



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

CENTRE DE GESTION DE LA  
FONCTION PUBLIQUE  
TERRITORIALE DE L'EURE

(27)

Exercices 2017 à 2022

Observations  
délibérées le 30 janvier 2024

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>1</b>
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>2</b>
<b>OBLIGATIONS DE FAIRE</b> .....	<b>2</b>
<b>I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE</b> .....	<b>2</b>
<b>II - PERIMETRE DE COMPETENCE ET ORGANISATION DES INSTANCES</b> .....	<b>2</b>
A - LE PERIMETRE DE COMPETENCE .....	3
B - L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES.....	4
1- Le fonctionnement institutionnel .....	5
2- La direction générale et l'organisation du centre.....	6
<b>III - LA GESTION DU PERSONNEL</b> .....	<b>7</b>
A - LES STRATES D'ASSIMILATION DES CENTRES DE GESTION .....	7
B - L'EVOLUTION ET LA STRUCTURE DES EFFECTIFS.....	7
C - LE TEMPS DE TRAVAIL .....	10
D - LE COMPTE EPARGNE-TEMPS.....	10
E - L'ABSENTEISME .....	11
F - LA GESTION DES CARRIERES AU SEIN DE L'ETABLISSEMENT .....	12
G - LE REGIME INDEMNITAIRE .....	13
H - LA GESTION DE CARRIERE ET LE REGIME INDEMNITAIRE DE LA DIRECTION GENERALE.....	13
<b>IV - LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE</b> .....	<b>14</b>
A - L'ORGANISATION DE LA GESTION FINANCIERE .....	14
B - INFORMATION BUDGETAIRE ET FIABILITE DES COMPTES .....	14
1 - Les rattachements de produits et de charges .....	15
2 - Le suivi du patrimoine et les dotations aux amortissements .....	15
3 - Les provisions .....	16
C - LA TRAJECTOIRE FINANCIERE .....	16
1- La stratégie financière .....	16
2- La prévision annuelle budgétaire annuelle.....	17
3- Le fonctionnement.....	17
4- La situation bilancielle .....	19
<b>V - L'EXERCICE ET LE FINANCEMENT DES MISSIONS</b> .....	<b>21</b>
A - L'EXERCICE DES MISSIONS .....	21
1- La coopération au niveau régional.....	21
2- La gestion du dialogue social et le fonctionnement des instances paritaires consultatives .....	24
3- L'exercice d'une mission spécifique : l'exemple des lignes directrices de gestion...25	25
B - LE FINANCEMENT DES MISSIONS .....	28
1 - Le financement des missions obligatoires .....	28
2 - Le financement des missions facultatives .....	29
<b>ANNEXES</b> .....	<b>31</b>

Rapport d'observations définitives

## SYNTHESE

Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Eure (CDG 27), situé à Evreux, gère 762 collectivités et établissements publics affiliés, représentant 8 523 agents titulaires.

Le CDG 27 s'est doté dès 2014 d'un projet d'administration pour la réalisation de ses missions et de son équilibre financier. Il a fait évoluer son organisation interne, mettant en œuvre une politique croisée de dématérialisation et de formation de son personnel, et recentrant ses missions plus principalement sur le socle obligatoire, ce qui a permis de diminuer d'un tiers ses effectifs en quelques années tout en augmentant la satisfaction de ses affiliés.

La trajectoire financière du centre a été orientée, dès l'adoption du projet d'administration, vers un objectif de diminution du fonds de roulement et de la trésorerie, tout en menant une politique de maîtrise des charges de fonctionnement (charges de personnel essentiellement).

Cette contraction du fonds de roulement et de la trésorerie s'est réalisée par l'adoption d'un taux de cotisation additionnelle volontairement bas pendant plusieurs exercices, avant de rehausser à nouveau celui-ci en 2022, pour demeurer au point d'équilibre visé. Non endetté, n'ayant pas de projet majeur d'investissement et disposant d'une trésorerie d'un million d'euros environ correspondant à près de quatre mois de charges de gestion, le CDG 27 a une situation financière confortable.

L'analyse de l'exercice de plusieurs missions (animation des instances, organisation des concours et soutien à la mise en place des lignes directrices de gestion) a permis d'observer la capacité d'adaptation du centre de gestion aux évolutions de périmètre qu'il a connues depuis plusieurs années. La mise en œuvre de ces missions n'appelle pas d'observation majeure.

Toutefois, la chambre constate l'insuffisance des recettes issues des cotisations obligatoires pour financer les missions obligatoires du centre, qui conduit ce dernier à opérer irrégulièrement une fongibilité avec les cotisations additionnelles afin de permettre un équilibre global des ressources affectées aux missions du centre.

**Rapport d'observations définitives**

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Mettre en place des modalités de contrôle effectives du décompte du temps de travail.

**OBLIGATIONS DE FAIRE**

2. Effectuer une mise à jour annuelle du DUERP (article R. 4121-2 du code du travail).
3. Mise en conformité des lignes directrices de gestion avec le II. 2° de l'article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

**I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE**

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Eure (CDG 27) pour les exercices 2017 à 2022. Par lettre en date du 4 juillet 2023, le président de la chambre en a informé M. Pascal Lehongre, ordonnateur en fonction. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 9 novembre 2023.

Le présent contrôle a porté sur l'organisation du centre de gestion et des instances dirigeantes, la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion des ressources humaines, l'exercice effectif de ses compétences, en particulier les missions relatives aux concours et le conseil aux collectivités dans le cadre de la mise en place des lignes directrices de gestion, et l'animation du dialogue social pour les entités affiliées

Lors de sa séance du 28 novembre 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises à M. Lehongre, qui y a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 30 janvier 2024, le présent rapport d'observations définitives.

**II - PERIMETRE DE COMPETENCE ET ORGANISATION DES INSTANCES**

Créés par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) sont des établissements locaux à caractère administratif. Ils relèvent de l'instruction budgétaire et comptable M 832.

Les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet sont obligatoirement affiliés à un centre de gestion.

## Rapport d'observations définitives

Depuis 1984, de nouvelles dispositions législatives<sup>1</sup>, reprises dans le code général de la fonction publique (CGFP)<sup>2</sup>, sont venues enrichir les missions des CDG et conduisent ces organismes à développer leur offre de services et à adapter leur organisation interne.

Les missions sont réparties par la loi en missions obligatoires et facultatives. Le CDG 27 peut exercer certaines d'entre elles pour le compte de tous les employeurs publics territoriaux affiliés ou pour le compte de tous les employeurs publics territoriaux situés dans son ressort géographique. D'autres missions peuvent lui être confiées au choix des employeurs affiliés ou non affiliés.

Parmi les principales missions obligatoires, le CDG 27 a notamment compétence pour la gestion de la carrière et le suivi des dossiers des fonctionnaires territoriaux, le fonctionnement des commissions administratives paritaires, l'organisation des concours, l'aide au recrutement et l'accompagnement à la mobilité des agents ainsi que la tenue des comités médicaux.

Au-delà de ses attributions obligatoires, le centre de gestion a développé au fil des années de nombreuses missions facultatives. Il propose ainsi aux collectivités du département, notamment, des services d'expertise dans le domaine de la prévention des risques professionnels en matière d'hygiène et de sécurité de la médecine du travail, de l'accès aux locaux des personnes en situation de handicap, ainsi que le maintien et le retour à l'emploi des personnes handicapées, l'aide à la gestion des archives, le conseil et l'assistance en recrutement sur poste permanent, et enfin de l'organisation des services. Il met également à leur disposition du personnel qualifié pour des renforts ou remplacements.

**Tableau n° 1 : Les missions facultatives exercées par le CDG 27**

Les visites médicales
Les missions d'ergonomie
L'aide au traitement des archives
L'élaboration des paies pour les collectivités et établissements publics de moins de 10 paies
Les missions temporaires
Le contrat groupe assurance statutaire et les conventions prévoyance santé
La convention FIPHFP
La prévention
L'aide au recrutement
Le référent signalement des actes de violence, harcèlement, agissements sexistes
La médiation préalable obligatoire
La mission conseil et assistance chômage

Source : CDG 27

### **A - Le périmètre de compétence du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Eure**

S'agissant des collectivités et établissements publics locaux dotés au moins d'un agent, le département de l'Eure compte 585 communes, 15 intercommunalités au 1<sup>er</sup> septembre 2019 (11 communautés de communes, 4 communautés d'agglomération) et le département. Les autres établissements présents sur le territoire sont des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes.

<sup>1</sup> Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ; loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale ; loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions financières administratives.

<sup>2</sup> Articles L. 452-34 à 48.

## Rapport d'observations définitives

Au 31 décembre 2022, 762 collectivités et établissements publics, représentant 8 523 agents titulaires, étaient affiliés auprès du centre de gestion.

**Tableau n° 2 : Evolution du nombre des organismes affiliés obligatoires et volontaires auprès du CDG 27**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Affiliés obligatoires</b>	806	774	767	762	760	760
<i>Dont communes</i>	611	596	589	584	584	584
<i>Dont EPCI et autres établissements</i>	195	178	178	178	176	176
<b>Affiliés volontaires</b>	2	2	2	2	2	2
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont EPCI et autres établissements</i>	2	2	2	2	2	2
Effectifs gérés	10 816	10 875	10 867	10 810	10 911	11 549
<b>dont effectifs titulaires</b>	<b>8 641</b>	<b>8 513</b>	<b>8 578</b>	<b>8 625</b>	<b>8 689</b>	<b>8 523</b>

Source : données CDG 27

Durant la période de contrôle 2017-2022, le nombre d'organismes affiliés à titre obligatoire a diminué de 6 %, passant de 806 organismes à 760.

La baisse du nombre d'affiliés obligatoires est imputable aux fusions dans le cadre de la création de communes nouvelles, à des transferts de compétence pouvant entraîner la dissolution de certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et surtout à la nouvelle carte intercommunale issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, qui a diminué le nombre d'EPCI à fiscalité propre. Le centre a indiqué qu'aucune sortie de l'affiliation obligatoire n'était en lien avec un dépassement du seuil des 350 fonctionnaires titulaires.

Fin 2022, le CDG 27 comptait 760 affiliés obligatoires structurés en 584 communes<sup>3</sup> et 176 EPCI.

L'établissement public ne compte que deux affiliations volontaires, la communauté d'agglomération Seine Normandie Aménagement (SNA) et le service départemental d'incendie et de secours de l'Eure (SDIS de l'Eure) pour son personnel administratif. Ainsi, hormis ces deux organismes, l'ensemble des organismes affiliés au centre de gestion le sont de manière obligatoire.

Sur la période 2017 à 2022, le nombre total des effectifs gérés par le centre a augmenté de 6,78 %, passant de 10 816 agents en 2017 à 11 549 agents en 2022, alors que le nombre des titulaires a diminué de 1,4 %, passant de 8 641 agents en 2017 à 8 523 en 2022.

## B - L'organisation et le fonctionnement des instances du CDG 27

Le décret n° 85-643 du 26 juin 1985 régit le fonctionnement du centre et la répartition des compétences entre le conseil d'administration, son président, les vice-présidents et le directeur.

<sup>3</sup> Parmi les communes du département de l'Eure, seule celle d'Evreux n'est pas affiliée au centre de gestion.

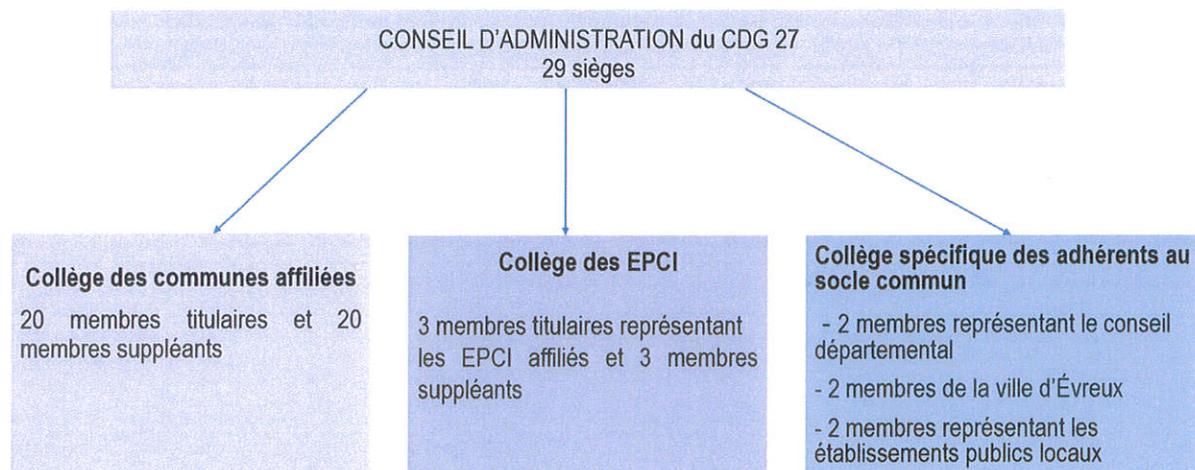
## Rapport d'observations définitives

1- Le fonctionnement institutionnela - Le conseil d'administration

Le CDG 27 est dirigé par un conseil d'administration composé exclusivement de représentants des collectivités et établissements publics affiliés.

Les membres du conseil d'administration ont été renouvelés à la suite des élections municipales du 22 octobre 2020. Le conseil issu du scrutin du 5 novembre 2020 compte vingt-neuf sièges de titulaires et autant de sièges de suppléants.

Les sièges sont répartis en trois collèges : le collège des communes affiliées (20 membres), le collège des établissements publics locaux affiliés (trois membres) et le collège spécifique des adhérents au titre du socle commun (six membres).



Source CRC d'après éléments CDG 27 de l'Eure

Le fonctionnement du conseil d'administration et du bureau (article 22 du décret de 1985) n'appelle pas d'observation.

En application de l'article 27 du même décret, le conseil d'administration doit adopter un règlement intérieur.

Si le règlement en vigueur durant la période sous revue était imprécis sur des questions comme le nombre et la répartition des membres du conseil et de son bureau, les règles de suppléance de ces membres, les modalités de prise en charge des indemnités et frais de séjour ou la prise en charge des accidents subis par les membres du conseil dans l'exercice de leurs fonctions, les règles relatives aux délégations de signature ou encore les modalités relatives aux modifications du règlement intérieur, le conseil d'administration a adopté, le 23 novembre 2023, une délégation modifiant le règlement intérieur qui répond aux exigences des textes et qui est désormais accessible sur le site internet du CDG 27.

b - Le président et les vice-présidents

En application de l'article 21 du décret du 26 juin 1985, le conseil d'administration élit le président du centre de gestion et deux à quatre vice-présidents parmi les membres titulaires représentant les collectivités et l'ensemble des établissements publics affiliés au centre.

L'actuel président du centre de gestion a été renouvelé dans cette fonction le 5 novembre 2020 et quatre vice-présidents ont également été élus.

## Rapport d'observations définitives

Conformément aux textes, le président du centre de gestion prépare et exécute les décisions du conseil d'administration. Il signe les procès-verbaux des séances et les notifie aux membres du conseil d'administration et à l'agent comptable.

Le président publie la liste des membres du conseil d'administration et du bureau, signe les marchés et conventions passées par le centre de gestion, et représente le centre en justice et auprès des tiers. Il est chargé de la direction technique, administrative et financière du centre. Il nomme le directeur et les agents du centre et a autorité sur l'ensemble des services.

Le président a reçu délégation du conseil d'administration et a lui-même délégué l'exercice d'une partie de ses attributions à plusieurs membres du conseil d'administration, dans des conditions qui n'appellent aucune observation.

Dans le cadre de ses fonctions, le président ainsi que les vice-présidents perçoivent des indemnités de fonctions, dont le calcul et le versement n'appellent aucune observation.

### 2- La direction générale et l'organisation du centre

Sur la période 2017 à 2022, l'organisation du CDG 27 est articulée autour de deux directions, la direction « Gestion des carrières » placée sous l'autorité de la directrice générale des services (DGS) et la direction « Emploi ressources », rattachée à la directrice générale adjointe (DGA).

La direction « Gestion des carrières » comprend le service « gestion de la carrière » et le département Santé. La direction « Emploi ressources » est répartie en plusieurs services : ressources humaines, finances, cellule communication, cellule accueil, cellule conseil et assistance en recrutement sur poste permanent, service aide à l'archivage, cellule actions emploi / bourse de l'emploi et le service « Concours ».

Les éléments relatifs à la gestion de la carrière et du régime indemnitaire des cadres de la direction générale sont traités dans la partie sur les ressources humaines du présent rapport.

Conformément aux dispositions de l'article 29 du décret du 26 juin 1985, le président a donné délégation de signature au DGS ainsi qu'au DGA pour les bons de commande, toutes les pièces ou formalités concernant la réalisation des missions de l'établissement public, dont celles concernant la gestion du personnel, le service missions temporaires<sup>4</sup> et les élections professionnelles.

Le domaine d'application de la délégation de signature du président est limité et doit être précis et énumérer les actes concernés par la délégation. La délégation de signature ne peut avoir un caractère général et ne pas porter sur les compétences essentielles de l'autorité délégante<sup>5</sup>. Le président du CDG 27 a signé un nouvel arrêté le 11 novembre 2023, prenant en compte ces observations.

<sup>4</sup> Les contrats.

<sup>5</sup> CE, Ass., 13 mai 1949, Couvrat.

Rapport d'observations définitives

### III - LA GESTION DU PERSONNEL

#### A - Les strates d'assimilation des centres de gestion

Pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux de catégorie A<sup>6</sup>, un seuil démographique minimal est requis. Les règles d'assimilation applicables aux centres de gestion sont alors fixées à l'article 3 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000. En outre, des dispositions statutaires particulières applicables aux emplois administratifs de direction<sup>7</sup> sont soumises à des conditions de seuil.

Conformément à l'article 3 précité, « les centres de gestion sont assimilés à des communes en fonction du total des effectifs régis par la loi du 26 janvier 1984 susvisée qui relèvent des collectivités et établissements du ressort de ces centres ».

Les effectifs retenus pour la détermination de ce seuil minimal sont ceux résultant de l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des services publics locaux publiée par l'INSEE<sup>8</sup>.

Cette disposition suscite deux interrogations. En premier lieu, la notion de ressort est interprétée par les centres de gestion comme une simple notion géographique, sans que les travaux d'adoption du décret aient apporté des précisions en ce sens.

Or le ressort pourrait être également interprété comme fonctionnel, en se fondant sur la réalité des collectivités effectivement affiliées et des effectifs en découlant. Cette interprétation, qui exigerait une mise à jour très régulière des affiliés, aurait le mérite de correspondre à la réalité de la charge du centre de gestion, et de permettre une cohérence avec les dispositions indemnitaires et d'effectifs découlant de la strate retenue. Cette situation ne trouve néanmoins pas à s'appliquer pour le CDG 27 de l'Eure.

En second lieu, cette transposition de strate, réputée objective, n'a pas amené le centre de gestion de l'Eure, tout au long de la période de contrôle, à formaliser l'appartenance à cette strate, par une délibération concernant ce point, ce qui aurait permis au conseil d'administration de prendre conscience des conséquences en matière d'effectifs et de questions indemnitaires.

Ainsi, la seule délibération prise par le centre de gestion de l'Eure traite, par la délibération du 4 février 2010, de la création d'un poste d'administrateur. Cet acte précise que le CDG 27 est assimilé à une classe démographique de 40 000 à 80 000 habitants selon l'enquête de l'INSEE.

Toutefois, le CDG 27 a adopté une délibération concernant la strate de référence du centre lors du conseil d'administration du 23 novembre 2023.

#### B - L'évolution et la structure des effectifs

Un projet de direction 2014-2020 a été défini, puis adopté à l'occasion du vote du budget primitif 2015. Il prévoyait une stratégie touchant à la fois à la redéfinition des missions et des moyens associés, humains et financiers, avec un recentrage des compétences vers les missions obligatoires du centre, tout en formant les agents pour permettre une professionnalisation accrue et en mettant en œuvre une dématérialisation poussée. Prolongé lors du renouvellement du conseil d'administration en 2020, il a été mis en œuvre au cours de la période de contrôle avec des conséquences sur les effectifs et la formation.

<sup>6</sup> Attaché principal, ingénieur principal, directeur territorial, administrateur territorial, ingénieur en chef territorial.

<sup>7</sup> Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

<sup>8</sup> Sont pris en compte le total des effectifs régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et employés par les collectivités et établissements publics situés dans le ressort géographique des CDG.

## Rapport d'observations définitives

Au 31 décembre 2022, le CDG 27 employait 29 agents sur emplois permanents, essentiellement des fonctionnaires, correspondant à 27,7 équivalents temps plein (ETP), soit 9 agents de moins depuis 2017 (8,2 ETP), ce qui le place en dessous de la moyenne nationale des centres de gestion, en termes d'effectifs propres, celle-ci étant de 50 agents<sup>9</sup>.

**Tableau n° 3 : L'évolution des effectifs selon le statut exprimé en ETP entre 2017 et 2022**

	Titulaires	Non titulaires	Total
2017	33,3	2,56	35,86
2018	31,8	2,56	34,36
2019	31,2	2,68	33,88
2020	29	3,18	32,18
2021	28,2	1,5	29,7
2022	26,2	1,5	27,7

Source : CRC d'après les données transmises par le CDG 27

En 2022, le CDG 27 ne compte que 21 % d'agents de catégorie A (33 % en moyenne nationale) pour 54 % d'agents de catégorie B et 25 % d'agents de catégorie C.

**Tableau n° 4 : L'évolution des effectifs selon la catégorie hiérarchique exprimés en ETP entre 2017 et 2022**

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
2017	7,68	14,78	13,4
2018	6,68	19,28	8,4
2019	6,58	18,5	9,2
2020	7,58	16,2	8,4
2021	5,9	15	8,8
2022	5,9	15	6,8

Source : CRC d'après les données transmises par le CDG 27

Ainsi, le taux d'encadrement est relativement faible pour une structure dont la vocation est le conseil aux collectivités locales.

La baisse des effectifs observée sur la période de contrôle concerne surtout des agents de catégorie C, soit - 12,7 % en moyenne annuelle, et dans une moindre mesure des agents de catégorie A, soit - 5,1 %. Il n'existe pas d'emploi de directeur de cabinet ni de chargé de mission.

En 2022, 48 % des agents de l'établissement sont affectés aux missions obligatoires, 23,5 % aux missions facultatives et 28,5 % aux fonctions support.

<sup>9</sup> Source : enquête globale 2018 de la FNCDG.

## Rapport d'observations définitives

Tableau n° 5 : L'évolution des effectifs par type de mission exprimés en ETP entre 2017 et 2022

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Missions obligatoires	15,88	44,3 %	15,08	43,9 %	16,1	47,0 %	15,1	46,9 %	15,3	51,5 %	13,3	48,0 %
Missions facultatives	12,28	34,2 %	11,38	33,1 %	9,48	27,7 %	9,18	28,5 %	6,5	21,9 %	6,5	23,5 %
Support interne dont DGS et DGA	7,7	21,5 %	7,9	23,0 %	8,7	25,4 %	7,9	24,5 %	7,9	26,6 %	7,9	28,5 %
<b>Nombre total des agents</b>	<b>35,86</b>	<b>100,0 %</b>	<b>34,36</b>	<b>100,0 %</b>	<b>34,28</b>	<b>100,0 %</b>	<b>32,18</b>	<b>100,0 %</b>	<b>29,7</b>	<b>100,0 %</b>	<b>27,7</b>	<b>100,0 %</b>

Source : données transmises par le CDG 27

Toute l'organisation du CDG 27 a fait l'objet d'adaptations successives dans un contexte de maîtrise de la masse salariale, qui a baissé de 1,8 M€ en 2017 à 1,6 M€ en 2022.

Le projet d'administration engagé depuis 2015 par les élus repose en effet sur un recentrage des activités sur les missions obligatoires et les moyens à y consacrer. L'établissement a ainsi mis en place depuis 2016 une gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), mise à jour chaque année, afin de répondre au projet des élus.

La GPEC comporte des indicateurs sur les effectifs, les jours de formation, le suivi des mobilités par emploi, la pyramide des âges afin d'anticiper les départs en retraite et les remplacements et les actions de transfert des compétences. A titre d'exemple, dans le cadre du remplacement de la DGA qui fait valoir ses droits à la retraite à compter de 2024, un agent en poste au sein du CDG 27 bénéficie d'un « tuilage »<sup>10</sup> dans la perspective d'une mutation interne. La politique de recrutement de l'établissement repose en priorité sur la mobilité et la promotion interne en fonction des compétences des agents.

La baisse des effectifs est liée au recentrage sur les missions obligatoires et résulte, outre le choix d'externaliser l'entretien du bâtiment ainsi que la maintenance informatique, du passage de quatre à deux directeurs et d'un médecin de prévention au lieu de quatre, de la fin de la mission « développement durable », de la reprise en interne des missions de l'ergonome ainsi que de la suppression d'agents ayant la responsabilité des missions ayant fait l'objet d'une réorganisation interne<sup>11</sup> avec une montée en compétence des agents en fonctions et une co-construction de parcours professionnels.

La chambre relève également que le nombre de jours de formation a évolué de sept jours en moyenne par agent en 2017 et 2018, ce qui a permis une montée en compétences des agents, à trois jours en 2022. Selon l'établissement, la mise à jour des connaissances nécessite désormais moins de formation.

<sup>10</sup> Le tuilage est une technique qui consiste à faire former la personne à nommer par l'agent qui occupe ou occupait précédemment le poste.

<sup>11</sup> Création d'une mission archivage électronique carrières et médecine, suppression de la cellule conseil non statutaire et de la cellule conseil statutaire.

## Rapport d'observations définitives

Tableau n° 6 : L'évolution du nombre de jours de formation de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nbre de jours de formation	243	257,5	102	100	105	76
Effectif en ETP	35,86	34,36	34,28	32,18	29,7	27,7
Nbre moyen de jours de formation par agent	7	7	3	3	4	3

Source : CRC à partir des données du CDG 27 (GPEC – mise à jour 2023)

### C - Le temps de travail

L'organisation du temps de travail est régie par un règlement intérieur adopté par le conseil d'administration le 6 octobre 2016 et mis en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La durée annuelle de travail a été fixée à 1 607 heures, conformément à la réglementation, et la durée quotidienne, à 7 heures 48 minutes.

Le cycle hebdomadaire étant dès lors de 39 heures, 23 jours de récupération du temps de travail (RTT) sont octroyés au personnel exerçant à temps complet, sur la base d'une durée annuelle du travail équivalente à 1 600 heures. La journée de solidarité est fixée au lundi de Pentecôte selon les termes de la délibération du conseil d'administration du 18 novembre 2004, avec réduction d'un jour RTT.

Ce règlement fixe également les conditions de mise en place du régime d'horaires variables<sup>12</sup> reposant sur des plages fixes et des plages mobiles, l'utilisation des plages mobiles étant laissée à la libre appréciation des agents, définie en accord avec le responsable hiérarchique. Les agents chargés de l'accueil et du standard téléphonique sont astreints aux horaires d'ouverture de l'accueil.

L'établissement public a indiqué ne pas avoir mis en place de modalités de contrôle des horaires quotidiens de chaque agent, ni de manière déclarative<sup>13</sup>, ni de manière automatisée, contrairement à ce que prévoit l'article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

La chambre invite le CDG 27 à mettre en place des modalités de contrôle de décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chacun de ses agents, afin de se conformer à la réglementation en vigueur.

### D - Le compte épargne-temps

Par délibération du 28 septembre 2010, le conseil d'administration a instauré les règles de fonctionnement du compte épargne-temps (CET) pour les personnels de l'établissement et en a précisé les conditions d'utilisation par délibération du 6 octobre 2016, qui se traduisent uniquement par la prise de congés autorisés par l'autorité territoriale.

En 2020, le nombre de jours épargnés a augmenté de 41 % par rapport à 2019 pour atteindre 155 jours alors que le nombre d'agents ayant déposé des jours est resté identique d'une année sur l'autre.

Cette augmentation fait suite à la crise sanitaire du Covid-19, en dépit des consignes de la DGS sur la prise de congés durant la période estivale. De fait, le nombre de congés non pris a augmenté, obligeant l'établissement à basculer le surplus sur les CET des agents. Cette situation a entraîné une augmentation de 19 % du stock de jours épargnés au

<sup>12</sup> Conformément à l'article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

<sup>13</sup> Documents de décompte des horaires.

## Rapport d'observations définitives

CET au 31 décembre 2020 (700 jours) par rapport à 2019 (586 jours). Celui-ci atteint désormais un total de 832 jours au 31 décembre 2022.

### E - L'absentéisme

Le taux d'absentéisme global au sein du CDG 27, toutes causes confondues, est relativement stable sur toute la période et s'établit à 13,8 % fin 2022 après avoir connu une hausse en 2020 à 26,1 %, consécutive à la crise sanitaire.

S'agissant plus particulièrement des absences à caractère compressible, on observe une baisse sensible du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire en 2022 puisqu'elles représentent 130 jours contre 408 jours en 2021.

Le nombre total de jours d'absence pour maladie est compris entre 4 et 8 équivalents temps plein chaque année et entre 0,5 et 4 ETP pour les absences pour maladie ordinaire, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 7 : L'évolution de l'absentéisme entre 2017 et 2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total effectif équivalents temps plein	35,86	34,36	34,28	32,18	29,7	27,7
<b>Taux d'absentéisme Maladie</b>	<b>12,3</b>	<b>13,3</b>	<b>13,8</b>	<b>24,0</b>	<b>14,7</b>	<b>13,2</b>
Absentéisme en ETP	4,4	4,6	4,7	7,7	4,4	3,7
<b>Taux d'absentéisme Maladie ordinaire</b>	<b>4,53</b>	<b>8,73</b>	<b>5,33</b>	<b>12,77</b>	<b>5,41</b>	<b>1,85</b>
Absentéisme en ETP	1,6	3,0	1,8	4,1	1,6	0,5

Source : CRC à partir des données du CDG 27

Multiplié par le coût moyen d'un agent<sup>14</sup>, le coût de l'absentéisme dû à la maladie et à la maladie ordinaire peut être évalué en 2022, respectivement, à 244 329 € et à 33 017 €.

Des outils de prévention contre l'absentéisme ont été mis en place par le CDG 27. L'établissement public a élaboré et mis à jour le document unique d'évaluation des risques psychosociaux (DUERP) conformément à la réglementation, permettant ainsi d'établir une cartographie des risques par unité de travail. Toutefois, ce document n'a été mis à jour qu'en 2021 et 2023 et la dernière version du DUERP doit être présentée au comité social et territorial (CST) « formation spécialisée ».

Le CDG 27 a entrepris également des actions de prévention telles que des études ergonomiques de postes et du suivi des préconisations émises.

Une démarche de qualité de vie au travail a été engagée avec l'accès à des cours de yoga, une heure par semaine. Enfin, des programmes d'accompagnement psychologique individuel ou collectif sont proposés aux agents du centre de gestion dans le cadre de l'adhésion au contrat d'assurance statutaire.

Le conseil d'administration n'a pas jugé nécessaire d'instaurer un délai de carence<sup>15</sup> au régime indemnitaire qu'il alloue, plus restrictif que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat, en cas de congés maladie.

<sup>14</sup> Sur la base d'un coût moyen par agent équivalent à 66 054 € (charges totales de personnel nettes des atténuations de charges de l'exercice 2022 du CA /ETP au 31/12/2022 = 1 829 192,6 / 27,7 = 66 035 €) – source compte administratif 2022 et données ETP transmises par le CDG 27.

<sup>15</sup> Nombre de jours d'absence au-delà duquel une réduction de rémunération intervient.

## Rapport d'observations définitives

La chambre constate les initiatives déjà prises en matière de lutte contre l'absentéisme et invite le centre de gestion à poursuivre ses efforts, notamment en dressant un bilan annuel des actions prévues et les propositions d'actions pour l'année à venir. Conformément aux dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail, l'ordonnateur s'est désormais engagé à mettre à jour annuellement le DUERP au cours du second semestre.

**F - La gestion des carrières au sein de l'établissement**

Jusqu'en juillet 2020, la stratégie de l'établissement en matière de ressources humaines a été déterminée par les orientations des élus sur la période 2014 à 2020 où le CDG 27 a décidé une montée en compétences et une implication forte des agents dans un contexte de maîtrise salariale.

En application de la loi<sup>16</sup>, l'établissement a adopté le 24 juin 2020 ses lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie prévisionnelle des emplois et des compétences et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics pour une période de six ans à compter de juillet 2020.

Les modalités d'avancement de grade des agents ont été établies par le centre suivant des critères statutaires d'ancienneté et d'examen professionnel, le respect des règles des quotas, des aptitudes professionnelles.

Alors que les LDG visent également à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotions<sup>17</sup>, les orientations prévues par le CDG 27 ne prévoient pas l'inscription sur un tableau d'avancement annuel de la part respective des femmes et des hommes parmi les agents promouvables par cadre d'emploi et par grade<sup>18</sup> ainsi que parmi les agents susceptibles d'être promus. L'établissement a confirmé ne pas avoir inscrit cette information dans ses LDG, néanmoins présentées dans les arrêtés de promotion, et s'est engagé à les compléter en ce sens au cours du premier trimestre 2024.

Le CDG 27 a également défini sa politique en matière de promotion interne pour un changement de catégorie hiérarchique, en déterminant des critères précis par items et le nombre de points attribués à chacun ainsi que les taux de pondération. L'établissement affiche sa volonté d'anonymiser les dossiers de promotion interne afin d'éviter toute discrimination négative ou positive liée au sexe et à l'âge, privilégiant ainsi la seule prise en compte des compétences et des missions.

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, les collectivités doivent définir des taux pour l'avancement de grade de leurs agents, appelés « ratios promus/promouvables ». Les ratios librement déterminés par l'assemblée délibérante pour l'ensemble des grades auxquels peuvent prétendre les agents de la collectivité, représentent le rapport entre le nombre d'agents qui pourront être promus et le nombre d'agents qui remplissent les conditions statutaires pour prétendre à une promotion (ancienneté de services effectifs et/ou examen professionnel).

Le bilan 2021-2022 des LDG de l'établissement public confirme la volonté managériale de permettre l'évolution des carrières des agents en adéquation avec le projet d'administration, en termes de compétences et d'investissement.

La chambre recommande au CDG 27 de revoir ses LDG afin d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans les procédures de promotion conformément à la réglementation, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dès le premier trimestre 2024.

<sup>16</sup> CGFP, article L. 413-1 et suivants et décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

<sup>17</sup> Art. 19 du décret visent à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotions – II 2°.

<sup>18</sup> Conformément à l'article 80 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2022, puis aux articles L. 522- 26 et suivants du CGFP.

## Rapport d'observations définitives

**G - Le régime indemnitaire**

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré pour les fonctionnaires de l'Etat en 2014, s'applique aux agents territoriaux appartenant à des cadres d'emplois assimilés aux corps d'Etat concernés, au fur et à mesure de la publication des arrêtés ministériels afférents.

Il se compose de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise ainsi que de l'expérience professionnelle de l'agent, et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation.

Le RIFSEEP a été mis en place au sein du CDG 27, en premier lieu pour les administrateurs territoriaux par délibération du 3 décembre 2015 à effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour un agent concerné, avant d'être étendu aux autres cadres d'emplois de la filière administrative, aux cadres d'emplois des techniciens territoriaux, aux attachés territoriaux, aux assistants de conservation du patrimoine, aux médecins territoriaux et aux infirmiers territoriaux.

Les montants indemnitaires maxima d'IFSE et de CIA définis par la réglementation ont été retenus, étant rappelé que l'employeur demeure libre de fixer les plafonds applicables à chacune des deux parts du RIFSEEP dans la limite des montants octroyés aux agents de l'Etat. Les taux attribués aux agents en 2022 oscillent entre 17,35 % et 100 %<sup>19</sup> pour l'IFSE et entre 27 et 61,92 % pour le CIA.

Tous les agents ne perçoivent pas nécessairement le CIA, non reconductible chaque année et qui dépend de critères d'attribution spécifiques que doivent satisfaire les agents, fixés par délibération du 29 janvier 2015. En 2022, 87 % des agents ont perçu le CIA.

Le montant moyen par agent a progressé de 10 228 € en 2017 à 13 321 € en 2022, soit une moyenne annuelle de 5,43 % sur la même période.

L'établissement a indiqué que l'écart constaté entre l'effectif sur emplois permanents et le nombre des agents ayant perçu des versements au titre du RIFSEEP s'expliquait par le fait que les effectifs ont été établis au 31 décembre de chaque année alors que des départs d'agents ont pu être enregistrés dans l'année, ces derniers ayant perçu le RIFSEEP jusqu'à leur départ.

L'examen des arrêtés individuels fixant les taux individuels d'attribution des parts IFSE et CIA n'appelle pas d'observation particulière, hormis l'absence de mention du groupe de fonction du cadre d'emplois auquel l'agent appartient pour certains arrêtés portant attribution de la part IFSE, antérieurs à 2019, en cours de mise à jour.

**H - La gestion de carrière et le régime indemnitaire de la direction générale**

La directrice générale des services occupe ce poste depuis le 1<sup>er</sup> février 2015, après avoir rejoint les effectifs à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011, en qualité de médecin territorial.

Elle a été détachée sur l'emploi fonctionnel de directrice générale des services des communes de 40 000 à 80 000 habitants pour une durée de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> février 2015 après intégration directe au grade d'administrateur hors classe<sup>20</sup>, puis renouvelée à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 janvier 2025.

<sup>19</sup> Deux agents concernés.

<sup>20</sup> 5<sup>ème</sup> échelon (indice brut 10115 – indice majoré 821).

## Rapport d'observations définitives

La directrice générale adjointe des services en fonctions, attachée principale, a été détachée sur l'emploi fonctionnel de DGA des services de 40 000 à 150 000 habitants à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2016 pour une durée de cinq ans et renouvelée sur son emploi fonctionnel depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2021 jusqu'au 31 octobre 2026.

Les conditions de nomination de la DGS et de la DGA ainsi que de ses arrêts d'avancement d'échelon et du niveau de sa rémunération n'appellent pas d'observations particulières.

Les deux fonctionnaires détachées sur les emplois fonctionnels de DGS et de DGSA bénéficient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI).

La DGS perçoit une prime de responsabilité autorisée par une délibération du 19 mai 2011, dont le taux mensuel retenu est de 15 % du traitement de base, soit le taux maximum, puis par une délibération du 23 novembre 2023.

La DGS bénéficie d'un véhicule de fonction octroyé par le conseil d'administration depuis le 11 juin 2018 pour une durée de cinq ans, renouvelée en 2023, jusqu'au 11 juin 2028. Depuis le 13 octobre 2013, la loi prévoit que l'organe délibérant peut mettre un véhicule de fonction à la disposition des agents pour nécessité absolue de service, dans des conditions qui doivent être fixées par une délibération annuelle.

Le CDG 27 s'est conformé à cette obligation depuis le 21 septembre 2023 et s'est engagé à renouveler chaque année la délibération de mise à disposition d'un véhicule de fonction au DGS.

## IV - LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE

### A - L'organisation de la gestion financière du CDG 27

Sur la période 2017 à 2022, l'établissement applique les règles budgétaires et comptables de l'instruction codificatrice M832 et a opté pour la nomenclature M57<sup>21</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La gestion financière du CDG 27 est assurée par la direction des ressources responsable du service des finances. Cette direction est constituée de 14 agents dont deux agents au service des finances chargés de la conception, l'exécution du budget et l'établissement des délibérations afférentes.

Le centre de gestion a mis en place depuis 2015 une comptabilité analytique qui lui permet une analyse des coûts présentée annuellement lors du débat d'orientation budgétaire. Plus précisément, cette comptabilité analytique permet d'isoler à la fois les coûts de structure et des missions obligatoires et facultatives, déclinés en sous-codes.

La mise en œuvre et l'exploitation de la comptabilité analytique du centre n'appelle pas d'observation et les informations financières qui peuvent en être retirées ont été exploitées dans les développements qui suivent.

### B - Information budgétaire et fiabilité des comptes

Ainsi que le rappelle l'instruction M832, « [...] l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre, dans les limites des autorisations

<sup>21</sup> Prévues par l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) modifié par l'article 175 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

## Rapport d'observations définitives

*budgétaires, une obligation de laquelle résultera une charge [...] »<sup>22</sup>, l'ordonnateur est dans l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement, afin de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits. Il s'agit d'un véritable outil de pilotage du budget et de la trésorerie, de fiabilisation des restes à réaliser et de sincérité des résultats.*

Le CDG 27 dispose d'un règlement budgétaire et financier depuis le 22 septembre 2022 dans le cadre de son passage de l'instruction comptable M832 à l'instruction comptable M57, prévoyant une comptabilité d'engagement.

### 1 - Les rattachements de produits et de charges

La mise en œuvre du principe d'indépendance des exercices suppose que les charges et les produits soient rattachés à l'exercice au cours duquel il a été constaté et prévu.

Cette procédure consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison de la non-réception de pièces justificatives. En faisant apparaître dans le résultat de l'exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, les rattachements garantissent une image fidèle et sincère du résultat.

Conformément aux instructions comptables M832 et M57, cette obligation de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque le montant des charges à rattacher n'est pas susceptible d'avoir une incidence significative sur le résultat.

Par délibération du 29 janvier 2015, confirmée en 2022, le CDG 27 a fixé à 300 € le seuil minimal de rattachement des charges et des produits de fonctionnement et a décidé de ne pas rattacher les charges de nature récurrente, cyclique et répétitive, non susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat telles que « [...] *les fluides (eau, gaz, électricité, chauffage, combustible, téléphone, ...)* [...] », quel que soit le montant de la dépense.

Si la pratique du CDG 27, quoique peu courante, ne semble pas relever d'une irrégularité, elle ne peut entrer dans le principe d'exception au rattachement précité que dès lors que les dépenses visées sont clairement établies. Or la chambre a constaté des variations dans cette pratique.

L'ordonnateur s'est engagé, dans ses réponses, à préciser sa pratique en matière de rattachement conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, en détaillant de façon exhaustive la nature des charges présentant un caractère récurrent, cyclique et répétitif non susceptible d'avoir une incidence significative sur le résultat et à formaliser par une note les modalités de réalisation des opérations de clôture et le calendrier y afférent.

### 2 - Le suivi du patrimoine et les dotations aux amortissements

L'établissement public a mis en place une procédure de suivi de son patrimoine, décrite dans son règlement budgétaire et financier.

A l'occasion du passage de la M832 à la M57, les travaux de rapprochement entre l'inventaire du CDG 27 et l'état de l'actif du comptable ont été menés en 2022. Deux décisions modificatives ont été adoptées par le conseil d'administration afin de procéder aux écritures de régularisation et obtenir un état de l'actif correspondant à l'inventaire.

<sup>22</sup> Instruction codificatrice n° 99-132-M832 du 29 décembre 1999.

## Rapport d'observations définitives

L'amortissement des immobilisations est pratiqué selon les durées par catégories de biens arrêtées par le conseil d'administration en 2015 puis en 2022, et n'appelle pas d'observations particulières.

### 3 - Les provisions

La constitution de provisions est obligatoire, notamment à l'ouverture d'un contentieux, dès l'ouverture d'une procédure collective ou lorsqu'une créance est devenue irrécouvrable<sup>23</sup>. Elle peut être constituée dès l'apparition d'un risque avéré.

L'année 2022 a vu l'extinction des contentieux en cours, le premier avec le centre de gestion de l'Ille-et-Vilaine et le second avec un de ses anciens salariés. Un mandat d'un montant de 40 454,39 € a été émis au profit du CDG 35 sur le compte 6227 « Frais d'actes et de contentieux », le 31 mai 2022.

Dans le cadre de l'introduction de la nomenclature budgétaire et comptable M57, le conseil d'administration a adopté, par délibération du 22 septembre 2022, une méthode de calcul des dotations aux provisions pour créances douteuses, qui seront inscrites sur le compte 6817 « Dotations aux provisions/dépréciations des actifs circulants », sur la base d'une dépréciation calculée selon l'ancienneté de la créance. Ainsi le taux de dépréciation appliqué varie entre 0 % et 100 % selon l'exercice de prise en charge de la créance.

La chambre rappelle qu'afin de couvrir le coût des congés accordés au titre du CET, il convient de constituer des provisions budgétaires pour risques et charges. Les services du centre de gestion ont indiqué qu'aucune provision au titre du CET n'avait été inscrite au budget sur la période de contrôle, les jours épargnés sur CET n'étant pas monétisables mais obligatoirement utilisés comme des congés annuels.

Toutefois, afin de se conformer à l'instruction budgétaire et comptable M57, une provision d'un montant de 35 797,50 € a été constituée par le conseil d'administration par délibération du 26 janvier 2023. Inscrite sur le budget 2023 et ajustable annuellement, cette provision vise à couvrir le risque et le coût financier qui pourrait intervenir à la fin d'une relation de travail avec un agent détenant plus de 15 jours de CET et occupant uniquement un poste nécessitant un remplacement immédiat et sous réserve que ledit remplacement soit effectué par un recrutement externe, selon le barème réglementaire d'indemnisation journalier par catégorie hiérarchique<sup>24</sup>. Seuls 18 agents<sup>25</sup> sur 27 ayant ouvert un CET pour un nombre total de jours épargnés de 832,50 jours sont concernés alors que 22 agents disposent de plus de 15 jours de CET.

L'établissement n'enregistre aucune créance douteuse nécessitant la constitution d'une provision.

## **C - Analyse de la trajectoire financière du CDG 27**

### 1- La stratégie financière

Lors du renouvellement du conseil d'administration en 2014, les nouveaux élus, par le biais notamment de leur bureau, ont décidé la mise en place d'un projet d'administration pour la période 2014-2020. Ce projet prenait en considération les évolutions en matière de missions du centre, ainsi que la définition d'une trajectoire financière, qui a été validée par le

<sup>23</sup> Article R. 2321-2 du CGCT.

<sup>24</sup> Arrêté du 28 août 2019 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature – article 4 ; 135 € par jour pour un agent de catégorie A, 90 € par jour pour un agent de catégorie B, 75 € par jour pour un agent de catégorie C.

<sup>25</sup> 3 agents de catégorie A, 11 agents de catégorie B et 4 agents de catégorie C.

## Rapport d'observations définitives

conseil d'administration à l'occasion du débat d'orientations budgétaires puis de l'adoption du budget primitif 2015, le 26 mars 2015.

En substance, le projet d'administration prévoyait, outre un recentrage des missions et un développement des compétences dans ces dernières, des orientations budgétaires spécifiques, tant en investissement (limitation des charges par le choix de conserver le siège du CDG 27 et d'investir dans l'amélioration de ses performances énergétiques) qu'en fonctionnement (maîtrise des dépenses par une politique de dématérialisation et limitation des recettes pour ne pas dépasser un plafond de trésorerie fixé par le conseil d'administration).

L'atteinte finale des objectifs a dépassé le cadre temporel initialement fixé, du fait notamment de la nécessité de régler plusieurs contentieux (RH et contractuels) bloquant certaines évolutions nécessaires, après la période de crise sanitaire, qui a bouleversé l'organisation habituelle des missions du centre de gestion.

Le CDG 27 n'a pas adopté de nouveau projet stratégique, mais a poursuivi les objectifs développés dans le projet 2014-2020 en mettant à jour les données et en les communiquant lors des rapports d'orientations budgétaires. Un bilan à mi-mandat doit également être présenté lors du conseil d'administration du 23 novembre 2023, confirmant la trajectoire définie en 2014, et visant à stabiliser désormais le fonds de roulement et la trésorerie du centre.

### 2- La prévision annuelle budgétaire annuelle

La qualité de la prévision budgétaire des dépenses d'investissement s'est dégradée depuis 2020. Ainsi le taux d'exécution en dépenses réelles d'investissement est de 40 % en 2020, 24 % en 2021 et 29 % en 2022.

Les dépenses de fonctionnement présentent un taux d'exécution d'un niveau médiocre, en partie lié à la difficulté de planifier certaines dépenses importantes, comme les remboursements liés à des absences syndicales.

La dégradation des taux en section d'investissement, très marquée à partir de 2020, justifierait un effort de prévision des dépenses d'équipement, d'autant que l'établissement public n'est pas tenu de fixer les dépenses au niveau des recettes, l'article L. 1612-7 du CGCT permettant un excédent de la section d'investissement, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions.

### 3- Le fonctionnement

#### a - Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une baisse continue au cours des exercices 2017 à 2021, passant de 3,2 M€ à 2,5 M€, conformément à la trajectoire définie dans les débats d'orientations budgétaires visant à plafonner la trésorerie en modulant la part des recettes issue des cotisations additionnelles des membres. Cet objectif étant atteint en 2021, les recettes ont à nouveau augmenté en 2022, se portant à 2,9 M€, afin de stabiliser le résultat annuel.

L'analyse des évolutions des principaux produits de gestion démontre une augmentation continue à partir de 2019 des recettes issues des cotisations obligatoires, sans que les taux de celles-ci aient évolué (taux de 0,75 depuis 2019). L'évolution des recettes issues des cotisations additionnelles en 2022 provient du vote de la hausse du taux, porté à 0,15 contre 0,05 au cours des exercices précédents.

## Rapport d'observations définitives

Tableau n° 8 : Evolution des principaux produits de gestion<sup>26</sup> de 2017 à 2022

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Autres conventions et remboursements	70638	917 418	810 354	786 568	542 014	541 193	518 971
Cotisations additionnelles	7062	95 865	97 736	97 919	97 253	100 964	244 165
Cotisations obligatoires	7061	1 534 029	1 561 031	1 488 174	1 496 942	1 524 488	1 666 342
<b>TOTAL principaux produits de gestion</b>		<b>2 547 311</b>	<b>2 469 121</b>	<b>2 372 662</b>	<b>2 136 209</b>	<b>2 166 645</b>	<b>2 429 478</b>

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

b - Les charges de gestion

Les charges de gestion ont connu une stabilité à compter de 2019, oscillant entre 2,7 et 2,8 M€, après deux exercices au cours desquels elles se portaient à hauteur de 3 M€.

Tableau n° 9 : Evolution des charges de gestion (hors comptes 67/68) de 2017 à 2022

En Euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	445 650	431 252	456 452	413 385	395 911	573 563
Charges de personnel	2 109 894	2 259 891	1 984 886	1 906 797	1 806 285	1 793 422
Subventions de fonctionnement	18 513	18 693	22 811	22 968	22 968	23 552
Autres charges de gestion	347 985	345 696	326 363	456 048	478 989	397 285
<b>TOTAL charges de gestion</b>	<b>2 922 041</b>	<b>3 055 531</b>	<b>2 790 512</b>	<b>2 799 197</b>	<b>2 704 153</b>	<b>2 787 821</b>

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

Cette baisse est portée par la diminution des charges de personnel, consécutive à la réorganisation du centre et au choix effectué lors de l'adoption du projet d'administration de recentrer les agents sur les compétences essentielles. Le recours au personnel non titulaire a été réduit de moitié, ce qui a limité la charge financière à 200 000 € en 2022 au lieu de 416 000 € en début de période.

A l'inverse, plusieurs pôles de dépenses ont connu une hausse, notamment lors de l'exercice 2022. Il s'agit en particulier des comptes :

- c/6156 / maintenance : le volume des dépenses est passé de 41 000 € en 2021 à 94 000 € en 2022. Cette hausse est liée au décalage du paiement d'une facture du prestataire de maintenance informatique (par le GIP correspondant), qui n'avait pas été transmise en 2021 pour paiement et a été reportée à l'exercice suivant ;
- c/6227 / frais d'actes et de contentieux : le compte a connu une hausse à hauteur de 41 600 € en 2022 après une oscillation entre 9 000 et 15 000 €, due aux indemnités versées à la suite de la clôture des contentieux en cours, notamment le contentieux entre le CDG 27 et la société GO+ pour la mise en place d'une plateforme partagée avec les centres de gestion de l'ouest et portée par le CDG 35 ;
- c/6281 / concours financiers divers : après deux exercices oscillant entre 52 000 et 65 000 €, l'exercice 2022 a connu une hausse à 98 000 €, en raison de la révision de la convention pluriannuelle entre les CDG du Grand Ouest, pour permettre une réponse

<sup>26</sup> Les produits de gestions (cotisations obligatoire et additionnelle) sont assis sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité ou de l'établissement telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale au titre de l'assurance maladie.

## Rapport d'observations définitives

aux problématiques d'inscriptions multiples, et de la réussite de candidats à des concours de départements hors du champ de conventionnement.

Les variations connues par le compte 6561 relatif au remboursement d'activités syndicales ont également connu une forte hausse à compter de l'exercice 2020, passant d'un maximum de 251 000 € lors de la première partie de la période de contrôle à une moyenne de 355 000 € lors de la seconde partie de la période, point développé au chapitre IV du présent rapport.

c - Le résultat de fonctionnement et l'autofinancement

Entre 2018 et 2021, la situation du CDG 27 est marquée par un excédent brut de fonctionnement (EBF) et une capacité d'autofinancement (CAF) négatifs.

Tableau n° 10 : Evolution du résultat et de la CAF brute du CDG 27 de 2017 à 2022

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de l'activité	3 144 047	2 801 206	2 648 933	2 556 905	2 504 423	2 867 516
Total des charges de gestion	2 862 669	2 990 930	2 752 207	2 774 595	2 656 937	2 716 777
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>281 378</b>	<b>-189 724</b>	<b>-103 275</b>	<b>-217 690</b>	<b>-152 514</b>	<b>150 739</b>
<i>en % des produits l'activité</i>	8,95 %	-6,77 %	-3,90 %	-8,51 %	-6,09 %	5,26 %
+ Résultat exceptionnel	6 598	42 327	8 378	2 067	-1 352	-136
<b>CAF brute</b>	<b>287 976</b>	<b>-147 396</b>	<b>-94 896</b>	<b>-215 623</b>	<b>-153 866</b>	<b>150 603</b>
<i>en % des produits l'activité</i>	9,16 %	-5,26 %	-3,58 %	-8,43 %	-6,14 %	5,25 %
Dotations nettes aux amortissements	47 035	48 185	50 898	38 229	38 462	56 259
<b>Résultat section de fonctionnement</b>	<b>240 941</b>	<b>-195 581</b>	<b>-145 795</b>	<b>-253 852</b>	<b>-192 328</b>	<b>94 343</b>

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

Cette situation s'explique par une diminution des ressources plus rapide que celle des charges de gestion, liée essentiellement à la décision de limiter les cotisations pour les missions additionnelles afin de réduire le stock de trésorerie autour d'un million d'euros puis de le stabiliser.

De fait, à la suite de l'atteinte de l'objectif fixé en 2021, le CDG 27 a revu ses taux de cotisation à la hausse, permettant à l'exercice 2022 de voir les recettes augmenter nettement, et de revenir à un résultat et une CAF positifs.

Ces mouvements, clairement décrits dans le projet d'administration et volontairement lancés par le CDG 27, répondent à un objectif de mise en adéquation des ressources avec les besoins réels de l'établissement.

4- La situation bilanciellea - Les investissements et la dette

Le CDG 27 n'est propriétaire que d'un seul bâtiment, en l'occurrence son siège social. Construit et agrandi bien antérieurement à la période de contrôle, ce bien immobilier est amorti et ne fait pas actuellement l'objet de prévisions de travaux majeurs. Lors de l'adoption du projet de centre 2014-2020, les membres du conseil d'administration ont fait le choix de ne pas chercher à construire un nouveau siège, mais de maintenir des investissements raisonnés dans l'actuel bâtiment, afin notamment de maîtriser les dépenses énergétiques.

## Rapport d'observations définitives

Le CDG 27 ne dispose pas d'un programme prévisionnel d'investissement, ce qui est cohérent avec le très faible volume de dépenses réalisées en six exercices. En effet, avec un total des dépenses d'investissement d'environ 340 000 € pour toute la période de contrôle, le centre de gestion de l'Eure a réussi à couvrir les besoins en entretien et évolution du bâtiment du centre.

Les principales dépenses ont concerné la pose de panneaux photovoltaïques et les changements d'équipements de chauffage. Les recettes sont liées à des amortissements, complétées par un apport ponctuel de FCTVA.

Le centre de gestion n'a aucune dette en cours.

b - La situation de la trésorerie

Conformément aux objectifs définis par le projet d'administration 2014-2020, les réserves de trésorerie ont été utilisées au cours de la première partie de la période de contrôle, afin de tendre vers le seuil d'1 M€ respecté depuis 2020, qui permet de couvrir un peu plus d'un trimestre de charges de fonctionnement.

Tableau n° 11 : Evolution de la trésorerie de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de gestion	2 922 041	3 055 531	2 790 512	2 799 197	2 704 153	2 787 821
Charges financières	0	0	0	0	0	0
Charges de fonctionnement	2 922 041	3 055 531	2 790 512	2 799 197	2 704 153	2 787 821
Trésorerie	1 583 879	1 426 513	1 351 720	1 133 315	979 934	1 129 129
Coût d'un jour de charges de fonctionnement	8 117	8 488	7 751	7 776	7 512	7 744
Trésorerie en nombre de jours de charges de fonctionnement	195	168	174	146	130	146

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

Maîtrisée par l'ajustement des recettes, par les cotisations des membres, la trésorerie du centre de gestion est stable et ne présente aucune inquiétude au regard des besoins actuellement affichés.

Si la trajectoire financière du CDG 27 a été caractérisée par la succession d'exercices déficitaires, il s'agit essentiellement d'un choix stratégique validé par le précédent conseil d'administration et reconduit à l'occasion du vote des budgets des trois derniers exercices.

La situation déficitaire connue depuis 2018, qui a pris fin en 2022, avait pour objectif de limiter le phénomène de thésaurisation précédemment connu et de réorganiser les missions et moyens du CDG 27 tout en cherchant un niveau de financement adéquat. Cet objectif, atteint à l'issue des exercices 2020 et 2021 grâce à une modération du niveau des cotisations, a permis à l'établissement public de réajuster ses recettes dès l'exercice 2022, entrant désormais dans une phase de stabilisation.

Sans endettement, avec un programme d'investissement très limité et non urgent, la situation financière de l'établissement public est maîtrisée. Une attention particulière est néanmoins à apporter au développement de nouvelles missions pour lesquelles un financement et des moyens adaptés sont en cours de mise en place.

## Rapport d'observations définitives

**V - L'EXERCICE ET LE FINANCEMENT DES MISSIONS****A - L'exercice des missions**

Le champ d'activité des centres de gestion de la fonction publique territoriale, dont les compétences sont décrites aux articles 23 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, par la suite codifiés aux articles L. 452-1 et suivants du CGFP, est en expansion continue depuis 2012. Cet accroissement va de pair avec le renforcement de la coopération régionale pour l'exercice de certaines missions, dont le centre de gestion de la Seine-Maritime est l'organisateur pour la région Normandie. Les missions sont réparties en missions obligatoires et facultatives.

Outre les missions développées ci-après, le CDG 27 a procédé à un recensement auprès des 536 communes de moins de 20 agents, lancé en mai 2023 afin de faire le point sur les départs en retraite des secrétaires de mairie d'ici à cinq ans et d'adapter l'offre de formation de secrétaire de mairie, avec l'aide financière de la région Normandie.

De même, à l'occasion du bilan à mi-mandat du projet d'administration, adopté par le conseil d'administration le 23 novembre 2023, une large enquête de satisfaction a été menée auprès des affiliés, à laquelle 222 collectivités et établissements publics ont répondu, par écrit ou lors d'une relance téléphonique. Il en ressort un taux de satisfaction élevé pour la plupart des affiliés, bien que des actions de communication semblent nécessaires, tant sur la présentation des missions additionnelles auprès des affiliés que pour la présentation de l'expertise globale auprès des établissements qui n'ont pas encore recours aux services du centre.

**1- La coopération au niveau régional****a - Éléments d'organisation de la coopération régionale et suprarégionale**

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, dont les dispositions ont été renforcées sur ce point par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, les centres de gestion doivent s'organiser au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions dans le cadre d'une charte de coopération. Celle-ci, devenue « *schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation* » depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, désigne un centre coordonnateur, définit des modalités d'exercice des missions gérées en commun et détermine les conditions de remboursement des dépenses correspondantes<sup>27</sup>.

L'article 14 de la loi du 26 janvier 1984, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 452-34 du CGFP, dresse la liste des missions qui doivent être exercées en commun « *à un niveau au moins régional* ». Cette liste s'est progressivement allongée au fil du temps, en 2016, en 2019 puis en 2021. Le tableau récapitulatif des missions des CDG gérées en commun à un niveau au moins régional est joint en annexe n° 3.

Au cours de la période sous contrôle, deux documents de coopération ont été signés par les présidents des cinq centres départementaux de gestion de la région Normandie, désignant le CDG 76 comme centre coordonnateur. Le premier, conclu à partir de 2016 pour une période de quatre ans, prévoit la création d'un observatoire régional de l'emploi, la coopération des CDG en matière de concours, de publicité des créations et vacances d'emplois, de prise en charge des FMPE A, de reclassement des agents A et B, d'organisation du conseil de discipline de recours, d'information générale sur l'emploi public. Le second, signé en 2020 dans le cadre d'un nouveau schéma régional de coordination, de mutualisation et de

<sup>27</sup> Article L. 452-11 du CGFP.

### Rapport d'observations définitives

spécialisation des centres de gestion normands pour une période de quatre ans, a été mis à jour en mai 2022.

Le CDG 27 a choisi de conserver l'exercice de certaines des missions régionalisées intégrées dans le schéma de coopération régionale, telles que :

- l'assistance juridique, le référent déontologue et le référent laïcité : le centre de gestion a décidé de conserver le conseil statutaire aux collectivités de son périmètre. Il s'inscrit dans le partage d'informations entre juristes normands, ainsi qu'entre référents déontologues et laïcité des agents ;
- le conseil et l'assistance chômage ;
- la protection sociale des agents, pour des raisons tarifaires ;
- le conseil en organisation ;
- la formation des agents des CDG Normands.

Deux instances sont chargées du pilotage de l'échelon régional, l'une regroupant les directeurs de centre de gestion et l'autre réunissant les présidents de centre de gestion. Sur la période de contrôle, la DGS a participé à toutes les réunions des deux instances et le président, à celles consacrées aux présidents.

En complément de ces éléments de coopération entre CDG, il convient de noter qu'une coopération spécifique existe avec le CNFPT.

Le CNFPT dispose d'antennes départementales<sup>28</sup>, qui sont notamment chargées d'assurer une veille et un accompagnement des politiques publiques locales. Elles ont pour mission de promouvoir l'offre de services de la délégation, de recenser les ressources formatives locales<sup>29</sup>, de développer les partenariats institutionnels, d'animer les réseaux professionnels locaux ou encore d'organiser les conditions matérielles des sessions de formations délocalisées.

Le CDG 27 a signé des conventions avec le CNFPT Normandie depuis 2019, dans le cadre de quatre sessions de formation des secrétaires de mairie et d'une session de formation d'agent de comptabilité publique.

#### b - L'exemple de l'organisation des concours et examens

L'organisation des concours et examens professionnels dont procèdent les recrutements et avancements dans la fonction publique territoriale est l'une des missions parmi les plus essentielles d'un centre de gestion, qui mobilise 3 ETP au titre de cette seule prestation en 2022<sup>30</sup>. Il s'agit d'une mission aux caractéristiques particulières, puisqu'à la fois obligatoire et facultative pour les non-affiliés selon l'épreuve considérée.

En vertu des dispositions combinées des articles L. 452-35 et 38 du CGFP, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022, l'établissement est chargé d'organiser :

- pour l'ensemble des collectivités et établissements publics (affiliés et non affiliés), les concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B<sup>31</sup> (concours dits « transférés ») relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, d'animation, de police municipale et de sapeurs-pompiers professionnels ;

<sup>28</sup> En Normandie, ces antennes sont à Rouen (Seine-Maritime) et Hérouville-Saint-Clair (Calvados).

<sup>29</sup> Intervenants, salles, partenaires.

<sup>30</sup> Source : Rapport d'activité 2022.

<sup>31</sup> Exception seulement faite des concours de catégorie A+, qui relèvent du CNFPT.

Rapport d'observations définitives

- s'agissant des affiliés uniquement, les concours et examens d'accès aux cadres d'emploi de catégorie C (ce qui constitue donc une mission facultative pour les non-affiliés).

La commission recrutement-concours de l'association nationale des directeurs et directeurs-adjoints (ANDCDG) fixe l'élaboration des calendriers prévisionnels des concours et examens et élabore les sujets nationaux des épreuves écrites des concours A et B, contribuant ainsi à l'harmonisation des pratiques et à la mutualisation des moyens. Ainsi, les CDG ont opté pour un calendrier national des concours.

Comme indiqué précédemment, l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie A et B sont au nombre des missions gérées en commun à un niveau au moins régional<sup>32</sup>. Le CDG 27 est membre de la coopération inter-régionale « Grand-Ouest »<sup>33</sup> entre les quatorze centres de gestion des régions Normandie, Bretagne et Pays de la Loire. Ils se sont ainsi engagés, afin de limiter les coûts, à prévoir leur organisation, en définissant le calendrier et leur répartition sur le territoire. Chacun des CDG gère chaque opération, concours ou examen professionnel dont il a l'organisation, depuis l'ouverture jusqu'à la gestion de la liste d'aptitude.

Une convention-cadre du 28 septembre 2017 organise la coopération des cinq centres de gestion de la région Normandie en matière de concours et d'examens professionnels de catégorie A, B et C. Elle liste les concours et examens professionnels de portée régionale et infrarégionale au niveau de la Normandie, de compétence exclusive de certains centres de gestion et de compétence partagée. Seuls le concours et l'examen professionnel d'adjoint administratif principal de 2<sup>ème</sup> classe sont organisés au niveau départemental.

Le service concours du CDG 27 recense, deux fois par an<sup>34</sup>, les besoins annuels des collectivités des postes à mettre aux concours, auprès de toutes les collectivités affiliées et non affiliées du département. Au vu du rapport d'activité 2022, le taux de réponses au recensement était de 35,6 % en janvier et de 36,4 % en septembre sur la base d'une consultation de 830 collectivités et établissements publics consultés, dont 826 collectivités affiliées et 4 non affiliés. Or en 2022, 762 collectivités étaient affiliées, soit un écart constaté de 64 collectivités. L'établissement a précisé que les données du rapport d'activité n'avaient pas été mises à jour.

Il a indiqué ne pas avoir de dialogue avec les collectivités en amont de la transmission du recensement, un courrier explicatif sur la procédure étant transmis à chaque collectivité.

Sur la période de contrôle, le CDG 27 a organisé, toutes catégories confondues, 33 concours et examens, mobilisant plus de 11 000 candidats inscrits.

En moyenne, les taux d'absentéisme oscillent entre 29,5 % et 48,4 %, affectant ainsi le coût-lauréat dont le tableau figure en annexe n° 3, les moyens mobilisés étant proportionnels au nombre d'inscrits.

Le décret n° 2021-376 du 31 mars 2021 limite l'inscription des candidats à un concours permettant l'accès à un emploi du même grade organisé simultanément par plusieurs centres de gestion. L'objectif de cette restriction est de limiter l'absentéisme lors des épreuves de concours et de faciliter la mise en relation des candidats avec les autorités organisatrices.

La chambre invite le CDG 27 à veiller à la mise à jour de ses données sur le nombre de ses affiliés dans son rapport d'activité annuel afin de fiabiliser ses informations et

<sup>32</sup> Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 - art. 50.

<sup>33</sup> Normandie, Bretagne et Pays de la Loire.

<sup>34</sup> Un en janvier pour les concours ouverts au second semestre de la même année et un en septembre pour les concours ouverts au premier semestre de l'année N+1.

## Rapport d'observations définitives

d'engager un dialogue en amont du recensement avec les collectivités affiliées les plus importantes en termes d'effectifs titulaires afin de répondre au mieux à leurs besoins de postes à mettre aux concours.

### 2- La gestion du dialogue social et le fonctionnement des instances paritaires consultatives

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 renouvelle le dialogue social dans la fonction publique grâce à quatre leviers d'action :

- le recentrage des compétences des commissions administratives paritaires (CAP), notamment sur le sujet disciplinaire, en excluant les décisions individuelles en matière de mobilité et de promotion, et la refonte de la composition des CAP lors du prochain renouvellement général des instances ;
- la refonte de l'architecture des instances de dialogue social grâce à la création d'une instance unique, le comité social territorial dans la fonction publique territoriale, né de la fusion du comité technique (CT) et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;
- l'extension du champ de la négociation d'accord collectif à tous les niveaux et l'instauration d'une portée contraignante de certains accords majoritaires ;
- l'établissement obligatoire d'un rapport social unique avec des données saisies dans des bases de données sociales accessibles aux membres des comités sociaux.

Les éléments suivants analysent l'évolution du dialogue social en lien avec ces leviers d'action, et les conséquences constatées sur les moyens alloués aux organisations syndicales.

#### a - La gestion du dialogue social par le CDG 27

La gestion du dialogue social, qu'il soit interne ou mis en œuvre au profit des affiliés, s'appuie sur divers moyens mis à la disposition des syndicats : finances et temps consacré à l'action syndicale.

Concernant les moyens matériels ou financiers à destination des syndicats, il n'existe pas de convention signée par le CDG 27, prévoyant les moyens mis à la disposition des syndicats. En revanche, des subventions, encadrées par des délibérations du conseil d'administration, sont versées annuellement et atteignent environ 22 000 € annuels.

Le dernier volet de mise en œuvre du dialogue social traite des absences autorisées pour activité syndicale.

S'agissant des organismes affiliés, la gestion des absences pour raison syndicale s'appuie sur un courrier de procédure transmis par le CDG 27 le 20 avril 2015, fixant les pièces à fournir tant par le CDG 27 que par l'affilié, ainsi que la périodicité des transmissions, qui n'appelle pas d'observation.

Des tentatives de fongibilité ont pu être observées dans l'utilisation par les représentants syndicaux des autorisations spéciales d'absence (ASA) et autres crédits de temps syndical, notamment de la part d'un syndicat qui a, à plusieurs reprises, refusé d'attribuer un quota précis d'heures à un agent. Néanmoins, il convient de noter que ce syndicat, informé des risques de non-remboursement en cas de dépassement du quota global, a respecté son plafond pour toute la période de contrôle.

Le renouvellement des instances a permis l'élection d'un représentant syndical de catégorie A, déchargé à temps plein, ce qui a entraîné une hausse des montants à rembourser aux organismes concernés. Ce point, difficilement prévisible pour le CDG 27, a pu

## Rapport d'observations définitives

déséquilibrer le budget 2020, et a augmenté de façon conséquente les charges des deux exercices suivants.

A ce titre, il convient de noter que des conventions ont été conclues avec deux affiliés (CCAS d'Evreux et ville d'Evreux) et deux syndicats pour permettre une mutualisation du crédit de temps de travail tel que prévu par l'article L. 214-6 du CGFP. Le CDG 27 retire un avis positif de ce dispositif, qui permet, à ses yeux, une sécurisation des conditions d'exercice de l'activité syndicale tout en formalisant une enveloppe affectée, facilitant ainsi la gestion par l'établissement public de ce volet financier.

### b - L'impact de la réforme sur les instances

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a redéfini les compétences des commissions administratives paritaires (CAP), en supprimant leurs compétences en matière de mutation et de mobilité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, et en matière d'avancement et de promotion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Dans ce contexte, le centre de gestion a vu son rôle de tiers de confiance se renforcer, notamment sur les documents liés à la gestion et l'organisation des collectivités, et plus uniquement sur le contrôle statutaire des dossiers individuels. Pour les accompagner, le centre de gestion a mis à la disposition de ces dernières, depuis 2021, un module de gestion et a développé de nouvelles compétences dans le cadre de missions additionnelles<sup>35</sup>.

### c - La gestion et la tenue des instances consultatives

La gestion et la tenue des instances sont effectuées par voie dématérialisée dans des conditions qui n'appellent pas d'observation.

### 3- L'exercice par le CDG 27 d'une mission spécifique : l'exemple des lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion (LDG) ont été introduites par la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique. Elles définissent une stratégie pluriannuelle en matière de pilotage des ressources humaines (RH) et des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels des agents publics.

Aux termes du II de l'article 14 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019<sup>36</sup> et de l'article L. 413-6 du CGFP<sup>37</sup>, les LDG en matière de promotion interne sont définies par le centre de gestion pour les collectivités et EPCI affiliés.

L'examen des LDG par la chambre a porté sur leur mise en œuvre concernant le volet « promotion interne », la mission de conseil portant sur le « volet de la stratégie RH » et l'impact des lignes directrices de gestion dans le cadre du dialogue social.

#### a - La mise en œuvre par le président du centre de gestion

L'élaboration des LDG en matière de promotion interne relève de la compétence du président du centre de gestion pour toutes les communes et les établissements affiliés. Le volet relatif à la stratégie des ressources humaines relève, pour sa part, de la collectivité.

Sous l'impulsion du président, un groupe de travail constitué des représentants des élus, des organisations syndicales et du service administratif du centre de gestion a été mis en place. Le groupe de travail s'est réuni à deux reprises au cours de l'année 2020 pour

<sup>35</sup> Comme la mission d'accompagnement chômage, le référent laïcité, la création de nombreux modèles de documents, règlement intérieur, courriels, tutoriels sur le site Internet du centre de gestion.

<sup>36</sup> Articles 13 à 20 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 pour la fonction publique territoriale.

<sup>37</sup> Entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022.

## Rapport d'observations définitives

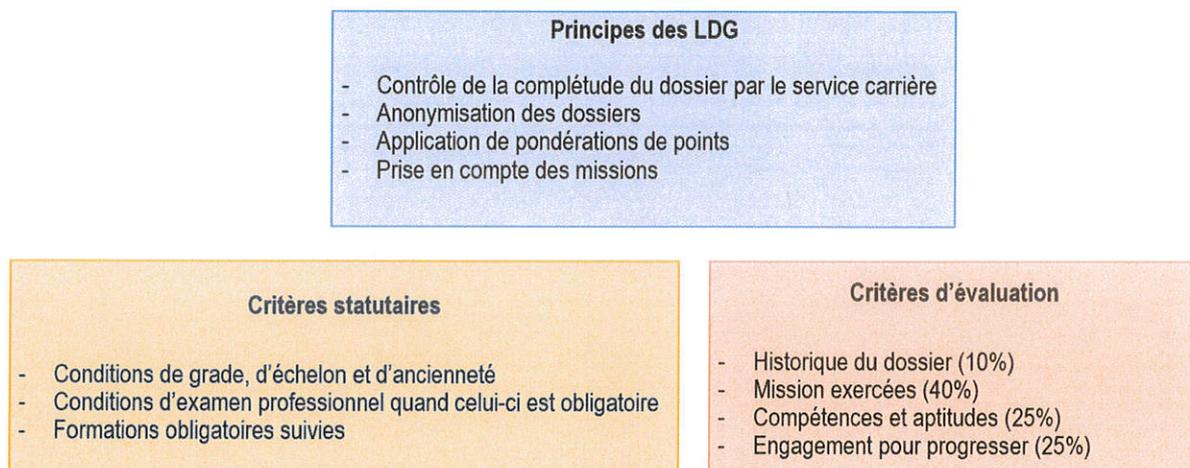
des travaux portant sur les critères de sélection pour la promotion interne<sup>38</sup> 2021 et 2022 des agents de catégorie A et B. Il s'est à nouveau réuni une fois en 2022 en vue des travaux de la promotion suivante.

Les critères de sélection fixés par le groupe de travail se sont inscrits dans la continuité de la politique de promotion interne de la mandature précédente. Ces critères ont été réévalués en partant du tableau de critères existants. Certains critères ont été supprimés, d'autres conservés.

L'examen des comptes rendus du groupe de travail révèle que les membres se sont attachés à prendre en compte la diversité des profils et des parcours professionnels des agents au regard de l'hétérogénéité des collectivités tout en se conformant à l'esprit du décret.

Ainsi, les LDG fixées par le président du centre de gestion de l'Eure reposent sur des conditions statutaires, des critères d'évaluation et des principes guidant l'instruction des dossiers :

Volet promotion interne des LDG fixées par le président du CDG 27 pour les collectivités et EPCI affiliés



Source CRC d'après comptes-rendus du groupe de travail 2020 et 2022

La conduite de ces travaux n'appelle pas d'observations particulières.

Conformément aux dispositions de l'article 16 du décret du 29 novembre 2019, le projet de LDG a été soumis pour avis au comité technique du centre de gestion le 23 juin 2020. Celui-ci a rendu un avis favorable.

La directrice générale des services a ensuite présenté<sup>39</sup> ce projet aux collectivités, qui ont été invitées à communiquer au président du centre de gestion l'avis de leurs propres comités techniques avant le 15 octobre 2020.

À l'issue de cette consultation, le président a arrêté les LDG portant sur la promotion interne, par décision n° 2020-028 du 26 octobre 2020, pour deux ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Par suite, le volet promotion interne des LDG s'est imposé aux collectivités et établissements affiliés au centre de gestion de l'Eure, conformément au II de l'article 14 du décret précité.

<sup>38</sup> La promotion interne concerne un changement de catégorie, par exemple de la catégorie B vers la catégorie A.

<sup>39</sup> En présentiel ou en visioconférence lors des réunions des comités techniques des collectivités.

### Rapport d'observations définitives

Les LDG fixées en 2020 ont fait l'objet d'une révision en 2022 pour la promotion interne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour six années.

Les modalités de consultation des collectivités ainsi que la procédure de révision des LDG portant sur le volet « promotion interne », par le président du centre de gestion de l'Eure, sont conformes aux articles 15 et 16 du décret du 29 novembre 2019 et n'appellent pas d'observations.

L'examen du contenu des LDG fixées par le président du centre de gestion, pour les collectivités, appelle néanmoins une observation similaire à celle concernant les LDG fixées par le centre de gestion pour son propre compte, s'agissant des dispositions du 2<sup>o</sup> du II de l'article 19 du décret du 29 novembre 2019, qui, pour rappel, indique que les LDG en matière de promotion « visent à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés ».

En instaurant un principe d'anonymisation des dossiers, le centre de gestion a certes neutralisé les éléments susceptibles d'identifier l'agent au moment de l'instruction de son dossier par la commission d'étude. D'ailleurs en 2022, le centre de gestion est allé plus loin en anonymisant le nom de la collectivité ainsi que l'âge du candidat. Toutefois, l'anonymisation ne répond pas aux dispositions du décret sur le point précis du recensement de la donnée femme-homme.

En effet, dans le texte, il est fait référence à la part respective des femmes et des hommes. Or, cette donnée n'est pas recensée par le centre de gestion en amont de l'instruction de la promotion. Ainsi que l'a confirmé la directrice générale des services, la part des hommes et des femmes n'est pas une donnée récoltée auprès des collectivités, mais identifiée après levée de l'anonymat, dans le cadre du bilan annuel sur la promotion interne.

La chambre demande au centre de gestion de se mettre en conformité avec l'article 19 du décret du 29 novembre 2019 en exigeant de ses adhérents la communication d'un état de situation, par sexe, pour les cadres d'emplois et grades concernés, ce que le centre s'est engagé à faire au cours du premier trimestre 2024.

#### b - La mission de conseil et d'accompagnement

Le centre de gestion se tient à la disposition des collectivités pour les accompagner dans l'élaboration de leurs LDG portant sur la stratégie en matière de ressources humaines. Le rôle du centre de gestion consiste à conseiller l' élu, vérifier qu'aucune disposition illégale ne figure dans les LDG et à lui apporter son expertise notamment sur l'articulation et la cohérence des deux volets des LDG. Une trame est en outre disponible sur le site Internet du centre de gestion.

Le CDG 27 a également accompagné, en 2020, les petites collectivités comptant dix agents au plus<sup>40</sup> sur le volet « promotion interne », ce qui représentait 72 % des collectivités affiliées.

En effet, dans un contexte sanitaire très prégnant, le sujet de la mise en place des LDG n'a pas été une priorité pour des petites collectivités, qui devaient cependant fixer leurs lignes directrices avant le 31 décembre 2020, au risque de ne pouvoir proposer aucun agent à une promotion interne en 2021.

Afin qu'aucun agent exerçant ses fonctions au sein d'une de ces petites collectivités ne soit écarté d'une éventuelle promotion, la directrice générale des services a proposé au comité technique du 24 juin 2020 que soit validé le principe de mettre à la

<sup>40</sup> 762 affiliés à titre obligatoire, 2 à titre volontaire.

## Rapport d'observations définitives

disposition des collectivités des LDG « clés en mains »<sup>41</sup> mais uniquement pour l'année 2021. Ainsi, les collectivités qui le souhaitaient pouvaient prendre un arrêté fixant le volet « promotion interne » des LDG en visant l'avis du comité du 24 novembre 2020, à charge pour elles de confirmer ou de prendre de nouvelles lignes directrices pour la promotion suivante.

Cette proposition du centre de gestion a recueilli un avis favorable du comité technique. Ce sont 162 collectivités qui ont effectivement adopté le volet « promotion interne » avant la date butoir du 31 décembre 2020.

Cette initiative du centre de gestion, qui s'inscrit dans une démarche volontariste, n'appelle pas d'observation particulière.

## B - Le financement des missions

Il appartient au conseil d'administration de fixer les taux annuels des cotisations (affiliés obligatoires) et des contributions (affiliés volontaires) finançant les missions obligatoires, dans la limite d'un taux maximum de 0,8 %, et du socle commun des compétences, dans la limite d'un taux maximum de 0,2 %<sup>42</sup>.

Les missions supplémentaires à caractère facultatif peuvent être financées par application d'une cotisation additionnelle, ou faire l'objet d'une tarification spécifique dans des conditions fixées par convention<sup>43</sup>. En dissociant le financement des missions obligatoires des autres missions, le dispositif institué par la loi du 26 janvier 1984 permet aux affiliés obligatoires et volontaires de décider s'ils souhaitent bénéficier des missions supplémentaires.

Sur la période 2017 à 2022, le CDG 27 a adopté annuellement une délibération fixant les différents tarifs applicables. Les évolutions des dépenses et des recettes des missions obligatoires et facultatives figurent en annexe 3 – tableaux n° 15 et 16)

### 1 - Le financement des missions obligatoires

L'évolution des produits des missions obligatoires montre une certaine stabilité au cours de la période de contrôle, l'augmentation récente étant due à une question d'assiette au regard du nombre d'agents pris en compte par le CDG 27.

**Tableau n° 12 : Produits des missions obligatoires du CDG 27 de l'Eure**

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
c/ 7061	Cotisations obligatoires	1 534 029	1 561 031	1 488 174	1 496 942	1 524 488	1 666 342
c/ 746	Contribution pour personnel privé d'emploi	59 372	46 912	0	0	0	14 371
	TOTAL	1 593 401	1 607 943	1 488 174	1 496 942	1 524 488	1 680 713

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

La comptabilité analytique tenue par le centre montre une disparité quant à l'équilibre obtenu entre produits et charges des missions obligatoires, avec néanmoins un résultat global systématiquement négatif. Si le centre a précisé que les charges de structure, parfois temporaires, étaient imputées au calcul des masses relatives aux missions obligatoires, et pouvaient être à l'origine de ces déséquilibres, il convient d'observer que, bien que non imposée formellement par les textes de référence, l'absence d'une telle imputation

<sup>41</sup> Dans le cas où une collectivité souhaitait adopter le modèle de LDG « volet promotion interne », elle ne devait changer aucune disposition des LDG.

<sup>42</sup> Article L. 452-26 du CGFP.

<sup>43</sup> Article L. 452-30 du CGFP.

## Rapport d'observations définitives

aurait au contraire pour effet de rendre insincère l'analyse faite des coûts de chaque mission, en ôtant des éléments essentiels à leur réalisation.

Néanmoins, le taux applicable aux cotisations obligatoires n'ayant pas atteint son plafond, il existe encore des leviers sur les recettes.

En complément, le CDG 27 a mis en place une politique de maîtrise des coûts concernant l'organisation des concours (location de salles notamment), visant à équilibrer ce pôle de dépenses important, et a entamé des démarches de conventionnement concernant le remboursement des décharges pour absence syndicale afin de planifier au mieux ces charges, comme mentionné précédemment.

## 2 - Le financement des missions facultatives

Le constat pour les recettes relatives aux missions additionnelles est cohérent avec la politique rappelée ci-dessus de limitation des cotisations dans l'objectif de maintenir à un niveau limité mais sécurisé le fonds de roulement, et plus largement, la trésorerie du centre.

**Tableau n° 13 : Produits des missions facultatives du CDG 27 de l'Eure**

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
c/7062	Cotisations additionnelles	95 865	97 736	97 919	97 253	100 964	244 165
c/70633	Remb. conventions concours	230 496	181 354	89 828	294 056	165 460	244 785
c/70638	Autres conv° et rembts (hors socle commun)	917 418	810 354	786 568	542 014	541 193	518 971
c/7084	Mise à disposition de personnel	969	683	963	328	623	472
c/7085	Remboursement du coût lauréat	58 693	17 060	56 155	5 227	36 358	75 071
	<b>TOTAL</b>	<b>1 303 440</b>	<b>1 107 187</b>	<b>1 031 434</b>	<b>938 878</b>	<b>844 598</b>	<b>1 083 464</b>

Source : comptes de gestion du CDG 27 de l'Eure

Au cours de la période de contrôle, des flux de recettes additionnelles ont disparu, en cohérence avec la politique de limitation des frais imputés aux collectivités. Ainsi, les recettes des assurances statutaires disparaissent à compter de l'exercice 2020, en raison de la décision de fin d'application d'une part de 3 % applicable aux contrats.

La hausse du taux applicable aux cotisations additionnelles permet de revenir en 2022 à un excédent, qui compense le déficit des missions obligatoires.

Le projet de bilan à mi-mandat du projet d'administration, adopté lors du conseil d'administration du 23 novembre 2023, confirme la perspective de stabilisation des soldes des missions en s'appuyant sur les cotisations additionnelles.

Cette pratique suscite néanmoins des interrogations, puisque la chambre constate l'insuffisance des recettes issues des cotisations obligatoires pour financer les missions obligatoires du centre, d'où la nécessité d'opérer une fongibilité de ces ressources avec les cotisations additionnelles afin de permettre un équilibre global des ressources affectées aux missions du centre, ce qui est irrégulier au regard des articles L. 452-26, L. 452-28 et L. 452-30 du CGFP.

En réponse à ces observations, l'ordonnateur a objecté, outre la question de l'imputation des frais de structure précédemment développée, qu'il s'agissait là d'un risque

**Rapport d'observations définitives**

d'iniquité inopérant pour les affiliés du centre, ceux-ci étant les mêmes, qu'il s'agisse de missions obligatoires ou facultatives.

Si la similarité des affiliés pour les deux types de missions est actuellement constatée pour le département de l'Eure, cette situation pourrait parfaitement évoluer, notamment dans le choix des missions additionnelles, et contre l'iniquité de laquelle l'interdiction de fongibilité tend à protéger.

**Rapport d'observations définitives**

**ANNEXES**

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

Annexe n° 2 : Le coût-inscrit par concours

Annexe n° 3 : Evolution des recettes et dépenses des missions du centre de gestion

CONFIDENTIEL

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

Compétence	Date d'effectivité de l'obligation
L'organisation des concours et examens professionnels	Catégorie A : depuis 2010 (Cf. article 62 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale)
	Catégorie B : depuis 2016
	Catégorie A : Depuis 2007
	Catégorie B : depuis 2016
	Catégorie C : à partir du premier renouvellement des conseils municipaux postérieur à la loi du 6 août 2019
La publicité des créations et vacances d'emploi	Catégorie A : depuis 2010
	Catégorie B : depuis 2016
La prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi	Catégorie A : depuis 2010
	Catégorie B : depuis 2016
Le fonctionnement des conseils de discipline de recours	Depuis 2012, mais compétence supprimée en 2019 (application immédiate)
La gestion de l'observatoire régional de l'emploi	Depuis 2016
La mission définie au I de l'article 23 [mission générale d'information sur l'emploi public territorial, bilan de la situation de l'emploi public territorial, élaboration des perspectives à moyen-terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement]	À partir du premier renouvellement des conseils municipaux postérieur à la loi du 6 août 2019
La publicité des listes d'aptitude	
L'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité	
Une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue	
Une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite	

Source : CDG 27 de l'Eure



### Annexe n° 3 Evolution des recettes et dépenses des missions du centre de gestion

#### Evolution des dépenses et recettes des missions obligatoires

Missions obligatoires en €		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Concours	Dépenses	224 045	245 988	259 151	260 676	262 124	287 842	1 539 826
	Recettes	290 132	198 414	145 983	299 283	201 818	319 855	1 455 486
Emploi	Dépenses	54 012	70 608	75 499	38 573	28 335	49 467	316 494
	Recettes	0	26 654	46 983	16 104	43 623	50 889	184 252
Suivi carrières	Dépenses	271 673	317 564	372 806	352 761	364 165	364 474	2 043 445
	Recettes	-969	997	963	799	1 955	11 920	15 664
Prise en charge fonctionnaires privés d'emploi	Dépenses	43 572	68 484	0	0	0	13 500	125 557
	Recettes	59 372	79 877	0	0	0	14 371	153 621
Assistance fiabilisation retraites	Dépenses	64 584	59 989	69 686	57 900	33 429	35 601	321 189
	Recettes	17 550	33 361	30 006	19 495	17 660	16 645	134 717
Assistance juridique statutaire	Dépenses	88 292	43 111	43 102	37 185	32 399	11 598	255 688
	Recettes	0	0	0	6 488	19 098	0	25 586
Remboursement activités syndicales	Dépenses	251 531	248 482	223 667	358 964	389 355	318 430	1 790 430
	Recettes	0	0	0	0	0	0	0
Secrétariat comité médical	Dépenses	124 326	123 516	127 214	126 067	127 755	114 182	743 061
	Recettes	43 339	36 348	38 995	48 253	40 910	27 570	235 415
Secrétariat commission de réforme	Dépenses	46 686	51 509	48 857	52 362	51 715	53 185	304 314
	Recettes	7 500	9 740	5 339	9 180	10 363	12 043	54 166

Source : données analytiques à partir des comptes administratifs du CDG de l'Eure

## Evolution des dépenses et recettes des missions facultatives

Missions facultatives en €		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Accessibilité	Dépenses	9 875	0	0	0	0	0	9 875
	Recettes	5 411	1 153	2 090	0	0	0	8 654
Visites médicales	Dépenses	337 002	281 573	275 761	274 359	236 719	239 718	1 645 131
	Recettes	352 495	288 085	282 063	249 946	199 032	191 354	1 562 975
Ergonome	Dépenses	62 368	65 841	15 909	20 075	18 847	23 933	206 973
	Recettes	19 025	2 300	4 475	0	450	5 100	31 350
Aide au traitement des archives	Dépenses	99 282	101 321	113 102	91 485	78 743	40 575	524 508
	Recettes	57 518	47 040	62 432	52 986	54 154	33 120	307 250
Elaboration paies	Dépenses	13 924	3 945	3 995	4 908	4 909	2 305	33 987
	Recettes	25 435	4 440	4 500	5 700	4 965	2 275	47 315
Missions temporaires	Dépenses	325 914	452 540	227 728	219 210	163 729	120 709	1 509 830
	Recettes	302 677	440 242	238 119	234 346	174 930	128 741	1 519 054
Contrat assurance statutaire	Dépenses	2 962	2 103	2 155	2 215	2 305	27 701	39 442
	Recettes	157 357	7 598	122	0	0	0	165 077
FIPHFP	Dépenses	34 711	35 197	35 533	18 082	18 847	19 544	161 914
	Recettes	148 689	0	203 705	446	88 160	104 916	545 916
Prévention (non facturée)	Dépenses	1 828	87 631	91 811	77 491	50 820	54 844	364 425
	Recettes	1 251	0	1 750	2 754	4 375	7 750	17 880
Aide au recrutement (non facturée)	Dépenses	1 283	1 121	1 142	1 822	1 826	946	8 139
	Recettes	0	0	0	0	0	0	0

Source : données analytiques à partir des comptes administratifs du CDG de l'Eure

« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

**Chambre régionale des comptes Normandie**

21 rue Bouquet  
CS 11110  
76174 ROUEN Cedex  
Tél. : 02 35 07 92 00