du directeur général.</p>
<p>Les frais de séjour des stagiaires donnent lieu à des remboursements sur la base de documents insuffisants ou erronés : absence de pièces justificatives, bons de commande postérieurs à la facture ou au service fait, prise en compte de dépenses personnelles, factures fantaisistes.</p>	<p>Comme le souligne la Cour les barèmes et règles applicables ont été régulièrement diffusés aux régisseurs. La qualité des dossiers de remboursement dépend des agents chargés de gérer ces procédures et du soutien qu'ils reçoivent de leur hiérarchie pour mettre en œuvre les instructions reçues. L'inspection sera invitée à vérifier les conditions dans lesquelles ces instructions sont appliquées.</p>

3. Les frais de transport

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît que les règles applicables font l'objet de consignes précises,
- renonce à des observations sur des situations individuelles,
- abandonne sa critique de la gestion des abonnements SNCF et Air France,
- prend acte de l'engagement de l'établissement de revenir à un usage strict des taxis, au siège comme dans les délégations,

Observations	Réponses
--------------	----------

<p>Les copies de billets de train ou d'avion pris en charge par le Centre et réservés par les agents ne sont pas jointes systématiquement aux de-mandes de remboursement de frais. Une note (19 mars 2001) a rappelé cette obligation notamment pour le contrôle des remboursements des repas du soir.</p>	<p>Les billets commandés directement par les agents ne sont remboursés qu'au vu de la pièce originale. Cette obligation sera néanmoins rappelée aux gestionnaires.</p> <p>La note du 19 mars 2001a pour objet de disposer de la pièce originale de transport afin d'apprécier la validité des demandes de remboursement des repas du soir.</p>
<p>En dépit des consignes, l'utilisation des taxis est souvent abusive et dépourvue de justification, notamment pour les liaisons entre le siège et les aéroports parisiens.</p> <p>Les taxis sont systématiquement remboursés alors même que les ordres de mission ne prévoient pas le recours à ce mode de transport.</p>	<p>Des consignes ont été données pour revenir à un usage strict des taxis.</p> <p>Le suivi analytique des dépenses n'oblige pas à isoler les frais afférents aux taxis au sein des frais de mission remboursés. Cette donnée sera intégrée dans les prochains tableaux de bord.</p> <p>Le remboursement des frais de taxis n'est accepté par les régisseur qu'au vu d'un certificat de l'ordonnateur précisant les raisons qui ont conduit à utiliser ce mode de transport.</p> <p>L'établissement souhaite revenir à un usage exceptionnel du recours aux taxis.</p>

4. Les frais d'hébergement

Observations	Réponses
<p>Les factures d'hébergement ne précisent parfois ni le nom du fonctionnaire ni la nature du déplacement.</p>	<p>Les mentions sur les factures relèvent de la responsabilité du prestataire. L'établissement en vérifie en revanche la conformité avec le bon de commande.</p>
<p>Les chargés de cours, fonctionnaires, perçoivent des frais de mission en dehors des règles en vigueur. Ils peuvent être</p>	<p>La circulaire d'avril 2002 rappelle clairement les conditions de remboursement des frais de déplacement des intervenants. Faute d'information sur la résidence administrative, notamment pour les non-fonctionnaires, la résidence familiale est prise en</p>

<p>anormalement défrayés sur le trajet « domicile familial-lieu de formation ». Ils peuvent choisir leur mode de transport, celui-ci étant automatiquement remboursé quels que puissent être la distance et l'itinéraire parcourus.</p>	<p>compte. Le mode de transport doit être celui qui permet d'obtenir le meilleur coût ou les meilleures conditions d'approche lorsque l'intervenant est éloigné du lieu de formation. Ces règles seront rappelées aux gestionnaires.</p>
<p>Les intervenants peuvent bénéficier d'un hébergement en hôtel entraînant des coûts supérieurs au montant réglementé de la nuitée. Alors que les pôles d'hébergement ne sont pas saturés par les stagiaires, les chargés de cours n'y sont pas hébergés.</p>	<p>Pour maintenir et développer son vivier d'intervenants en régie – plus économique que la sous-traitance – l'établissement ne peut les assujettir aux conditions matérielles faites aux stagiaires. Le comportement des adultes en formation a beaucoup évolué depuis 20 ans et certaines conditions d'hébergement internes ne sont plus adaptées. C'est encore plus vrai pour les intervenants qui lorsqu'ils se déplacent pour le compte de leur collectivité sont mieux traités que lorsqu'ils interviennent au CNEPT. Dans certains cas, la prise en charge d'une nuitée d'hôtel est inférieure à l'indemnité de mission.</p>
<p>La Cour observe que certains fonctionnaires de l'INET ont pris l'habitude de détourner à leur profit la règle relative aux frais d'hébergement.</p>	

5. Les frais de restauration

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte du fait que les cadres qui sont à l'origine de certaines dérives ne sont plus en fonction.**

6. La gestion des régies

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **renonce à ses observations dans ce secteur.**

LA GESTION FINANCIERE

1. Le recours à l'emprunt

Observations	Réponses
<p>Le Centre a mené une politique d'endettement qui s'est traduite par une forte augmentation du niveau de l'encours de la dette. Le programme immobilier engagé entre 1994 et 1998 a pesé lourdement sur les comptes de l'établissement (24 emprunts contractés).</p>	<p>L'encours de la dette est passé de 94,8 M.F. à 251,4 M.F. entre 1992 et 2001 (+ 10,2 % par an). De 1992 à 1998, l'encours est passé de 94,8 à 315,9 M.F. (+ 18,7 % par an). De 1999 à 2001, l'établissement n'a pas emprunté ; l'encours a diminué de 71,9 M.F. Les opérations réalisées de 1994 à 1998 ont donné lieu à 15 opérations financières distinctes. L'écart avec les 24 recensées correspond soit à des découpages d'opérations entre plusieurs emprunts, soit à de emprunts antérieurs renégociés.</p>
<p>La politique volontariste d'emprunt a eu pour conséquence une hausse du montant des annuités. Celle-ci se stabilise ensuite en raison de la politique d'endettement pratiquée à partir de 1998, de l'expiration de plusieurs emprunts et de la renégociation des intérêts.</p>	<p>Cette observation reflète la politique suivie depuis 1996 : réduction de l'investissement immobilier, limitation du recours à l'emprunt aux opérations immobilières, financement direct des tranches immobilières dont le montant est peu élevé.</p>
<p>Le CNFPT n'a pas encore renégocié les taux de l'ensemble de ses prêts. Au 1^o décembre 2001, 50 % des taux des prêts immobiliers sont supérieurs à 6 % parmi lesquels 11 dépassent 9 %.</p>	<p>Sur les 11 lignes d'emprunt visées, 1 vient en extinction en 2001, 5 en 2002, 5 en 2003. Les clauses de pénalité dont ils sont assortis interdisent une renégociation avantageuse. La barre de 6 % fixée par le rapporteur correspond au taux du marché en juin 2002 (renégociation d'un emprunt Dexia à 5,81 % en juin 2002). Sur les 25 lignes d'emprunt visées, 9 dépassent 6 %. 83 % de l'encours de la dette se situe actuellement au dessous de la barre de 6 %.</p>
<p>Le CNFPT a fait appel en 1994-1995 à l'emprunt pour financer des opérations autres que d'investissement, ce qui est contestable.</p>	<p>Le CNFPT n'a pas renouvelé cette expérience comme le souligne le rapporteur. Ces emprunts sont venus à échéance en 2001.</p>

2. La trésorerie

Observations	Réponses
<p>La trésorerie en caisse correspondait en 2000 à 15 % des dépenses de l'exercice. Elle a quadruplé en 7 ans.</p>	<p>La notion de trésorerie à la clôture de l'exercice doit être relativisée. Cette situation doit être également comparée aux dettes exigibles ; seule la trésorerie immédiate de l'établissement permet de s'assurer qu'il peut faire face à ses échéances.</p>
<p>La trésorerie immédiate connaît une évolution erratique. Les dettes exigibles à la clôture de l'exercice sont élevées entre 1993 et 1998. Elles décroissent en 1999 et se situent en 2000 à un niveau raisonnable. Le bilan fait apparaître des résultats négatifs pour les exercices 1993 à 1996. Il redevient positif en 1997.</p>	<p>La situation enregistrée depuis 1997 est le résultat de la politique de maîtrise budgétaire mise en œuvre à compter de 1996.</p>
<p>La situation de trésorerie est mieux maîtrisée depuis 4 ans en relation avec l'amélioration du circuit de recouvrement des cotisations et à l'organisation de la gestion budgétaire.</p>	<p>Cette observation valide le bien fondé de la réforme budgétaire de 1996.</p>
<p>Le déport systématique des dépenses de formation obère la capacité de trésorerie de l'établissement.</p>	<p>Ce déport est caractéristique des organismes de formation dont le rythme des opérations s'inscrit plus dans le calendrier scolaire que dans celui de l'année civile. Le profil particulier de l'activité de formation au long de l'année se traduit mécaniquement, avec deux mois de retard, sur le rythme des paiements. Deux modifications d'organisation ont eu une incidence sur l'évolution des reports :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ une plus grande rigueur dans la déclaration des reports avec le passage en 1999 aux rattachements de charges ➤ la réduction de la période complémentaire, notamment en 2001, avec le passage à l'Euro. <p>Les reports d'un exercice sur l'autre de 1996 à 2001 ont</p>

	<p>toujours été inférieurs aux encaissements de cotisations ayant leur origine dans l'exercice précédent.</p> <p>L'absence de fonds de roulement conduit à constituer une réserve de trésorerie suffisante pour honorer à tout moment les engagements de l'établissements.</p>
--	---

3. La préparation et l'exécution des budgets

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît la nécessité d'une procédure annuelle de négociation et d'allocation des budgets destinée, en particulier, à prévenir les déficits,
- précise que l'augmentation de l'excédent cumulé est contenue par l'affectation en cours d'exercice d'une grande partie des ressources supplémentaires,
- valide le dispositif en vigueur de surveillance des reports consistant notamment à s'assurer d'un résultat net disponible positif de fin d'exercice et d'un montant de report inférieur au déport du produit de la cotisation d'un exercice sur l'autre.

Observations	Réponses
<p>L'élaboration des budgets reste incertaine et la procédure préparatoire d'allocation des dotations est d'une efficacité limitée. L'analyse des dépenses annuelles et pluri-annuelles demeure imparfaite dans la mesure où le Centre ne s'est doté ni d'un véritable contrôle de gestion, ni d'une comptabilité analytique efficace.</p>	<p>Le rapporteur rappelle à plusieurs reprises par ailleurs que la procédure budgétaire mise en place en 1997 a permis de maîtriser les budgets et la trésorerie. Cette procédure permet notamment de prévenir les déficits et d'assurer en priorité les dépenses obligatoires. Elle a permis de dégager, chaque année depuis 1997, des excédents réaffectés l'année suivante.</p> <p>La montée en charge des dépenses de concours et de formation initiale depuis 1998 n'a pas permis de procéder à tous les redéploiements souhaitables.</p> <p>Le développement sur la période 1996-2000 d'un logiciel de gestion de l'activité a permis de jeter les bases d'une comptabilité analytique réaliste.</p> <p>L'établissement est en mesure d'exploiter depuis le 1^{er} janvier 2003 sa comptabilité analytique, maintenant que les logiciels de gestion sont solidement installés dans l'établissement.</p>
<p>Les budgets 1993-2000 ont été votés en équilibre mais</p>	<p>Le rapporteur fait grief à l'établissement d'avoir mené une politique budgétaire prudente.</p>

<p>la maîtrise de leur exécution, inégale entre 1993 et 1997, se dégrade en 1998 et davantage en 1999-2000 comme en témoignent les taux d'exécution par rapport aux prévisions. La part des budgets supplémentaires et décisions modificatives dans les crédits ouverts est forte (12 % en 1993 – 20 % en 1997).</p>	<p>Les crédits votés ne constituent pas une obligation de dépense. L'établissement doit être prudent pour l'évaluation du produit de la cotisation, sa principale ressource, car le recouvrement n'est pas garanti comme certains impôts locaux. Ce mode de gestion a une incidence mécanique sur l'importance des actes budgétaires modificatifs qui procèdent à la redistribution des excédents de ressources et des crédits inemployés.</p>
--	--

Observations	Réponses
<p>Les résultats nets globaux font apparaître un enrichissement net du CNFPT. Les résultats cumulés ont été quintuplés et le résultat net global a été multiplié par trois en six ans pour atteindre à la fin de l'exercice 2000, 15,43 M.€</p>	<p>La notion d'enrichissement doit être maniée avec prudence. Elle reflète une situation de fin d'année avant redistribution des ressources au budget supplémentaire de l'année suivante. A l'exception des années 1993-98, le résultat net de l'exercice (après financement des reports) s'établit en moyenne autour d'un point de cotisation. L'enrichissement du CNFPT est parallèle à l'évolution de sa ressource principale. L'excédent de 1998 tient essentiellement à des reports d'emprunts immobiliers. Un déficit apparaît dans les résultats de l'année 2000 en raison du passage au régime des rattachements de charges en 1999.</p>
<p>La situation financière favorable en fin d'exercice ne doit pas masquer l'importance des restes à réaliser. Stables entre 1994 et 1997, ils augmentent en 1998 pour s'établir en 2000 à 5,4 % des dépenses de l'exercice.</p>	<p>A l'exception de l'année 2001 (opérations liées au passage à l'Euro), le montant moyen des reports s'établit à 44 M.F. ce qui reste modéré compte tenu notamment du cycle des dépenses de formation. Les reports sont maîtrisés (notamment depuis la mise en place de la procédure des rattachements de charges). L'établissement s'assure qu'ils ne déstabilisent pas la gestion de l'exercice suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ en veillant à ce que le résultat net disponible de fin d'année soit toujours positif ➤ en suivant l'évolution des reports au regard de la cotisation.

4. Les problèmes liés au changement de nomenclature comptable

Observations	Réponses
<p>Le CNFPT n'est pas responsable des conditions contes-tables dans lesquelles est intervenue la mise en place de l'instruction comptable M.831 (1^{er} janvier 1999), rendue officielle au 1^{er} janvier 2002.</p>	<p>Observation partagée.</p>

Observations	Réponses
<p>La rupture des séries financières au 1^{er} janvier 1999 (nouvelle nomenclature comptable) rend impossible la comparaison des données sur la période.</p>	<p>La nomenclature comptable du CNFPT est très directement inspirée de la M14 des communes. Au moment de la mise en place de la nouvelle nomenclature, des tableaux de concordance ont été remis aux gestionnaires ; ils ont été transmis au rapporteur.</p>
<p>Les difficultés relevées lors de la rupture des séries comptables ont été aggravées par le fait que l'établissement a remplacé son application informatique de gestion financière et qu'un certain nombre de données anciennes n'ont pas été conservées en mémoire.</p>	<p>L'ancienne application financière était entièrement dédiée au précédent système comptable. Sa refonte était trop longue et trop complexe et n'aurait pas permis de tenir le délai du 1^{er} janvier 1999. L'établissement a choisi de recourir à un progiciel adapté à son organisation déconcentrée (Pléiades de la société SOPRA). Les données financières antérieures à 1999 ne nécessitant pas une consultation immédiate et régulière ont été transcrites sur CD-Rom pour des recherches ponctuelles. Les données de synthèse ont été conservées sur les bases de données du service du contrôle de gestion.</p>
<p>Le CNFPT a modifié au cours de la période 1994-2000 la ventilation des charges entre les différentes structures, perturbant l'appréhension des données budgétaires et contes-tables.</p>	<p>Le système de pilotage financier de l'établissement doit s'adapter aux nécessités de la gestion. Des tableaux remis au rapporteur retracent les adaptations réalisées sur la période.</p>

5. L'absence de procédure d'engagement comptable des dépenses

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **renonce à ses observations tendant à laisser penser que le logiciel budgétaire et comptable de l'établissement ne gère ni les enveloppes, ni les plafonds de dotation et ne serait pas relié à l'application du comptable,**
- **abandonne ses développements sur la gestion des codes analytiques qui ne seraient reliés ni au mandatement des dépenses, ni à la gestion de l'activité.**

Observations	Réponses
<p>La procédure comptable d'engagement des dépenses reste aléatoire et n'est pas véritablement intégrée dans les procédures financières. Le siège n'a qu'une vision partielle des dotations consommées par les différentes structures et n'est alerté que lorsqu'il parvient des demandes d'augmentation de crédits.</p>	<p>L'établissement dispose d'une procédure d'engagement intégrée à son logiciel budgétaire et comptable. Les dotations limitatives permettent de s'assurer que les structures utilisent les crédits alloués dans les limites fixées. Le logiciel budgétaire gère ces enveloppes. Compte tenu des missions de l'établissement, certaines dépenses doivent pouvoir être ajustées en tant que de besoin (personnel non permanent, organisation des concours, formation initiale). Le bureau du budget procède à ces ajustements à partir de crédits réservés.</p>
<p>Le système de réservation des crédits prévu dans l'application Pléades n'est qu'un palliatif qui conduit à des engagements juridiques non</p>	<p>Ce dispositif, prévu dans l'application, est utilisé très rarement. Il est déconseillé aux gestionnaires d'y recourir. Il n'y a eu que deux engagements de ce type en 1999 et 2000. Les délégations ont la faculté dans le logiciel de répartir leurs crédits par grandes masses correspondant à leur</p>

<p>précédés d'engagements comptables.</p>	<p>programmation : il s'agit d'une pré-affectation sans lien avec la dépense réelle et non d'un engagement. L'application est conçue pour faire précéder l'engagement juridique d'un engagement comptable.</p>
<p>Les outils informatisés dédiés à la gestion budgétaire et comptable étaient incomplets et ne permettaient pas un suivi précis des dépenses ni un contrôle effectif de ces dernières. Le logiciel de programmation financière qui devait permettre aux délégations régionales de suivre leurs dotations n'était utilisé que par un seul service.</p>	<p>Le logiciel de programmation financière n'est pas destiné à assurer la gestion budgétaire des dotations. Il permet aux délégations d'utiliser au mieux leurs crédits de formation en liaison avec l'évolution de l'activité. Il est alimenté automatiquement par les applications financières et de suivi de l'activité. Pléiades utilisé par un nombre important de grandes collectivités permet de gérer les enveloppes financières (budget), de gérer la comptabilité et d'assurer l'interface avec les services du trésor.</p>

6. L'insuffisance de la comptabilité analytique

Observations	Réponses
<p>L'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes sur moyenne période est compliquée par l'absence de comptabilité analytique.</p>	<p>Il faut distinguer la comptabilité analytique de la comptabilité par fonctions. Cette dernière fait partie intégrante du cadre comptable de l'établissement. La comptabilité par fonctions a pour objet d'assurer la comparabilité des budgets des différentes collectivités</p>

<p>Elle a été remplacée en 1999 par une présentation par fonction.</p>	<p>territoriales. Pour le CNFPT, elle permet d'appréhender les dépenses directes consacrées aux différentes missions.</p> <p>Aucune obligation formelle de comptabilité analytique pèse sur l'établissement. Des éléments de comptabilité analytique sont utilisés pour la préparation des budgets.</p> <p>L'établissement procède actuellement à l'automatisation d'une comptabilité analytique répondant à ses besoins de pilotage et non à une obligation formelle.</p>
<p>La suppression du compte administratif auquel a été substitué un compte financier qui tient lieu de compte de gestion accroît la confusion des responsabilités de l'ordonnateur et du comptable et multiplie les risques d'erreurs d'inscriptions comptables.</p>	<p>La mise en place d'un compte financier est prévu par l'art. 46 du décret d'organisation de l'établissement.</p> <p>Le CNFPT continue néanmoins à produire, à titre d'information, un compte administratif qui est régulièrement comparé au compte financier.</p> <p>Le compte financier permet de simplifier les relations entre l'ordonnateur et le comptable.</p>
<p>La Cour se montre réservée sur le projet de réforme visant à fusionner le bureau comptable et l'agence comptable, sous l'autorité du comptable public.</p>	<p>Ce projet vise à rationaliser l'organisation de la comptabilité centrale et à permettre à l'agent comptable de mieux exercer ses contrôles par une maîtrise directe des procédures de dépenses</p>

7. Les problèmes posés par le mandatement des dépenses

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte du fait que les mandats globaux ne sont plus utilisés depuis 1999, la nouvelle application comptable les neutralisant.**

Observations	Réponses
<p>La cour a repéré dans l'examen des pièces justificatives antérieures à 1998 des mandats globalisés à imputations multiples regroupant des catégories de dépenses relevant d'articles différents de la nomenclature budgétaire.</p>	<p>Cette procédure n'est plus en vigueur depuis 1999 ce dont la Cour prend acte.</p>

8. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **reconnait que des instructions précises et conformes aux textes ont été données aux structures concernant les rattachements de charges,**
- **abandonne son observation selon laquelle les rattachements de charges auraient été fondés sur des listes d'opérations fournies par chaque service et dépourvues de pièces justificatives relatives au service fait.**

Observations	Réponses
<p>Le compte financier de l'exercice 2000 fait apparaître des charges rattachées à hauteur de 7,71 M.€ qui représentent 3,7 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les structures présentent des montants variables et hétérogènes, conséquence de l'absence en cours d'exercice de coordination de ces opérations.</p>	<p>Les rattachements de charges ont pour objet de constater en fin d'exercice les dépenses engagées susceptibles de donner lieu à paiement sur l'exercice suivant. Leur montant et leur nature reflète les modes de gestion de chaque structure. Au delà des instructions réitérées d'accélérer les paiements de fin d'année, il ne peut y avoir de coordination particulière en cours d'exercice. L'utilisation effective des crédits de rattachement de charges sur l'exercice suivant fait l'objet d'un suivi régulier par le bureau du budget.</p>
<p>Le rattachement des charges à l'exercice 2000, en l'absence de procédures d'engagement, a nécessité</p>	<p>La procédure retracée ne correspond pas à la réalité (voir instructions 2000). Les opérations engagées et non mandatées sont recensées par le logiciel budgétaire et comptable. Le</p>

<p>un recensement exhaustif des dépenses par opération, le siège ignorant le montant total et la nature des charges par structure à rattacher à l'exercice.</p>	<p>bureau du budget et les structures peuvent les éditer à la demande. Il ne peut donc y avoir de rattachement sans engagement préalable. Il a été demandé aux structures de valider ces listes pour éliminer les engagements qui ne donneraient pas lieu à paiement. Ce sont ces listes corrigées qui ont été produites par les structures accompagnées, compte tenu du caractère déconcentré de l'établissement, d'une attestation de service fait signée par le délégué régional.</p>
---	--

Observations	Réponses
	<p>Des demandes d'explications ont par ailleurs été faites pour les rattachements les plus importants. L'organisation géographique de l'établissement ne permet pas de contrôler directement au niveau des services centraux le service fait, ni de remonter les pièces justificatives à ce stade de la procédure.</p>
<p>L'établissement n'a pas été en mesure d'attester globalement de la réalité des dépenses rattachées. Le service comptable du siège et l'agent comptable n'ont pas été à même d'effectuer sur ces dépenses la procédure de contrôle qui devait s'appliquer.</p>	<p>De nombreux contrôles ont été mis en place tenant compte de l'organisation géographique de l'établissement. Les dépenses afférentes aux charges rattachées sont traitées comptablement au cours de l'exercice suivant comme les autres dépenses (attestation de service fait, transmission des pièces justificatives).</p>

9. Les états financiers erronés

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **Prend acte de la régularisation intervenue en décision modificative 2001.**

Observations	Réponses
<p>La Cour expose les</p>	<p>Le CNEPT rappelle que cette erreur concernant l'inter-</p>

<p>conditions d'approbation du compte financier 2000 et son incidence sur le budget supplémentaire 2001. Les comptes votés pour 2000 n'ont pas été régulièrement établis, les recettes d'investissement ayant été votés avec une majoration de 6,04 M.€</p>	<p>préparation des comptes 1999 et l'équilibre du budget supplémentaire 2000 a été corrigée en décision modificative 2001.</p> <p>Les comptes financiers 1999 et 2000 ont été approuvés régulièrement puisqu'ils retracent fidèlement les écritures passées au cours de ces deux exercices.</p> <p>C'est la décision d'affectation des résultats 2000 qui a été majorée de 6,04 M.€</p> <p>Les décisions votées par le conseil d'administration sur l'affectation des résultats 2001 ont régularisé l'ensemble des opérations incriminées.</p> <p>Le principe de prudence appliqué à la budgétisation de l'établissement a permis de procéder aux régularisations nécessaires sans amputer les crédits affectés aux structures.</p>
---	---

10. Les problèmes posés par la cotisation

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- abandonne ses considérations sur la gestion des « remises gracieuses » qu'elle confondait avec les remboursements de cotisations trop perçues

Observations	Réponses
<p>Les recettes ont augmenté sur la période au rythme moyen de 6 %.</p>	<p>Après vérification, le taux moyen de progression s'élève à 5,9 % et non 7 % annoncés dans la version provisoire du rapport ; ce taux est corrigé dans la version définitive.</p>
<p>Pendant la période sous revue, les recettes provenant de la cotisation ont progressé de 37 %. Chaque année, le Centre enregistre un montant d'impayés en progression qui représente depuis 1993 11 % des recouvrements, le taux moyen d'impayés</p>	<p>Les impayés de cotisation en fin d'exercice n'excèdent 5 % du produit recouvré que de 1996 à 1999. L'augmentation des impayés à partir de 1996 tient au resserrement des contrôles. Les actions engagées depuis ont fait redescendre le taux d'impayés à 3,2 % en 2001.</p>

par exercice atteignant 5 %.	
Le législateur n'ayant pas prévu les modalités du contrôle du montant et de la régularité du versement de la cotisation, le système de recouvrement présente des lacunes.	Les lacunes tiennent aux dispositions réglementaires en vigueur. L'établissement s'efforce d'y pallier dans la mesure des moyens juridiques dont il dispose.
Le CNFPT ouvre en début d'année des crédits sur la base d'une estimation des recettes mises en recouvrement et engage les dépenses sans que le recouvrement des recettes soit pleinement assuré. Il s'ensuit l'établissement de budgets primitifs minorés et de budgets supplémentaires conséquents.	Compte tenu des incertitudes pesant sur le recouvrement du produit de la cotisation, l'établissement a adopté une stratégie budgétaire prudente. Cette prudence contribue également à la gestion de la trésorerie de l'établissement.

Observations	Réponses
Le recouvrement de la cotisation ne donne pas lieu à la tenue d'une comptabilité de droits constatés. En cas de contestation, l'établissement doit apporter la preuve de la créance. Cette situation entraîne des recouvrements variables et la constitution de restes à recouvrer significatifs.	Il ne peut y avoir de comptabilité de droits constatés dans la mesure où l'établissement n'émet pas de titres préalables au recouvrement.. Il ne dispose en effet pas des bases qui lui permettraient d'asseoir la cotisation. Pour obtenir les éléments de preuve permettant de recouvrer des créances en retard, l'établissement fait appel aux services des préfectures qui sont mieux disposés qu'auparavant à communiquer les masses salariales des collectivités.
Le conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par une collectivité. Il ne dispose	L'art. 8 de la loi de 1984 prévoit que le conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par une collectivité. Pour se prononcer le Conseil doit toutefois disposer d'une

<p>pas, pour ce faire, de bases d'imposition certaines.</p>	<p>base certaine ce qui fait actuellement défaut. Par délibération du 15 juin 1994, le conseil d'administration a décidé de refuser toute diminution de cotisation pour une ou plusieurs collectivités données. Cette position est fondée sur le souci d'assurer l'égalité de traitement entre toutes les collectivités et de ne pas encourager les collectivités récalcitrantes.</p>
<p>L'établissement a entrepris ré-cemment de procéder au recouvrement des impayés. La cour évoque deux opérations de relance en 2000 et 20001. Elle précise que le taux de rentrée des recou-vrements demeure très faible.</p>	<p>L'établissement apporte des explications sur les 11 opérations de relance intervenues depuis 1989. Les relances de 2000 ont permis de récupérer 3,7 M.F. Le stock des impayés est passé à la suite des relances de 1996 de 26,0 M.F. à 54,9 M.F. Il est revenu à 40,9 M.F. fin 2001.</p>
<p>Le Centre est habilité depuis 1996 à recevoir les infor-mations fournies par le Centre de transfert des données so-ciales. L'insertion du CNFPT dans ce système n'est pas réalisée fin 2001.</p>	<p>L'insertion dans le système TDS est le résultat d'un processus administratif complexe mettant en jeu de nombreux ministères et la CNIL. Un arrêté du 29 avril 2002 a défini les informations dont le CNFPT serait susceptible de bénéficier.</p>

11. Les recettes correspondant à la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

➤ **renonce à toute observation sur ce thème.**

12. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement

Observations	Réponses
<p>Les dépenses de l'établissement ont progressé fortement entre 1993 et 2000 à un rythme de 6,0 % par an.</p>	<p>Après vérification, le taux de progression s'établit à 5,2 % en moyenne par an ; celui de la cotisation recouvrée à 4,7 %. Les dépenses de fonctionnement progressent quant à elles de 4,9 % par an en moyenne (et 4,3 % si on neutralise les rattachements de charges 2000).</p>
<p>Les dépenses d'investissement sont de</p>	<p>Le pourcentage moyen des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales sur la période 1993-</p>

<p>niveau variable mais restent élevées (5 % des dépenses en 1993 et 16 % en 1997). Entre 1993 et 2000, les dépenses immobilières représentent 58 % des dépenses d'investissement, consécutivement à l'accroissement et la rénovation du patrimoine immobilier.</p>	<p>2000 s'établit à 10,3 %. Les dépenses d'investissement de l'établissement sont strictement maîtrisées.</p>
<p>Les dépenses de fonctionnement ont augmenté à un rythme moyen de 4,2 % par an suivant l'augmentation des recettes. La part des dépenses d'enseignement n'a pas suffisamment augmenté et les dépenses de gestion, bien qu'ayant diminué en proportion, restent au 1^{er} janvier 2001 trop lourdes par rapport aux dépenses d'enseignement.</p>	<p>Les dépenses de gestion sont passées entre 1993 et 2000, de 16,1 à 13,2 % du budget (progression moyenne annuelle de 1,9 %). La part des dépenses de formation passe de 39,9 % à 40,4 %. La progression moyenne annuelle s'établit à 5,1 % contre 4,9 % pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement.</p>
<p>Les charges de gestion représentent en 2000 55 % des dépenses de fonctionnement. Les dépenses de personnel ont augmenté fortement de 47 %. D'autres charges connaissent une progression sensible (informatique, frais de mission) alors que certaines sont en diminution (loyers) ou restent stables (cérémonies et frais de représentation).</p>	<p>Cette analyse doit être recadrée. Les dépenses d'activité (concours, formation, gestion des FMPE) progressent de 5,3 % en moyenne entre 1993 et 2000. Les dépenses de gestion (dette, personnel, gestion proprement dite) progressent en moyenne de 5,1 % par an. Les frais de personnel concourent néanmoins fortement à l'activité pédagogique : plus les obligations réglementaires se renforcent et plus la formation initiale se développe, plus il est nécessaire de mobiliser des agents supplémentaires. Les dépenses de gestion dépendent fortement de l'activité pédagogique (papeterie, téléphone...). Les dépenses de gestion proprement dites augmentent de 1,9 % par an en moyenne. Ce taux inclut les postes soulignés par le rapporteur (informatique, frais de mission, frais de représentation).</p>

Observations	Réponses
--------------	----------

<p>Les charges d'enseignement ont progressé en moyenne annuelle de 7 % l'an et représentent en 2000 45 % des dépenses de fonctionnement. La formation triple du fait de la mise en œuvre de la formation initiale ; la formation continue augmente de 22 %. Les charges liées aux concours sont en forte hausse. L'effort réalisé par le CNFPT depuis 1993 doit être encore accru pour parvenir à une répartition des dépenses correspondant aux missions dévolues par la loi.</p>	<p>Les dépenses de formation progressent en moyenne annuelle de 5,1 %.</p> <p>Alors que le produit de la cotisation progresse de 4,7 % en moyenne, les deux missions réglementaires principales (concours et formation initiale) augmentent de 16,3 %.</p> <p>L'établissement souhaite donner une suite positive à ces observations mais ne maîtrise ni ses ressources, ni les règles afférentes à ses dépenses les plus dynamiques. Il gère un budget de répartition en faisant porter la pression sur les dépenses les plus contrôlables : politique immobilière, charges de gestion, formation continue.</p>
--	---

La cotisation

Réponse apportée aux premières observations de la Cour des comptes

Evolution des restes à recouvrer

La chronique d'évolution du produit de la cotisation montre que l'on ne peut qualifier les recouvrements de variables et les restes à recouvrer de significatifs :

En M.F.	Produit de la cotisation	Evolution annuelle	Recouvrements en n+1	Pourcentage
1993	911,65			
1994	964,46	5,8 %		
1995	998,68	3,5 %	120,19	12,0 %
1996	1.065,01	6,6 %	135,86	12,7 %
1997	1.087,14	2,1 %	122,16	11,2 %
1998	1.127,48	3,7 %	126,54	11,2 %
1999	1.193,34	5,8 %	141,13	11,8 %
2000	1.252,06	4,9 %	139,50	11,1 %

L'établissement a entrepris récemment de procéder au recouvrement des impayés. Une première opération générale de relance a permis, en 2000, de récupérer 1,71 M.F. (0,26 M.E.) et de régulariser 291 situations de retard. Une deuxième opération a consisté, début 2001, à demander aux

préfets d'intervenir auprès de 59 débiteurs importants. Le taux de rentrée des opérations de recouvrement demeure très faible.

La relance des impayés par l'établissement est clairement établie depuis 1992. La liste des mauvais payeurs est publiée dans le rapport financier annuel. La Cour l'avait souligné dans son précédent rapport.

Cette action n'a pas commencé en 2000 mais constitue une préoccupation constante de l'établissement :

- **le 9 janvier 1989, 5.286 collectivités n'ayant pas acquitté leur cotisation en 1988 ont été destinataires d'une lettre de relance,**
- **le 15 janvier 1990 les collectivités ne s'étant pas mises à jour ont été relancées,**
- **le 26 novembre 1990 une nouvelle relance a été effectuée auprès des collectivités n'ayant pas retourné l'imprimé questionnaire de janvier,**
- **le 18 février 1991 une nouvelle lettre de relance a été adressée aux collectivités dont l'établissement était sans nouvelles,**
- **le 5 avril 1991, 530 collectivités ont été à nouveau relancées,**
- **le 28 février 1992, 2.965 collectivités n'ayant rien payé depuis 1988 ont été à nouveau relancées,**
- **de nouvelles lettres de relance ont été envoyées de janvier à mars 1993,**
- **en 1996, 209 collectivités ont été relancées,**
- **en 1997, 410 collectivités ont fait l'objet d'une relance,**
- **d'octobre 1998 à juin 1999, 2.040 collectivités ont reçu une lettre de relance,**
- **de juillet à septembre 2000, 745 lettres recommandées ont été envoyées ; elles ont permis des régularisations pour un montant de 3.671.549,09 F concernant 354 collectivités.**

Le tableau joint en annexe retrace l'état des impayés évalués chaque année par l'établissement. A la suite des relances de l'année 1996, le stock estimé d'impayés est passé de 26,0 M.F. à 54,9 M.F. L'action menée auprès de des collectivités pendant trois ans a permis de ramener ce montant à 43,5 M.F. fin 2000 et 40,9 M.F. fin 2001.

Les chiffres figurant dans ce tableau intègrent, en entrée, les collectivités n'ayant pas acquitté leur cotisation découvertes à l'occasion des campagnes de relance et, en sortie, celles qui se sont acquittées de leur dette.

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement

Réponse apportée aux premières observations de la Cour des comptes

Les dépenses de l'établissement ont progressé fortement entre 1993 et 2000 à un rythme de 6 % par an.

Les dépenses de l'établissement sont passées, en mandats émis, de 1 060,39 M.F. en 1993 à 1 506,52 M.F. en 2000 soit une progression moyenne annuelle de 5,2%.

Cette évolution doit être examinée au regard de celle du produit de la cotisation.

En M.F.	Mandats émis	Evolution annuelle	Cotisation recouvrée	Evolution annuelle
1993	1.060,39		911,65	
1994	1.278,44	20,6 %	964,46	5,8 %
1995	1.255,91	- 1,8 %	998,68	3,5 %
1996	1.337,28	6,5 %	1.065,01	6,6 %
1997	1.459,31	9,1 %	1.087,14	2,1 %
1998	1.391,11	- 4,6 %	1.127,48	3,7 %
1999	1.349,88	- 3,0 %	1.193,34	5,8 %
2000	1.506,52	11,7 %	1.252,06	4,9 %
Moyenne		5,2 %		4,7 %

La progression globale des dépenses sur la période est cohérente avec l'évolution du produit de la cotisation, notamment si l'on tient compte de l'incidence des dépenses immobilières financées en début de période par l'emprunt et du développement des recettes propres du CNFPT (partenariat).

Une comparaison similaire peut être effectuée pour les seules dépenses de fonctionnement qui sont essentiellement financées par le produit de la cotisation :

En M.F.	Mandats émis	Evolution annuelle	Cotisation recouvrée	Evolution annuelle
1993	1.002,36		911,65	
1994	1.109,91	10,7 %	964,46	5,8 %
1995	1.140,09	2,7 %	998,68	3,5 %
1996	1.144,95	0,4 %	1.065,01	6,6 %
1997	1.224,14	6,9 %	1.087,14	2,1 %
1998	1.254,78	2,5 %	1.127,48	3,7 %
1999	1.263,64	0,7 %	1.193,34	5,8 %
2000	1.400,70	10,8 %	1.252,06	4,9 %
Moyenne		4,9 %		4,7 %

L'évolution moyenne des dépenses de fonctionnement du CNFPT sur la période est très directement indexée sur l'évolution du produit moyen de la cotisation. C'est encore plus vrai si l'on tient compte du fait que les mandats de l'exercice 2000 comprennent des rattachements de charges pour 50,55 M.F. Si on neutralise cette opération pour maintenir la cohérence de la série, les dépenses de fonctionnement 2000 s'établissent à 1.350,15 M.F. en progression de 6,8 % par rapport à l'exercice précédent et la progression moyenne annuelle sur la période ressort à 4,3 %. Cette évolution est inférieure à celle du produit moyen de la cotisation : elle explique la capacité d'autofinancement des investissements dont l'établissement a bénéficié à partir de 1998.

Les dépenses d'investissement sont de niveau variable mais restent élevées, représentant 5 % en 1993 à 16 % en 1997 du total des dépenses. Entre 1993 et 2000, les dépenses immobilières cumulées représentent 58 % des dépenses d'investissement sur la période, consécutivement à l'accroissement et la rénovation du patrimoine immobilier. Les dépenses d'équipement restent stables.

C. L'OBSERVATION DU RAPPORTEUR EST ILLUSTRÉE PAR LA SÉRIE SUIVANTE :

En M.F.	Dépenses totales	Dépenses d'investissement	Pourcentage
1993	1.060,39	58,04	5,1 %
1994	1.278,44	168,53	13,2 %

1995	1.255,91	115,82	9,2 %
1996	1.337,28	192,33	14,4 %
1997	1.459,31	235,17	16,1 %
1998	1.391,11	136,33	9,8 %
1999	1.349,31	86,24	6,4 %
2000	1.506,52	105,82	7,0 %
Total	10.638,27	1.098,28	10,3 %

La part des investissements dans les dépenses totales est très directement liée au flux d'investissement immobilier des années 1994-98. En moyenne, sur la période, les dépenses d'investissement représentent 10 % des dépenses totales.

On notera enfin que la période récente, avec un flux d'investissement limité, enregistre en dépenses l'incidence de l'augmentation du remboursement du capital de la dette qui passe de 10,32 M.F. en 1993 à 37,0 M.F. en 2000.

Ces chiffres montrent que les dépenses d'investissement de l'établissement sont strictement maîtrisées.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté à un rythme moyen de 4,2 % par an suivant l'augmentation des recettes. La Cour relève que la part des dépenses d'enseignement n'a pas suffisamment augmenté et que les dépenses de gestion, bien qu'ayant légèrement diminué en proportion, restent encore, au 1^{er} janvier 2001, trop lourdes par rapport aux dépenses d'enseignement.

La répartition des dépenses de l'établissement pour les années 1993 et 2000 se présente ainsi :

En M.F.	Montant 1993	%	Montant 2000	%	Evolution annuelle moyenne
Intérêt de la dette	10,30	1,03	15,65	1,11	6,1 %
Concours	22,34	2,23	64,30	4,59	16,3 %
Formation	399,75	39,88	565,26	40,36	5,1 %
Gestion	161,93	16,15	185,62	13,25	1,9 %
Congés bonifiés	19,99	1,99	-	-	-
F.M.P.E.	61,17	6,10	63,23	4,52	0,4 %
Personnel	309,82	30,90	480,92	34,33	6,5 %
Divers	17,06	1,70	25,72	1,84	6,1 %
Total	1.002,36	100,0	1.400,70	100,0	4,9 %

La part des dépenses de gestion est passée sur la période de 16,1 % à 13,2 %. Ces dépenses ont progressé en moyenne annuelle de 1,9 %.

La part des dépenses de formation a légèrement augmenté ; la progression moyenne annuelle s'établit à 5,1 % ; ces dépenses augmentent plus rapidement que l'ensemble des dépenses de fonctionnement (4,9 %) et que le produit de la cotisation (4,7 %).

Les charges de gestion, correspondant au total des dépenses de fonctionnement hors dépenses d'enseignement (formation et concours), représentent en 2000, 55 % des dépenses de fonctionnement. Les charges de personnel ont augmenté fortement de 47 % ; d'autres charges connaissent une progression sensible (informatique et frais de mission) alors que certains postes sont en diminution (loyers) ou restent stables (cérémonies et frais de représentation).

Si l'on reprend la définition des charges de gestion avancée par le rapporteur, on obtient les résultats suivants :

En M.F.	Montant 1993	%	Montant 2000	%	Evolution annuelle moyenne
Intérêt de la dette	10,30	1,03	15,65	1,11	6,1 %
Gestion	161,93	16,15	185,62	13,25	1,9 %
Personnel	309,82	30,90	480,92	34,33	6,5 %
Sous-total « gestion »	482,05	48,08	682,19	48,69	5,1 %
Concours	22,34	2,23	64,30	4,59	16,3 %
Formation	399,75	39,88	565,26	40,36	5,1 %
Congés bonifiés	19,99	1,99	-	-	-
F.M.P.E.	61,17	6,10	63,23	4,52	0,4 %
Sous-total « activité »	503,25	50,20	692,79	49,46	4,7 %
Divers	17,06	1,70	25,72	1,84	6,1 %
Total	1.002,36	100,0	1.400,70	100,0	4,9 %

Les dépenses d'activité doivent inclure la gestion des fonctionnaires privés d'emploi. C'est une des missions confiées par le législateur à l'établissement. Elle ne constitue en aucune manière une charge de gestion.

Les charges de « gestion » progressent de 5,1 % par an en moyenne sur la période, essentiellement sous l'influence des dépenses de personnel.

Les charges d'« activité » augmentent en moyenne de 4,7 %. Toutefois, si l'on tient compte de l'abandon du financement des congés bonifiés des fonctionnaires territoriaux, cette progression moyenne s'établit à 5,3 % soit une progression légèrement supérieure à celle des « charges de gestion ».

Il convient par ailleurs de ne pas avoir une vision trop réductrice des dépenses de formation.

L'évolution des dépenses de personnel est liée à l'augmentation du nombre de cadres pédagogiques et d'agents chargés de suivre le cursus de formation des stagiaires. C'est vrai notamment en formation initiale : plus les obligations réglementaires sont renforcées (date d'entrée en formation, délivrance d'attestations pour la titularisation...), plus le nombre d'agents administratifs doit être augmenté.

Les dépenses de gestion sont également extrêmement dépendantes de l'activité pédagogique (location de salles de cours permanentes, photocopies, affranchissement, téléphone, documentation). Une forte proportion des dépenses regroupées dans la dotation de gestion est très directement associée à l'activité de formation. Ce sont les dépenses de gestion les plus dynamiques.

On retiendra enfin que les dépenses informatiques et les frais de mission sont inclus dans les dépenses de gestion et donc contenues dans le taux de progression annuel moyen de 1,9 %. Les dépenses informatiques totales sont restées stables sur la période, passant de 24,8 M.F. en 1994 à 24,7 M.F. en 2000. Les dépenses de fonctionnement informatique sont quant à elles passées de 9,7 M.F. en 1994 à 11,2 M.F. en 2000, soit un taux de progression moyen annuel de 2,5 % qui reste cohérente avec la progression moyenne des dépenses de gestion (1,9 %).

Les charges d'enseignement ont progressé en moyenne annuelle de 7 % l'an et représentent, en 2000, 45 % des dépenses de fonctionnement. La formation triple du fait de la mise en œuvre de nouvelles filières statutaires, alors que la formation continue (représentant 50 % des dépenses d'enseignement) est en légère augmentation (+ 22 %) et que la préparation aux concours est en baisse de 32 %. Les charges liées aux concours sont en forte hausse compte tenu de la hausse du nombre de candidats aux emplois dans la FPT et de la mise en œuvre de nouvelles filières. L'effort réalisé par le CNFPT depuis 1993 doit être encore accru pour permettre de parvenir à une répartition des dépenses correspondant à l'exercice des missions qui lui sont dévolues par la loi.

Les dépenses de formation sont passées de 399,75 M.F. en 1993 à 565,26 M.F. en 2000, soit une progression moyenne annuelle de 5,1 %. Elles se répartissent ainsi :

En M.F.	Montant 1993	%	Montant 2000	%	Evolution annuelle moyenne
Prép. aux concours	82,75	20,7	55,73	9,9	- 5,5 %
Formation initiale	50,47	12,6	175,67	31,1	19,5 %
Formation continue	253,74	63,5	310,51	54,9	2,9 %
Divers	12,79	3,2	23,35	4,1	

Formation	399,75	100,0	565,26	100,0	5,1 %
------------------	---------------	--------------	---------------	--------------	--------------

Ces tableaux, comme les observations du rapporteur montrent la forte contrainte qui pèse sur le budget de l'établissement. Alors que le produit de la cotisation progresse pendant la période sous revue de 4,7 % en moyenne annuelle, ses deux missions réglementaires principales, les concours et la formation initiale, augmentent en moyenne respectivement de 16,3 % (voir page précédente) et 19,5 %.

SEPTIEME PARTIE :
LA GESTION DE LA FORMATION

(i) 1. La préformation

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- note que l'établissement a engagé une réflexion sur la rénovation des préparations aux concours afin de rendre ce dispositif plus efficace à horizon 2005 , compte tenu des perspectives de recrutement.

Observations	Réponses
La réforme de la préparation aux concours visait à mieux répondre aux besoins de formation initiale et à accroître la formation continue. Elle a répondu aux souhaits de certains élus locaux, représentant notamment les grandes collectivités, pour qui la formation continue de leur encadrement supérieur constitue une priorité.	La réforme ne peut être résumée à un simple jeu de vases communicants. Elle avait pour objet de s'adapter à l'évolution des ressources humaines des collectivités (mise en place d'une fonction publique structurée, relèvement des niveaux initiaux de recrutement). Ce sont les collectivités grandes et moyennes qui bénéficiaient surtout de l'offre de préformation Les petites collectivités sont plus intéressées par des stages courts fortement professionnalisants.
L'établissement doit préparer de nouvelles catégories d'agents aux concours de la fonction publique territoriale, or la préformation risque d'être fortement réduite pour des publics qui ne sont pas	Le CNFPT ouvre chaque fois que nécessaire des préparations aux concours dont il a la responsabilité ou qui relèvent des centres de gestion. Chaque directeur régional doit se coordonner avec ses interlocuteurs locaux (centres de gestion et collectivités non affiliées). L'établissement met en place des modalités adaptées de préformation chaque fois que de nouvelles

prioritaires.	dispositions réglementaires le nécessitent. Il adapte en conséquence les moyens mis en œuvre. Le CNFPT a engagé la réflexion sur l'adaptation des préparations aux concours aux besoins de recrutement qui se développeront fortement à partir de 2005
---------------	---

2. La formation initiale

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- reconnaît que l'établissement n'a qu'une très faible maîtrise de l'organisation de la formation initiale compte tenu de la durée de cette dernière, du contenu de certaines formations et de leur rythme.

Observations	Réponses
La mise en œuvre de la formation initiale a rencontré des difficultés en raison de l'augmentation rapide du nombre de stagiaires concernés. Cette situation a conduit à l'ouverture à Dunkerque d'une école supplémentaire et à engager une réflexion sur la définition du contenu des cycles de formation initiale.	Le CNFPT a une très faible maîtrise de la formation initiale qui est définie par les textes législatifs et réglementaires (durée, contenu de certaines formations, rythme auquel elle est dispensée). Compte tenu de l'impact de la formation initiale sur la carrière des agents, le CNFPT ne peut se soustraire à ses obligations légales. Pendant la période sous revue, il a été nécessaire d'ouvrir trois nouvelles écoles de formation (Nancy, Montpellier et Dunkerque). De nombreux lieux délocalisés de formation initiale ont également été mis en place. La formation initiale des agents de catégorie B, réalisée par les délégations, s'est également fortement accrue.
L'augmentation du nombre de stagiaires a des conséquences. Sauf à modifier en profondeur le dispositif, le CNFPT, ne pourra éviter, à ressources constantes, de peser fortement sur la variable d'ajustement que constitue la formation continue.	L'établissement partage ce diagnostic Les possibilités d'ajustement sur la préformation sont dorénavant très limitées. On assiste même à une remontée du besoin en 2002. Le CNFPT est démuné face aux évolutions à venir : il ne maîtrise pas les évolutions réglementaires et est insuffisamment associé en amont aux réformes
Un examen approfondi de la durée, du contenu et des modalités de la formation	Le CNFPT n'est pas habilité à tirer les conclusions des critiques formulées à l'encontre de la formation initiale.

<p>initiale ne peut être différé. Il est d'autant plus urgent que le dispositif ne fait pas l'unanimité parmi ceux qu'il concerne et que les critiques émises sont nombreuses et diverses. Il appartient au CNFPT d'en tirer la conclusion dans toute la mesure du possible.</p>	<p>Les critiques nombreuses et contradictoires montrent la difficulté de la réforme.</p> <p>La crise de la formation initiale, si elle est criante pour la fonction publique territoriale en raison des contraintes financières pesant sur le CNFPT, n'en concerne pas moins les trois fonctions publiques.</p>
--	---

Observations	Réponses
<p>Il faut donner acte au CNFPT d'avoir cherché à réformer la FIA en faisant porter ses efforts sur la définition de projets professionnels individualisés, sur le resserrement du temps de formation en école et sur la promotion d'une logique de formation étalée sur l'ensemble de la carrière.</p>	<p>Les marges de manœuvre de l'établissement restent limitées. Les ajustements de durée sont modestes et inscrits dans le cadre réglementaire.</p>
<p>Le Centre sera contraint d'examiner, en liaison avec la DGCL, les modifications législatives et réglementaires qui seront indispensables pour mieux assurer ses fonctions en la matière. L'augmentation du nombre de stagiaires d'ici 2006 pourrait atteindre 25 %.</p>	<p>L'établissement est conscient de la nécessaire collaboration avec la DGCL en amont des réformes.</p> <p>L'urgence des ajustements à réaliser doit être soulignée : il faut trois ans au moins pour qu'une réforme de la formation initiale entre pleinement en application.</p>

3. La formation continue

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **reconnait l'importance des formations « intra » qui représentent 40 % de l'activité de formation continue.**

Observations	Réponses
<p>Le CNFPT considère qu'il doit promouvoir une politique sélective en matière de formation continue dans la mesure où il ne se juge pas capable de répondre à l'ensemble des demandes exprimées par les collectivités.</p>	<p>L'impératif de sélectivité est prévu par la loi du 12 juillet 1984 qui dispose notamment que les interventions du CNFPT se fondent sur les plans de formation déposés par les collectivités. La formation continue n'est pas un « libre-service » ; elle doit entrer dans une démarche structurée.</p> <p>La loi prévoit également que les conseils d'orientation sont chargés de se prononcer sur les programmes de formation des délégations.</p>

Observations	Réponses
<p>Il en tire comme conséquence que c'est le principe de la mutualisation des formations qui est en cause ce qui provoque des inégalités de traitement entre les agents selon qu'ils sont issus ou non de collectivités capables de financer des formations au delà de la cotisation.</p>	<p>Le principe de mutualisation n'empêche pas le développement, au delà de la contribution mutualisée, d'actions de formation payantes.</p> <p>L'établissement est avant tout confronté à un problème d'utilisation du 1% qui sert de manière croissante à financer la cohérence de la fonction publique territoriale (concours, formation initiale, fonctionnaires privés d'emploi) au détriment de la formation continue.</p>
<p>La Cour prend l'exemple de la délégation de la Première Couronne pour souligner l'insuffisance des ressources consacrées à la formation continue.</p>	<p>L'établissement rappelle que la gestion de cette délégation fait par ailleurs l'objet de critiques de la Cour : ses crédits de formation ne sont pas gérés manière optimale.</p> <p>L'établissement doit répartir au mieux ses ressources et ne peut développer son action en simple réponse aux demandes des directeurs régionaux. Il appartient à ces derniers, avec leurs délégués et conseils d'orientation, de faire les meilleurs choix dans un</p>

<p>Le financement de la formation continue est posé. Le CNFPT s'efforce de faire la part entre les actions de formation continue correspondant à des priorités nationales indispensables aux évolutions de la fonction publique territoriale, et qui ont vocation à être financées par la cotisation mutualisée, et les actions dont la prise en charge doit relever des délégations régionales et de leurs conseils d'orientation.</p>	<p>cadre financier contraint.</p> <p>Les priorités nationales et les actions relevant des délégations sont toutes deux financées par la cotisation mutualisée. La définition des priorités doit tenir compte des problèmes à traiter sur les territoires. Il appartient aux institutions régionales d'adapter en conséquence les priorités nationales.</p>
<p>Le CNFPT considère que ses ressources doivent être augmentées pour lui permettre de faire face à ses missions, soit en prévoyant le financement des actions obligatoires par la dotation globale de fonctionnement, soit en faisant assurer le financement de toute nouvelle mission obligatoire par des ressources hors cotisation, soit en déplaçant la cotisation elle-même.</p>	<p>Le constat formulé par le CNFPT est fondé sur les observations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ l'effort global de formation des collectivités correspond à 3% environ de leur masse salariale ➤ l'effort moyen au sein de la fonction publique de l'Etat ressort à 8 % (dont 4 à 5 % pour la rémunération des agents en formation, soit un effort net de 3 à 4 %) ➤ les collectivités territoriales ont des besoins de compétences extrêmement diversifiés ➤ la poursuite de la décentralisation va susciter de nouvelles – et coûteuses – interventions à la charge du CNFPT

Observations	Réponses
<p>La Cour considère que, face à l'accroissement de la demande de formation continue, le CNFPT, au lieu d'éparpiller ses efforts, devrait chercher des solutions lui</p>	<p>L'établissement a engagé des actions dans ces différentes voies :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ le conseil d'administration a examiné le problème des dépenses logistiques en décembre 2001 (tout en respectant le cadre légal et réglementaire en vigueur), ➤ des priorités sont déterminées chaque année depuis

<p>permettant de maîtriser ses coûts : limiter la prise en charge des dépenses logistiques liées à la formation continue, déterminer des priorités dans le cadre de l'enveloppe mutualisée et réduire en conséquence l'offre du catalogue en excluant les formations trop coûteuses et peu adaptées, revoir le contenu des formations, donner la priorité à une professionnalisation des offres et déplacer la frontière entre la FIA et la formation continue.</p>	<p>1999 pour l'élaboration des programmes de formation,</p> <ul style="list-style-type: none">➤ la professionnalisation des formations se développe : réforme de la préparation aux concours, ajustement de la formation initiale, développement des actions « intra ». Le cadre réglementaire reste toutefois une contrainte forte,➤ le décroisement entre formation initiale et continue est engagé. 20 % de l'offre de formation continue des délégations est mobilisé pour des parcours de formation initiale (stages de spécialité). La nouvelle nomenclature des achats ne facilite pas ce décroisement puisqu'elle distingue : préparation aux concours, formation initiale et formation continue.
---	--

4. Les prestations de formation en partenariat

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- renonce à ses observations selon lesquelles la gestion du partenariat serait réalisée sans règles précises de facturation,
- admet la nécessité pour l'établissement de répondre au besoin de formation continue des collectivités territoriales sur le produit de la cotisation et lorsque celle-ci est insuffisante sous forme de formations payantes,
- abandonne, au vu des pièces fournies, les analyses particulières relatives à la gestion de certaines opérations de partenariat,
- ne conteste plus l'intervention de l'établissement au profit de structures extérieures à la fonction publique territoriale (Assemblée Nationale, Caisse des dépôts, La Poste, Monaco) lorsque ces interventions se situent dans le prolongement de l'action territoriale.

Observations	Réponses
<p>Le Centre apporte, par le biais du partenariat, aux fonctionnaires territoriaux des formations adaptées à leurs besoins en contrepartie, en principe, d'un juste prix.</p>	<p>Le développement des formations en partenariat repose sur une base légale (art. 8 de la loi du 12 juillet 1984)</p>
<p>Le développement du partenariat s'annonce difficile à terme. La Cour estime que les délégations sont perdantes dans la mesure où les coûts facturés n'incluent pas les dépenses indirectes de gestion. Elle pense que le Centre doit d'abord consolider ses missions obligatoires et ses moyens actuels en assurant aux collectivités des prestations de référence plutôt que de diluer son action dans des opérations nouvelles multiples qu'elle estime coûteuses et mal maîtrisées.</p>	<p>Trois raisons empêchent de suivre le raisonnement de la Cour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ la formation continue est une mission essentielle du CNFPT ; c'est sur ce terrain qu'il est jugé par les collectivités ➤ les collectivités sont autonomes dans la définition de leurs besoins de formation : le CNFPT doit y répondre au mieux de ses moyens et de ses compétences ➤ pour assurer la légitimité de la cotisation, l'établissement doit offrir aux collectivités une palette de formations suffisamment diversifiée <p>En mettant en place et développant le partenariat, le CNFPT répond souvent aux demandes de collectivités qui préfèrent s'adresser à un établissement qu'elles connaissent plutôt qu'à des prestations sur le marché.</p>
<p>Le CNFPT étudie les moyens à mettre en œuvre pour développer les recettes de partenariat avec les collectivités locales lorsqu'il prend en charge des formations particulières non prévues à son programme.</p>	<p>Le développement des actions payantes s'effectue, comme le souligne la Cour, pour assurer à la demande des collectivités, des formations particulières au delà du programme.</p>
<p>La Cour tire d'une pièce justificative des conclusions relatives à l'absence de rigueur dans la gestion des opérations en partenariat.</p>	<p>Après communication des pièces et explications relatives au dossier qui étayait cette affirmation, la Cour renonce dans le rapport définitif à produire un exemple de dysfonctionnement.</p> <p>L'établissement fait observer que si les désordres financiers évoqués par la Cour, sans autre exemple concret, étaient réels, la politique de partenariat menée depuis dix ans n'aurait pas connu un tel succès.</p>

	<p>Conscient de la difficulté de pilotage de cette activité, l'établissement a développé en 2002 un logiciel de pilotage du partenariat dont l'utilisation par les structures est d'usage obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2003.</p>
--	--

4. Les frais de mission des stagiaires

Observations	Réponses
<p>Le CNFPT a entrepris d'étudier les moyens permettant de maîtriser les frais de mission des stagiaires. Ces dépenses ont l'intérêt d'inciter les collectivités locales à accentuer leur politique de formation. Il n'en reste pas moins que cette obligation de prise en charge a des conséquences paradoxales : si elle peut s'appliquer à l'accompagnement de la formation initiale, elle paraît moins pertinente pour la formation continue dont la demande ne peut être planifiée.</p>	<p>La modification des règles de prise en charge des frais de mission des stagiaires relève d'une décision des pouvoirs publics ; une simple décision de l'établissement ne suffit pas.</p> <p>La Cour reconnaît à cette occasion les contraintes auxquelles l'établissement est soumis en matière de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ la prise en charge des frais de déplacement facilite l'accès des agents des petites collectivités territoriales à la formation ➤ la formation continue ne peut être planifiée et maîtrisée par le Centre de la même manière que la formation initiale ➤ la formation continue est très dépendante des besoins exprimés par les collectivités territoriales.
<p>Le centre cherche à obtenir une meilleure rationalisation de la gestion des frais de mission des stagiaires par la diffusion d'instructions rigoureuses et uniformisées. Ces interventions doivent faire l'objet d'un suivi efficace ce qui n'est pas toujours le cas comme le montrent les conditions d'utilisation du marché Havas par</p>	<p>Les modalités de gestion des frais de mission des stagiaires ont fait l'objet d'un débat en décembre 2001 au conseil d'administration.</p> <p>Des mesures ont été prises :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ publication d'une nouvelle circulaire sur les frais de déplacement en avril 2002 , ➤ développement d'expériences de prise en charge forfaitaire. <p>Le CNFPT est souvent confronté dans ce domaine à l'incompréhension des stagiaires et des collectivités qui attachent un grand prix aux conditions matérielles d'accueil.</p> <p>Les difficultés de mise en œuvre du marché Havas tiennent au public des deux structures visées par la</p>

certaines structures qui ne recherchent pas les économies maximales.	Cour (les cadres supérieurs à l'INET et les agents originaires des DOM à l'ENACT d'Angers).
---	--

HUITIEME PARTIE :

LA GESTION DES CHARGES DE COURS

1. La gestion administrative des chargés de cours

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte du fait que depuis la loi du 12 janvier 2002 les délégués et directeurs régionaux peuvent recruter les intervenants sur des bases juridiques certaines (délégation de signature),**
- **prend acte de l'engagement de l'établissement de faire signer aux intervenants un document attestant de l'effectivité de leur prestation afin de justifier le service fait,**
- **prend acte que l'établissement s'est doté à partir de 2002 d'une procédure automatisée de lettre de demande d'intervention permettant de contrôler le respect des plafonds horaires, le paiement à des homonymes et faisant office de contrat,**
- **donne acte à l'établissement de son projet de mise en place d'un contrôle automatisé à partir des lettres de demandes d'intervention.**

Observations	Réponses
L'organisation de la gestion des chargés de cours fait apparaître des lacunes importantes qui mettent en évidence son absence de contrôle. Le Centre ne parvient toujours pas à élaborer des méthodes claires de gestion et semble répugner, lorsque des instructions sont diffusées, à les faire appliquer.	L'établissement a constitué depuis 1998 un service responsable de la gestion des chargés de cours qui assure notamment les contrôles nécessaires. Des instructions ont été diffusées et un suivi précis effectué, notamment pour les quotas d'heures. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la gestion des chargés de cours est assurée par une application informatique directement interfacée avec le logiciel de suivi de l'activité. Aucune intervention ne peut désormais être commandée en dehors de cette procédure automatisée. La mise en œuvre de ce logiciel a été lancée en 2000.

Observations	Réponses
<p>Les délégués et directeurs régionaux recrutent directement les chargés de cours. La délégation de signature correspondante n'est pas régulière. Le recrutement des personnels, y compris les vacataires chargés de cours, est expressément réservé au conseil d'administration et au président.</p>	<p>Le directeur général peut procéder aux recrutements par délégation du président. La gestion de 12 736 chargés de cours (chiffre 2000) empêche matériellement le directeur général de procéder personnellement aux actes juridiques correspondants.</p> <p>Compte tenu de la nécessaire réactivité des interventions des structures, il est difficilement concevable de mettre en place une gestion centralisée des commandes d'interventions.</p> <p>Les délégués régionaux ont toutefois délégation de signature du président pour faire assurer les actions de formation. Il est donc légitime que les délégués puissent signer les demandes d'intervention qui font partie intégrante des actions de formation.</p> <p>Depuis 2002, le régime des délégations de signature a évolué et permet une délégation de signature aux délégués, et par empêchement, aux directeurs régionaux.</p>
<p>La gestion des chargés de cours est effectuée par les délégations et les écoles au moyen d'une application informatique. Les dossiers, éparpillés dans les structures, et détenus souvent par les cadres pédagogiques, sont incomplets et mal suivis. Les autorisations des employeurs, les attestations relatives à d'autres activités, le récapitulatif des heures effectuées dans l'année, les diplômes et les capacités détenues ne figurent pas toujours dans les dossiers.</p>	<p>Des instructions claires ont été données aux structures sur les pièces à recueillir. La liste des pièces précise ce qui doit être conservé localement et ce qui doit être transmis au siège.</p> <p>Le service des chargés de cours détient un double des pièces nécessaires au paiement des interventions. Ce service doit néanmoins gérer 30.000 dossiers actifs. Il est toutefois difficile d'obtenir, dans certains cas, les autorisations des employeurs.</p> <p>Depuis 1999, un dossier est ouvert au service central pour chaque intervenant. Ce dispositif représente une mobilisation de moyens et de personnels non négligeable.</p>
<p>Des dysfonctionnement portent sur l'attestation du service accompli par les chargés de cours. Les preuves écrites témoignant du service fait ne sont pas établies systématiquement. Les lettres</p>	<p>La mise en place de la lettre de demande d'intervention informatisée permet de rationaliser la gestion des intervenants. Elle produit la lettre de commande, un récapitulatif des interventions et facilite la certification du service fait.</p> <p>L'établissement examine les conditions de mise en place d'un engagement des intervenants sur l'effectivité des prestations par la signature d'un</p>

<p>d'inter-vention manquent parfois de précision. La vérification du service accompli demeure impossible car les intéressés ne signent pas de document attestant l'effectivité de leur prestation.</p>	<p>bordereau (déjà en place dans certaines délégations). Les imprécisions dans la commande relevées par la Cour pour une délégation ont trait aux corrections de concours pour lesquelles il est fait une estimation du nombre de copies par référence à la moyenne observée sur les précédents concours. Le nombre définitif est ajusté au vu du nombre de candidats ayant effectivement composé.</p>
--	--

Observations	Réponses
<p>Des lettres de demande d'inter-vention ont été élaborées par certaines structures à titre de régularisation.</p>	<p>Le dispositif informatisé mis en place au 1^{er} janvier 2002 interdit ces régularisations a posteriori.</p>
<p>La procédure de mandatement utilisée par les services et le siège est rudimentaire. Elle peut prêter facilement à des erreurs et ne prévoit pas le contrôle des pièces justificatives du service fait.</p>	<p>Le mandatement et le contrôle du comptable sont établis à partir du récapitulatif de paie établi chaque mois. Ce document reprend pour chaque intervenant la totalité du bulletin de paie sur lequel figure la nature du travail effectué. Ce document fournit également les dates des interventions et le code analytique du stage ou du concours permettant à l'ordonnateur de s'assurer de l'effectivité de la prestation.</p>
<p>Le contrôle de l'agent comptable n'est pas pleinement exercé. Il n'est destinataire mensuellement que des états de paie relatifs aux intervenants et d'un certificat administratif attestant globalement le service fait pour l'ensemble des chargés de cours et mentionnant le montant global des rémunérations à verser.</p>	<p>L'attestation du service fait relève de la seule responsabilité de l'ordonnateur. Elle ne peut être effectuée à ce stade de la procédure que globalement. Le livre de paie transmis chaque mois à l'agent comptable reprend, pour chaque intervenant, la totalité des mentions figurant sur le bulletin de paie.</p>

2. Le statut des chargés de cours

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **renonce à ses observations sur le paiement de frais de missions aux chargés de cours,**
- **prend acte de la correction par l'établissement d'anomalies dans la paie de certains chargés de cours,**
- **prend acte des mesures prises pour éviter que des homonymies ne conduisent au cumul de plusieurs rémunérations pour un même chargé de cours.**

Observations	Réponses
<p>La cour souligne le non respect du quota d'heures assigné aux chargés de cours (720 heures pour un non fonctionnaire, 300 heures pour un fonctionnaire).</p>	<p>Les cas répertoriés pour les années 1994-95 ont trait à la période précédant la transmission du précédent rapport de la Cour qui a conduit à affirmer la règle des quotas d'heures et à renforcer les contrôles.</p> <p>Outre les cas particuliers des années 1994-95, l'établissement recense 2 dépassements en 1996, 1 en 1999 et 2 en 2000 (pour le quota de 720 heures). Ces chiffres doivent être rapportés aux 12.736 chargés de cours (dont 5.175 fonctionnaires).</p> <p>Les blocages informatiques mis en place en 1996 sont efficaces. Ils ne peuvent être levés que par le siège. Les dépassements autorisés en 2000 ont trait aux nouvelles règles de calcul des quotas qui incorporent désormais les corrections de copies de concours. Les exceptions ont été gérées par le siège pour faciliter la transition (4 pour les fonctionnaires, 2 pour les non fonctionnaires).</p>
<p>Deux cas particuliers sont soulevés par la cour afin de montrer l'absence de contrôle du siège sur les saisies horaires par les services.</p>	<p>Les deux situations évoquées ont trait à des anomalies corrigées et régularisée dans la paie deux mois plus tard ; il s'agit d'une double saisie, d'une part, et d'une erreur de codification, d'autre part.</p>
<p>L'examen des DADS 2000 fait apparaître que plus de 200 chargés de cours ne sont pas répertoriés par</p>	<p>Ce dispositif a pour objet d'éviter la confusion entre deux intervenants ayant le même patronyme. La situation sera clarifiée pour les DADS 2002.</p> <p>Cette situation n'a pas d'incidence sur les cumuls de</p>

leur nom et prénom mais par un numéro matricule.	rémunérations.
Il n'y a pas de distinction entre les heures de cours, les corrections et les travaux préparatoires dans les états et bulletins de paie.	La distinction entre les trois types d'interventions est reportée dans le journal de paie et sur le bulletin de chaque intervenant.
Partant d'une discordance entre les données fournies par le siège et celles produites par une délégation, la Cour en tire comme conclusion que la répartition entre les heures de cours, les corrections et les travaux préparatoires n'est pas réalisée sérieusement.	Après vérification, il apparaît que la discordance évoquée par la Cour n'existe pas ; les pièces correspondantes sont produites.

3. Les travaux préparatoires réalisés par les chargés de cours

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- **prend acte de l'engagement de l'établissement à rechercher les moyens de mieux suivre les travaux préparatoires réalisés par les chargés de cours**

Observations	Réponses
Le contrôle des travaux préparatoires des chargés de cours manque de clarté. Ces travaux représentent une variable d'ajustement des rémunérations des formateurs dont usent les cadres pédagogiques et les directeurs de services. Sauf	Ce problème est commun à tous les organismes de formation. De nombreuses prestations de ce type se prêtent difficilement à la livraison de produits concrets. Il appartient à chaque cadre pédagogique, sous le contrôle du directeur régional, de valider la pertinence des travaux préparatoires. L'établissement va rechercher les moyens de suivre cette activité de manière plus précise et d'en apprécier la cohérence avec les enseignements dispensés

cas exceptionnels, ils ne donnent pas lieu à livraison de réalisations concrètes de la part des intervenants.	En 2000, les travaux préparatoires représentent 5,1 % des montants versés, soit 3 minutes par heure de cours en moyenne.
--	---

4. L'utilisation des crédits de chargés de cours à des fins irrégulières

Au vu des réponses apportées au rapport provisoire, la Cour :

- prend acte de la régularisation de la situation d'un agent recruté par la délégation de la Première Couronne sur des crédits de chargés de cours**

Observations	Réponses
La Cour insiste sur l'utilisation des chargés de cours pour réaliser des tâches adminis-tratives. Elle cite à cet effet la délégation de la première couronne (entre 1997 et 2001).	L'établissement rappelle le cas particulier de cette délégation pour la période considérée. Un meilleur contrôle par le siège des crédits consacrés au remplacement des personnels en a conduit cette délégation à tourner les instructions reçues. Il a été mis fin à ces procédés en 2001.

**LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE :
UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE**

Alors que s'engage « l'acte II » de la décentralisation, qui impliquera des transferts de compétences et de personnel aux collectivités territoriales, il apparaît nécessaire de moderniser le CNFPT afin qu'il permette l'adaptation des formations des fonctionnaires territoriaux aux besoins évolutifs des collectivités, car ils seront les garants du succès des réformes engagées.

L'enquête demandée par la commission des finances du Sénat à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur la gestion du Centre national de la fonction publique territoriale, émet un certain nombre de critiques sur l'organisation et la gestion du centre. La plupart sont prises en compte par l'institution, à travers un programme d'engagement précis. D'autres impliquent des modifications législatives et réglementaires, le cadre actuel apparaissant trop rigide pour permettre d'engager l'ensemble des évolutions nécessaires.

Le présent rapport d'information, qui rassemble dans un même document la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur la gestion du CNFPT et le procès-verbal intégral de l'audition conjointe, par la commission des finances, de M. André Rossinot, président du CNFPT, et des magistrats de la Cour des comptes, ouvre des pistes de réflexion et trace la voie des réformes à engager pour préparer l'avenir.