QUATRIEME CHAMBRE

DEUXIEME SECTION

S 2015 0402 1

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)

EXERCICES 2008 A 2013

Mai 2015

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

INTRODUCTION **6**

I. LE CNFPT A PROFESSIONALISÉ ET DEVELOPPÉ SON ACTIVITÉ DE FORMATION MAIS NE COUVRE QUE PARTIELLEMENT LES BESOINS DES COLLECTIVITÉS **10**

A. L'ACTIVITÉ DU CNFPT AUGMENTE MAIS NE COUVRE QUE LA MOITIÉ DES BESOINS 10

B. LE CHAMP LIMITÉ DES FORMATIONS FINANCÉES PAR LA COTISATION ALOURDIT L'EFFORT DES COLLECTIVITÉS 14

C. LES RÉFORMES ENGAGÉES EN MATIÈRE DE FORMATION DEVRAIENT ÊTRE ACCELERÉES ET INTENSIFIÉES 18

D. LA BAISSE DE LA COTISATION EN 2012 S'EST DAVANTAGE TRADUITE PAR UNE DIMINUTION DE L'ACTIVITÉ QUE PAR DES EFFORTS STRUCTURELS 31

II. LE CNFPT POURRAIT, SANS REDUIRE SA QUALITE DE SERVICE, CONTRIBUER A LA REDUCTION DES DEFICITS PUBLICS **34**

A. UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT SYSTÉMATIQUEMENT EXCÉDENTAIRE 35

B. DES MARGES DE MANŒUVRE EXISTENT DANS LES DÉPENSES DE PERSONNEL 38

C. D'AUTRES DÉPENSES POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES 47

D. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE EST EN PROGRÉS MAIS LES DÉLAIS DE PAIEMENT DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS 51

E. D'IMPORTANTES ACQUISITIONS DE BÂTIMENTS IMMOBILISENT LES RESSOURCES FINANCIÈRES 53

F. LA GESTION DES FONCTIONNAIRES PRIS EN CHARGE POURRAIT ÊTRE AMELIORÉE 57

G. LES MUTUALISATIONS AVEC LES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES SONT ENCORE INSUFFISANTES 58

III. LE CADRE JURIDIQUE DU CNFPT DOIT ÊTRE CLARIFIÉ **61**

A. LE CARACTÈRE D'IMPOSITION DE TOUTE NATURE DE LA COTISATION VERSÉE AU CNFPT APPELLE CERTAINES CLARIFICATIONS 61

B. IL EST NÉCESSAIRE DE TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DU STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL DU CNFPT 65

CONCLUSION **72**

RECOMMANDATIONS

1. Continuer à développer, par une stratégie appropriée, le volume des formations dans les mois où l'activité est moindre.

2. Définir le champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire dans un sens conforme à la loi du 12 juillet 1984.

   a) En particulier, et sans préjudice d'un réexamen de la situation des agents contractuels de droit privé, il conviendrait à tout le moins, dans un triple souci de conformité aux textes, d'équité et de cohérence de la politique de formation, de permettre aux agents non titulaires de droit public d'accéder, sans coût additionnel pour la collectivité, à l'ensemble des formations préparant aux concours et examens (y compris les formations « préalables aux préparations aux concours »).

   b) Financer les formations diplômantes destinées aux bénéficiaires d'emplois d'avenir sur le budget du CNFPT

3. Accélérer les évolutions engagées depuis 2011 en ce qui concerne l'intégration des instituts dans l'organisation du CNFPT, le rôle des pôles de compétences, le déploiement des outils de formation numériques et l'évaluation de l'efficience des formations. Poursuivre l'extension du champ des formations harmonisées.

4. Harmoniser et professionnaliser la passation des marchés de formation.

5. Réduire les coûts de fonctionnement :

   a) mettre à profit les départs naturels d'agents pour réduire la masse salariale et accélérer les progrès déjà constatés de productivité permis par la nouvelle organisation et le développement des systèmes d'information ;

   b) remettre à plat le régime d'attribution des logements de fonction dans le cadre désormais défini par le code général de la propriété des personnes publiques au vu des contraintes effectives pesant sur l'exercice des fonctions et dans un esprit de réduction du coût de leur prise en charge, afin de s'assurer du stricte respect des règles prévues ;

   c) réduire les dépenses de communication et les effectifs de la direction de la communication ; mettre fin à l'organisation des séminaires des conseils régionaux d'orientation (CRO) ;

   d) recentrer le rôle des délégués régionaux sur la présidence des CRO et supprimer ou réduire significativement leur régime indemnitaire ;

e) pour les déplacements du personnel, conditionner la prise en charge des hébergements au-delà du plafond réglementaire à de strictes conditions d'intérêt du service, et réduire le montant des dépassements actuellement constatés ;

f) supprimer la dérogation permettant à certaines catégories de cadres de l'établissement et de membres de certaines instances de voyager systématiquement en première classe afin de limiter cette possibilité aux seuls cas le justifiant ;

g) mettre en cohérence les rémunérations et avantages des élèves de l'ÉNA et de l'INET;

h) supprimer la prime de restauration

6. Rationaliser le circuit de la dépense et ramener les délais de paiement à 30 jours.

7. Reprendre les travaux visant à simplifier et à réduire les coûts du recouvrement de la cotisation.

8. Mutualiser les moyens et certaines épreuves des concours d'accès à l'INET et à l'ÉNA.

9. Mutualiser davantage les formations des agents des trois fonctions publiques, en multipliant les partenariats locaux.

10. Adapter la programmation immobilière à la réforme territoriale et inclure des partenariats avec d'autres services publics en vue de mutualiser les locaux et les installations.

11. Clarifier dans les textes statutaires les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires, ainsi que les niveaux des remboursements de transport, de repas et de nuitée.

12. Clarifier le régime juridique applicable au CNFPT et sécuriser son régime financier, notamment :

a) inclure la cotisation obligatoire perçue par le CNFPT dans l'annexe explicative au PLFI relative aux impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État, prévue par l'article 51 de la LOLF ;

b) **préciser le cadre juridique des contrôles afférents au recouvrement du 1 % et notamment les garanties dont devraient bénéficier les collectivités.**

13. Engager une réforme législative visant, d'une part à mieux encadrer les conditions de fixation et d'utilisation de l'imposition de toute nature attribuée au CNFPT et, d'autre part, à définir un cadre conventionnel avec l'État par lequel l'établissement serait amené à rendre compte au Gouvernement et aux collectivités territoriales mandantes de l'utilisation des ressources qui lui sont allouées pour remplir ses missions obligatoires.

INTRODUCTION

1. Éléments historiques et de contexte

Les conditions de la formation des personnels des collectivités territoriales ont fortement évolué au cours du 20ème siècle en fonction des rapports entre l'État, les élus locaux et les représentants syndicaux, d'une part, et des avancées statutaires des agents territoriaux, d'autre part. La première école de formation des personnels communaux est créée à Paris en 1919, sous l'impulsion du conseil général de la Seine. D'abord École départementale des hautes études urbaines et de l'administration municipale (ÉHEU), elle devient « nationale » par le décret du 29 décembre 1924, qui la rattache à l'université de Paris, et prend le nom d'Institut d'urbanisme de l'université de Paris (IUUP). Elle devient en 1929 l'École nationale d'administration municipale (ÉNAM) et délivre un diplôme universitaire. Son financement est assuré par des subventions des collectivités territoriales, dont le conseil général de la Seine, et de l'Association des maires de France.

Une nouvelle école est créée en 1962 pour répondre aux besoins de formation des personnels communaux: l'Association nationale des études municipales (ANEM). La forme associative est retenue pour rassembler les représentants de l'État, des collectivités et des syndicats professionnels. Un projet de loi transformant l'association en établissement public (projet de loi Fouchet) est préparé au début de l'année 1968 mais il n'y est pas donné suite après les événements de mai. Dans ce contexte de paralysie de la formation des personnels des collectivités, les élus locaux et les organisations syndicales se mobilisent pour la réformer.

Cette mobilisation conduira au vote de la loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière des agents communaux qui institue le Centre de formation des personnels communaux (CFPC) en s'appuyant sur deux principes : un financement mutualisé et une gestion paritaire associant les représentants des communes et ceux des agents. L'État demeure toutefois présent grâce à la participation au conseil d'administration de représentants des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, qui détiennent un droit de veto sur le budget et sur le taux de la cotisation, et qui en font usage au besoin.

Le CFPC désigne des délégués locaux, choisis parmi les maires par le conseil d'administration et épaulés par des commissions consultatives. Les délégations disposent alors d'une grande autonomie pédagogique et de gestion. La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale rend obligatoire la préparation de plans de formation et leur transmission au CFPC. Elle organise l'éclatement du CFPC en 26 établissements publics régionaux de formation (pour la formation des agents des catégories B, C et D) et institue un établissement national (pour celle des agents de catégorie A).

En 1987, à la suite de la création d'un statut unique des personnels des collectivités, la loi du 13 juillet 1987 transforme le CFPC en Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et élargit ses compétences à l'ensemble des agents de cette fonction publique. Sa gestion n'est plus paritaire et le conseil

d'administration est composé uniquement d'élus, le personnel étant représenté dans un conseil national d'orientation (CNO). Au niveau régional, le délégué est assisté d'un conseil d'orientation régional, paritaire ; les délégations départementales sont transformées en simples antennes des délégations régionales. En 1989, le législateur rétablit la composition paritaire du conseil d'administration. Les formations « intra », réalisées non dans les locaux du CNFPT mais dans les collectivités elles-mêmes, représentent un tiers des formations des délégations. C'est alors que se développent des activités payantes : conseil, formation sur mesure, édition, recherche.

A partir de 1994, les délégués régionaux sont élus par leurs pairs. Des coopérations sont initiées avec le ministère des finances pour la formation à l'application de l'instruction budgétaire et comptable M14, avec le ministère de la culture pour la formation des conservateurs territoriaux et avec celui de l'intérieur (direction de la sécurité civile) pour la formation des sapeurs-pompiers professionnels, ainsi qu'avec d'autres écoles du service public.

Le CNFPT apparaît actuellement comme un établissement public paritaire sans équivalent, chargé de la formation de tous les agents de la fonction publique territoriale et présent sur l'ensemble du territoire national. Il emploie 2 392 personnes qui se répartissent entre le siège, 29 délégations régionales, 64 antennes départementales et 5 instituts. En exécution, son budget de fonctionnement s'est élevé à 360 M€ en 2013. Il est alimenté, pour l'essentiel, par une cotisation versée par les collectivités, ayant la nature d'une imposition, et correspondant à 1 % de la masse salariale des 1,9 million d'agents territoriaux[1].

Compte tenu des modifications législatives récentes, notamment le transfert par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale de l'organisation de la plupart des concours, les missions légales du CNFPT[2] portent aujourd'hui en premier lieu sur la formation des agents territoriaux, y compris ceux occupant des « emplois d'avenir », ainsi que sur :

- la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle et le suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience ;

- la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, la publicité des offres d'emploi et la gestion de la bourse nationale des emplois ;

- la gestion des concours de catégorie A+ ;

- la prise en charge et la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ;

---

[1] Effectifs physiques au 31 décembre 2012 (source : Observatoire des finances locales, rapport 2014).

[2] Telles que définies à l'article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- le reclassement des fonctionnaires inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

2. Les travaux précédents de la Cour et leurs suites

Les précédents contrôles de la Cour avaient souligné l'importance des progrès restant à accomplir pour l'établissement. La Cour avait, en 2002, relevé de nombreuses défaillances et, dans certains cas, des irrégularités dans la gestion de l'établissement, qu'il s'agisse de la gestion des personnels, de l'immobilier ou des véhicules. Le CNFPT avait alors arrêté un « plan de redressement » examiné lors d'un contrôle ultérieur portant sur les exercices 2001 à 2005. Dans son rapport public annuel de février 2007, la Cour relevait que son président avait engagé le CNFPT sur la voie du redressement mais elle observait à nouveau des insuffisances préoccupantes et une application trop peu rigoureuse des nouvelles directives. Elle appelait à mener à leur terme les réformes entreprises en soulignant notamment la nécessité d'accroître l'efficacité de l'organisme. Un nouveau contrôle portant sur les exercices 2004 à 2008[3] a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel en 2011. La Cour y a constaté la persistance de graves anomalies de gestion et a formulé six recommandations portant sur l'amélioration de l'offre de formation, le perfectionnement des outils de gestion, la rénovation des organisations internes, la maîtrise des dépenses. Elle a proposé de réduire « fût-ce à titre temporaire, le plafond de la cotisation versée par les collectivités au CNFPT ».

L'article 38 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 est venu réduire le taux de la cotisation versée au CNFPT de 1 % à 0,9 % de la masse salariale pour les années 2012 et 2013. Cependant, un an plus tard, l'article 45 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a rétabli à 1 % le niveau de la cotisation. Le taux réduit n'aura donc concerné que l'assiette de 2012.

3. Le présent contrôle de la Cour

La Cour a procédé en 2014 à un nouvel examen de la gestion du CNFPT portant sur les exercices 2008 à 2013. Elle a en même temps contrôlé les comptes du comptable public de l'établissement sur les exercices 2008 à 2013 dans le cadre de sa compétence juridictionnelle. Un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 septembre 2014 avec le président et le directeur général du CNFPT. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président du CNFPT ainsi qu'à diverses autorités administratives le 21 novembre 2014, les réponses parvenant à la Cour fin janvier 2015.

A la suite d'un complément d'informations auprès du CNFPT en mars/avril 2015, la Cour (quatrième chambre) a arrêté les présentes observations définitives le 7 mai 2015.

Les présentes observations définitives regroupent les constats et recommandations issus de ce contrôle, présentés en trois parties :

(I) Le CNFPT a professionnalisé et développé son activité de formation mais ne couvre que la moitié des besoins des collectivités.

---

[3] Cour des comptes - Rapport public annuel 2011, deuxième partie : les suites données aux observations des juridictions financières : le CNFPT (pages 295 et s.).

(II) Le CNFPT pourrait, sans diminuer sa qualité de service, contribuer à la réduction des déficits publics.

(III) Le cadre juridique du CNFPT devrait être clarifié.

I. LE CNFPT A PROFESSIONALISÉ ET DEVELOPPÉ SON ACTIVITÉ DE FORMATION MAIS NE COUVRE QUE PARTIELLEMENT LES BESOINS DES COLLECTIVITÉS

Pour rénover l'offre de service, un projet national de développement a été adopté par le conseil d'administration en 2010 sur la base de propositions élaborées par les directeurs à l'issue d'une démarche interne participative. Ce projet, décliné au niveau local, constitue le principal levier de gestion du changement dans l'établissement. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un bilan interne annuel ainsi que d'une évaluation externe confiée au début de l'année 2014 au cabinet *PricewaterhouseCoopers*[4].

A. L'ACTIVITÉ DU CNFPT AUGMENTE MAIS NE COUVRE QUE LA MOITIÉ DES BESOINS

1. Une activité qui progresse

a. La loi du 19 février 2007 a renouvelé le cadre des formations des agents de la fonction publique territoriale

La loi du 12 juillet 1984[5] précise les différents types de formations auxquels les agents de la fonction publique territoriale ont accès. Elle rend obligatoire un plan de formation au sein des collectivités territoriales et reconnaît aux agents un droit à la formation qui comprend l'accès à la préparation aux concours, aux formations statutaires nécessaires à la titularisation et l'accès à des formations de professionnalisation dispensées en cours de carrière.

La formation des agents territoriaux a été profondément remaniée par la loi du 19 février 2007[6] et ses décrets d'application. Le nouveau dispositif des formations statutaires obligatoires prévoit des actions d'intégration pour toutes les catégories d'agents et des actions de professionnalisation dispensées tout au long de la carrière pour chacun des cadres d'emplois. Après réception des plans annuels de formation des collectivités, le CNFPT arrête son programme de formation. Il assure à titre exclusif les formations d'intégration (personnels recrutés après concours, avant titularisation et agents de catégorie C recrutés sans concours) et de professionnalisation (de 2 à 10 jours selon les métiers, soit dans les 2 ans suivant la nomination dans le cadre de la « formation au premier emploi », soit à la suite de la nomination à un « poste à responsabilité »).

La loi de février 2007 a ainsi remplacé les formations initiales, longues et jugées peu efficientes, par un meilleur cadencement des formations obligatoires tout au long de la vie. Elle étend la formation obligatoire aux agents de catégorie C qui, représentant

---

[4] Pour un montant d'environ 350 000 €.

[5] Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[6] Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

75 % des effectifs de la fonction publique territoriale, sont désormais tenus de suivre cinq jours de formation d'intégration.

Les formations obligatoires statutaires sont inscrites dans le plan de formation transmis par les collectivités au CNFPT, qui délivre aux agents des attestations de suivi des stages, conservées dans leur livret individuel de formation et susceptibles de leur être demandées lors de leur titularisation ou de promotions internes (formations de professionnalisation). L'absence de plan de formation ou de livret de formation ne fait toutefois pas obstacle à l'accueil en formation des agents.

Outre ce cadre statutaire de formation, les agents ont également accès aux préparations aux concours et à la formation continue, qui est accordée sous réserve des nécessités de service.

b. Le CNFPT a significativement augmenté son activité de formation

Le volume des formations dispensées par le CNFPT a crû significativement de 2008 à 2011 puis a connu une réduction sensible en 2012, avant d'augmenter de nouveau en toute fin de période. Le volume des formations de professionnalisation, devenues obligatoires même si elles peuvent faire l'objet de dispenses, explique largement cette hausse. Les volumes des formations de perfectionnement, de la formation continue et, à un moindre degré, de préparation aux concours sont eux en nette baisse au cours de la période.

Tableau 1 : Activités de formation du CNFPT (en heures de formation-stagiaire)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formation d'intégration et initiale	2 188 398	2 008 150	2 155 184	2 124 110	2 328 499	2 172 678
Formation de professionnalisation	491 269	4 663 271	5 985 357	6 608 149	6 240 332	6 765 138
Formation de perfectionnement & FCO	6 196 225	3 275 930	2 910 294	3 098 663	2 960 708	2 821 052
Préparation aux concours et examens	2 831 151	2 969 308	2 717 987	3 327 517	2 244 250	2 709 487
TOTAL	**11 707 043**	**12 916 658**	**13 768 822**	**15 158 439**	**13 773 790**	**14 468 354**

(Source : CNFPT)

Exprimée en journées de formation-stagiaire (JFS), le volume d'activité de formation du CNFPT (hors formation à distance) est passé de 1 953 599 JFS en 2008 à 2 408 200 JFS en 2013 sans rattraper toutefois son niveau de 2011 (2 525 460 JFS).

Compte tenu d'un effectif de 1 811 920 agents territoriaux potentiellement concernés au 31 décembre 2011[7], ceux-ci ont bénéficié en moyenne de 1,39 jour de formation en 2011 de la part du CNFPT.

Les chiffres de l'année 2014 confirment cette analyse : le volume des formations atteindrait en effet 14,47 millions d'HFS, soit un niveau encore inférieur à celui de 2011. Ces données doivent être appréhendées de manière globale, c'est-à-dire sans exclure l'activité de préparation aux concours, quand bien même cette dernière serait

[7] Dernière année de référence permettant une comparaison avec les autres fonctions publiques.

cyclique, car l'établissement dispose alors de toute latitude pour augmenter le volume des formations continues.

c. Le CNFPT ne couvre toutefois que la moitié des besoins des collectivités

Le nombre de jours de formation par agent dans la fonction publique territoriale a diminué de 3,01 en 2007 à 2,64 en 2011[8]. Le CNFPT, quoiqu'opérateur public principal, n'a pas le monopole des formations de la fonction publique territoriale : les collectivités restent libres de recourir à d'autres prestataires mais elles en supportent alors la charge financière tout en restant intégralement redevables de leur cotisation au CNFPT. L'article 28 de la loi précitée du 12 juillet 1984 prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsqu'elles font appel à d'autres prestataires mais cette disposition n'a jamais été mise en vigueur.

Les dépenses totales de formation des collectivités se sont élevées en 2013 à plus de 650 M€[9]. Elles se répartissaient par moitié entre la cotisation obligatoire versée au CNFPT et les sommes versées au titre des formations payantes au CNFPT ou à d'autres organismes, qui sont passées de 263 M€ en 2007 à 326[10] M€[11] en 2013 (+ 24 %). Ces montants ne comprennent ni les dépenses des collectivités pour les formations délivrées en interne, ni la rémunération des stagiaires, ni les remboursements de frais de déplacement lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le CNFPT.

De la sorte, le CNFPT assurait en 2011 un peu plus de la moitié des formations dispensées aux agents de la fonction publique territoriale (53 % des JFS en volume[12]), les autres étant organisées par les collectivités elles-mêmes (19 %) ou des organismes tiers (28 %).

Plus les effectifs d'une collectivité sont importants, moins elle recourt au CNFPT. Ainsi les communautés urbaines font davantage appel à d'autres organismes (44,8 %) qu'au CNFPT (41 %), le reste de leurs formations étant assuré en interne[13].

La formation des agents de l'État

La dépense nationale pour la formation professionnelle continue représentait en France, près de 32 Md€ en 2011.

Au sein de cet ensemble, les dépenses de formation professionnelle destinées aux agents de l'État étaient estimées à 2 122 M€ en 2010. Hors rémunération des stagiaires, elles ne

[8] Source : « jaune formation professionnelle ».

[9] Rapport IGA sur la formation des agents territoriaux, août 2014.

[10] Id.

[11] Le montant versé au CNFPT par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre des formations payantes s'élève à 23,7 M€ en 2013.

[12] Formations réalisées par le CNFPT et prises en charge par le centre ou par la collectivité

[13] Source CNFPT - La formation des agents territoriaux en 2011.

représentaient que 524 M€, soit 0,89 % de leur masse salariale[14]. Le nombre de journées de formation-stagiaires était alors de 14 084 957[15]. Le nombre moyen de journées de formation professionnelle par agent était en 2010 de 3,6 (hors formations statutaires).

La formation des agents de la fonction publique hospitalière

Les établissements publics hospitaliers doivent consacrer au minimum 2,1 % de leur masse salariale au financement de leur plan de formation et prendre en charge les préparations aux concours, les études débouchant sur un diplôme ou un certificat du secteur sanitaire et social, les actions d'adaptation à l'emploi et les actions de conversion. En outre, l'enveloppe du congé de formation professionnelle d'un montant de 0,20 % de la masse salariale finance les congés de formation professionnelle, les bilans de compétence ou la validation des acquis de l'expérience. Une contribution additionnelle de 0,6 % de la masse salariale finance les études relatives à la promotion professionnelle.

La formation continue des agents de la fonction publique hospitalière (FPH) est majoritairement réalisée par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH), qui est un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) par le ministère de la santé. Elle perçoit de manière obligatoire 0,8 % de la masse salariale des agents de tous les établissements de FPH (plus d'un million d'agents) soit 220 M€, ainsi que le versement volontaire de 2,1 % de la masse salariale de 94 % des établissements hospitaliers pour la gestion de leur plan de formation, pour un montant qui s'élève à plus de 499 M€. Les données du bilan annuel de l'ANFH et le « jaune » Formation professionnelle n'indiquent pas le nombre de JFS réalisées.

Les éléments qui précèdent sont à comparer avec précaution en raison de l'absence de données homogènes (intégration ou non des frais de déplacement, des rémunérations) dans les trois fonctions publiques.

2. Une nouvelle progression de l'activité de formation du CNFPT est possible

a. Tout en se réduisant, le taux d'absentéisme en formation reste significatif

Le taux d'absentéisme en formation[16] s'est réduit au cours de la période sous examen, passant de 12,5 % en 2008 à 11,5 % en 2013, mais il reste conséquent et supérieur au taux d'absentéisme des agents de la fonction publique territoriale (8,7 %). Cette baisse s'expliquerait, selon le CNFPT, par sa stratégie de territorialisation des formations, qui permet aux agents d'assister aux formations au plus près de leur lieu de travail, ses partenariats avec les collectivités et l'amélioration de son offre (cf. infra). Ces efforts se traduisent par une baisse du différentiel entre le taux d'absentéisme en formation et celui au travail au cours de la période.

Le taux d'absentéisme varie toutefois beaucoup selon la nature de la formation : il reste faible en formation initiale (6,8 % en 2013) mais est plus élevé en formation

[14] Source « jaune Formation professionnelle », p. 76 et s., retraitement Cour des comptes
[15] Id. « jaune », page 110.

[16] Part des inscrits en formation qui ne se sont pas présentés.

continue et continue obligatoire (11,3 %) ainsi qu'en préparation aux concours (14,1 %)[17].

Les formations payantes connaissent un taux d'absentéisme significativement inférieur : 8,3 % en 2012 et 9,8 % en 2013. De même, alors qu'il était jusque-là supérieur à 11 %, le taux d'absentéisme a connu une légère baisse à 10,2 % en 2012 quand il a été demandé aux collectivités de financer elles-mêmes le déplacement des agents en stage.

b. L'activité du CNFPT est fortement cyclique

Plus de 50 % de l'activité de formation de l'établissement sont concentrés sur quatre mois (juin, septembre, octobre et novembre). Les six mois les plus intenses en formation voient se réaliser plus de 70 % de l'activité (en JFS).

Plusieurs facteurs seraient en cause : la moindre programmation au premier trimestre de l'année s'expliquerait par le rythme des entretiens annuels d'évaluation, par les conditions climatiques moins favorables aux déplacements en hiver et par le rythme des décisions financières (adoption du budget primitif). Le rythme annuel des congés, les spécificités des 234 métiers territoriaux constitueraient d'autres éléments explicatifs. Mais ces statistiques révèlent surtout le potentiel d'augmentation de l'activité du CNFPT, qui ne semble pas contraint, pour une partie de l'année au moins, par les limites de ses infrastructures.

Des actions ont été initiées pour remédier à cette situation : avancement des dates de publication des catalogues de formation, allongement de la durée de validité de chaque catalogue, adaptation des calendriers de formation, conventions pluriannuelles, organisation des cycles longs de formation lors des périodes creuses, mise en place d'outils de gestion prévisionnelle de l'activité. Elles auraient commencé à porter leurs fruits en 2014.

La Cour recommande de continuer à développer, par une stratégie incitative appropriée, le volume des formations sur les mois où l'activité est aujourd'hui moindre.

B. LE CHAMP LIMITÉ DES FORMATIONS FINANCÉES PAR LA COTISATION ALOURDIT L'EFFORT DES COLLECTIVITÉS

1. Le champ des formations du CNFPT auxquelles donne accès le paiement de la cotisation pose question

L'article 8 (troisième alinéa) de la loi du 12 juillet 1984 prévoit pour le CNFPT la possibilité de faire payer les formations spécifiques : *« lorsque la collectivité ou l'établissement demande au centre une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre, la participation financière qui s'ajoute à la cotisation est fixée par voie de convention ».*

[17] À titre de comparaison, le taux d'absentéisme des agents de la fonction publique territoriale s'élevait à 8,7 % en 2013. L'écart entre l'absentéisme en formation au CNFPT et l'absentéisme au sein de la fonction publique territoriale s'est réduit entre 2008 et 2013 passant de 5 à 2,8 points.

Sur cette base, certaines formations ont été exclues du champ financé par la cotisation, ce qui, lorsque ces formations sont obligatoires ou indispensables, oblige les collectivités à les financer par ailleurs, auprès du CNFPT dans le cadre de prestations payantes ou auprès d'organismes tiers. Jusqu'en 2011, ce champ était laissé à l'appréciation des délégations régionales. En décembre 2011 et mars 2012, deux délibérations[18] du conseil d'administration ont unifié ce périmètre et fixé le niveau de participation des collectivités, désormais harmonisé sur tout le territoire.

Le périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire semble solliciter à l'excès le texte de la loi. En effet, outre les formations nécessitant un travail spécifique de préparation ou d'accompagnement, d'autres formations sont payantes : les formations bureautiques, les formations obligatoires en hygiène et sécurité, les préparations au concours (au-delà de 10 jours de formation par agent), les formations de remise à niveau (au-delà de 20 jours par agent), les formations en langues, les actions relatives à la validation des acquis de l'expérience et l'accompagnement individuel, ainsi que les formations de certification ou diplômantes.

Le choix de faire payer les formations obligatoires ou indispensables (bureautique, diplômes) résultait de la volonté, assumée par le CNFPT mais contestable dans ses modalités, d'augmenter les budgets de formation des collectivités.

La Cour a pris connaissance de la délibération du 5 novembre 2014, effective depuis le 1er janvier 2015, qui prévoit que les formations au programme mais réalisées au sein des collectivités sont financées par la cotisation. Cette évolution marque une amélioration. Mais le CNFPT ne respecte pourtant encore pas complétement l'article 8 (troisième alinéa) de la loi du 12 juillet 1984. Cette délibération prévoit en effet encore une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas, pour des formations qui sont bien *« au programme du centre »* : formations de bureautique (même si une délibération ultérieure modifierait les modalités de prise en charge de ces formations), les formations *« préalables aux préparations aux concours et examens professionnels »*, au-delà d'une certaine durée et pour toutes les catégories d'agents, les formations en langues (à l'exception des formations en langue régionale et des formations destinées aux pompiers professionnels) et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité (certificat d'aptitude à la conduite en sécurité, formation initiale minimale obligatoire et formation continue obligatoire de sécurité préalable à la qualification professionnelle de conducteur routier, formation obligatoire des agents membres des CHSCT).

Le champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire n'apparait pas définie de manière pleinement conforme à la loi du 12 juillet 1984. Il conviendrait de mettre fin à cette situation.

2. Le champ des agents bénéficiaires des formations financées par la cotisation

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que la cotisation est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents telles qu'elles apparaissent dans les états

[18] Délibérations du 14 décembre 2011 et 21 mars 2012 pour les formations hygiène, sécurité et santé au travail.

liquidatifs dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie. En outre, l'assiette des cotisations dues par les régions et les départements est constituée par la masse des rémunérations versées aux agents travaillant dans les services placés *« sous l'autorité du président du conseil régional ou du président du conseil général »*.

S'appuyant sur l'instruction n° 90-11-MO du 24 janvier 1990 de la direction générale des finances publiques (DGFiP), le CNFPT considère que seuls les emplois relevant du droit public sont inclus dans le champ de la cotisation. Les emplois de droit privé en sont exclus même lorsqu'ils seraient occupés par des fonctionnaires territoriaux. Les rémunérations des apprentis et des bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle sont également hors de cette assiette (contrat unique d'insertion, contrat d'accompagnement dans l'emploi).

Enfin, le champ des bénéficiaires éligibles aux formations ne recouvre pas celui des agents dont la rémunération est assujettie à la cotisation destinée à les financer. C'est ainsi que peuvent bénéficier des formations, alors que leurs rémunérations sont exonérées de la cotisation, les agents des collectivités employant moins d'un équivalent temps plein (1° de l'article 12-2 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale).

Selon les articles 6 et 11 de la loi du 12 juillet 1984, le CNFPT est compétent pour former *« les agents de la fonction publique territoriale »*, titulaires ou non titulaires. Toutefois, les personnels sous contrat de droit privé, notamment sous contrat aidé, ont accès aux formations du CNFPT, moyennant la participation financière de leur employeur[19].

Les agents non titulaires qui relèvent de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont dans une situation particulière. L'assiette de leur rémunération est bien intégrée au calcul de la ressource versée au CNFPT mais ils n'ont accès, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent payantes en majorité (cf. supra).

Le principe de spécialité[20], mis en avant par le CNFPT, ne s'oppose pas à ce que ce dernier ouvre l'accès à ses formations aux agents de droit privé des collectivités

---

[19] Délibération n° 11/148 du 14 décembre 2011.

[20] Le principe de spécialité « signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités » (CE, sect., 4 mars 1938, Cts Le Clerc : Rec. CE 1938, p.229). Un établissement public est créé pour l'exercice d'une activité déterminée, sur le fondement d'un transfert de compétences par la puissance publique qui le crée. Il ne peut accomplir que les actes juridiques correspondant à son objet statutaire. Ce principe est apprécié très souplement par le juge administratif dès lors que les activités non statutairement prévues constituent le complément normal de la mission principale et que ces activités annexes sont d'intérêt général et utiles à l'établissement public. Ainsi, une université peut valablement conclure une convention d'occupation du domaine public avec une personne privée gérant une librairie, car l'activité commerciale est le complétement normal du service public de l'enseignement supérieur (CE, 10 mai 1996, SARL La Roustane), de même la décision d'exploiter un réseau de radiolocalisation apparaît comme le complément normal et utile de la mission statutaire de la RATP (CE, 29 décembre

territoriales sans contribution financière additionnelle. Cet accès, d'intérêt général, entre effet dans le champ de sa mission principale (la formation des agents des collectivités territoriales et la préparation aux concours de la fonction publique territoriale).

Sans préjudice d'un réexamen de la situation des agents contractuels de droit privé, il conviendrait à tout le moins, dans un triple souci de conformité aux textes, d'équité et de cohérence de la politique de formation, de permettre aux agents non titulaires de droit public d'accéder, sans coût additionnel pour la collectivité, à l'ensemble des formations préparant aux concours et examens (y compris les formations « préalables aux préparations aux concours »).

3. Le cas particulier des formations pour les jeunes en « emplois d'avenir »

A la suite de la loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012 qui a créé les emplois d'avenir (art. L. 5134-110 et s. du code du travail), le CNFPT a signé avec l'État, en octobre 2012, une convention pour l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés embauchés en contrat emploi d'avenir par les collectivités, qui prévoit que le CNFPT organise l'intégration des jeunes concernés, leur donne accès à ses formations et offre aux tuteurs une formation spécifique. Il s'engage également à produire une synthèse portant sur l'activité de formation et le bilan recettes/dépenses du dispositif.

Le premier bilan de cette convention, en mai 2014, met en évidence une réelle implication de l'établissement dans le dispositif piloté par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) mais le coût de la formation, supporté par les collectivités pour les jeunes en emploi d'avenir paraît excessif.

Pour mettre en œuvre ces actions, le CNFPT bénéficie en effet d'un prélèvement additionnel dont le principe a été inscrit dans la loi et dont le niveau a été fixé par voie réglementaire : l'article 28-V de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a été modifié par l'article 2 de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir. Il prévoit que *« les actions de formation destinées aux personnes bénéficiant d'un contrat conclu au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dans les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont financés, pour tout ou partie, au moyen de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en application du 1° de l'article 12-2 de la n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ainsi que par une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dont le taux est fixé par décret ».*

Le décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 a fixé ce taux à 0,5 % de la masse des rémunérations brutes versées aux bénéficiaires d'un « emploi d'avenir ».

Alors que les formations destinées aux agents en contrat d'avenir devaient ainsi être financées par le 1 % et par une ressource spécifique de 0,5 % de la masse salariale des emplois d'avenir, l'accès aux formations du CNFPT a pourtant été ouvert, selon les

---

1999, Sté consortium français localisation). *A contrario*, le principe de spécialité s'oppose à ce que l'Établissement public d'aménagement de la Défense exploite un réseau de télécommunications (CAA Paris, 9 août 2000, EPAD).

termes de la convention avec la DGEFP, *« dans les mêmes conditions que [pour] les agents territoriaux »*, c'est-à-dire dans des conditions parfois payantes.

En outre, alors même que le dispositif des emplois d'avenir doit conduire à une insertion des jeunes au moyen de formations qualifiantes, le CNFPT a refusé de prendre financièrement en charge les formations délivrant des certificats, diplômes ou titres professionnels pour les titulaires d'emplois d'avenir. Ces formations ont dû être financées par les collectivités (par exemple, la région Lorraine). Le CNFPT ne prend pas non plus en charge les frais de déplacement des jeunes lorsqu'ils se rendent aux formations payées par les collectivités.

Enfin, alors que la ressource additionnelle est perçue de manière obligatoire, les formations proposées restent facultatives. Sur les 44 000 bénéficiaires d'emplois d'avenir qui avaient été recrutés par les collectivités à la date du bilan (novembre 2014), seuls 25 000 avaient été formés par le CNFPT et 8 000 tuteurs avaient été formés. Le délai moyen entre l'entrée en collectivité du jeune et le premier stage de formation était de 150 jours en moyenne. Les formations destinées aux emplois d'avenir ont fait l'objet d'une *« offre nationale harmonisée »* (cf. infra).

En contrepartie de ses actions, le CNFPT a perçu une ressource additionnelle de 927 748 € en 2013 et 2 568 209 € du 1er janvier au 30 novembre 2014.

Les formations diplômantes destinées aux bénéficiaires d'emplois d'avenir devraient être financées sur le budget du CNFPT. Eu égard aux objectifs de formation fixés par la loi, et en conformité avec le principe de spécialité, rien ne justifie que les formations diplômantes ne soient pas prises en charge par le CNFPT.

C. LES RÉFORMES ENGAGÉES EN MATIÈRE DE FORMATION DEVRAIENT ÊTRE ACCELERÉES ET INTENSIFIÉES

Le processus de réalisation des formations (chaîne de valeur) se décompose en trois grandes étapes : la conception, la mise en œuvre opérationnelle et l'évaluation des formations.

Jusqu'en 2010, le « conseiller formation »[21] était au centre de chacune de ces étapes. Depuis 2010, le CNFPT, prenant appui sur les outils informatiques, a rationalisé et professionnalisé ce processus. Cette modernisation de la production de formations se traduit par un transfert de valeur en amont et d'importants investissements en systèmes d'information. Elle pourrait, en théorie, conduire à une réduction des moyens financiers et humains en aval.

Ces changements alimentent des tensions sociales au sein de l'établissement (cf. infra).

---

[21] Les conseillers formation sont des cadres A, en délégation régionale ou institut, au contact des collectivités, et chargés de la mise en œuvre des formations. Ils sont épaulés par des assistants et des secrétaires de formation.

1. La rationalisation de la conception des formations

a. Une offre partiellement harmonisée

Avant 2010, l'offre de formation reposait sur une programmation menée de manière relativement cloisonnée par chacune des délégations régionales. Trente catalogues de formation distincts et non coordonnés étaient ainsi préparés chaque année. D'une délégation à l'autre, un même besoin de formation pouvait être traité par des sessions aux intitulés, objectifs pédagogiques et durées variables.

Depuis 2010, le CNFPT harmonise et coordonne ses catalogues de formation, pour répondre aux besoins de manière plus homogène et améliorer la qualité des formations sur l'ensemble du territoire. Le répertoire des métiers[22] a été pris comme référentiel de cette structuration. Ainsi, des « itinéraires métiers[23] » et des « itinéraires de politiques publiques » communs ont été construits. L'offre du CNFPT, tout en permettant une approche souple et une personnalisation des parcours individuels de formation, est ainsi plus lisible.

Une *« offre d'itinéraires coordonnés »* (OIC), commune à toutes les structures de l'établissement, correspondant à 64 métiers et 42 thématiques de politiques publiques, a été développée ainsi qu'une *« offre nationale harmonisée »* (ONH) relative à quatre métiers à ce jour : ouvrier polyvalent du bâtiment, agent de la voirie publique, agent d'accueil, agent d'entretien polyvalent. Chaque ONH rassemble les documents utiles aux conseillers formation : déroulé de la formation, intervenants, retour d'expérience.

En 2013, l'offre de formation ainsi harmonisée nationalement restait toutefois limitée en volume : les 3 340 sessions ONH et OIC[24] n'ont représenté que 9 088 journées de formation, sur un total de 190 995.

Il conviendrait donc d'étendre le champ des formations harmonisées.

b. Les instituts et les pôles de compétences

Le CNFPT disposait jusqu'en 2010 de quatre écoles, à Montpellier, Dunkerque, Angers et Nancy. La loi du 19 février 2007 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, a profondément bouleversé l'activité de ces écoles en transférant la gestion des concours (hors catégorie A+) aux centres départementaux de gestion à compter du 1er janvier 2010 et en réformant la formation initiale des agents. Cette réforme s'est traduite par une chute de l'activité : les bilans annuels de formation des écoles laissaient en effet apparaître en 2008 une activité faible, comprise entre 1 072 journées de formations réalisées à

---

[22] Le répertoire des métiers est un outil de gestion de ressources humaines mis à disposition des collectivités et des établissements publics territoriaux par le CNFPT. Le répertoire décrit les métiers de la fonction publique territoriale, répartis en 35 familles professionnelles et les compétences attendues pour chacun d'entre eux.

[23] Ensemble des actions de formation permettant l'acquisition de compétences techniques nécessaires à la maîtrise d'un métier.

[24] Les OIC (offre d'itinéraires coordonnés) constituent une forme moins harmonisée que les ONH, le contenu et la durée des formations restant à la discrétion des conseillers formation. Les délégations ont toutefois l'obligation de proposer une formation correspondant à l'intitulé retenu dans le cadre de l'OIC.

Dunkerque et 2 213 journées de formation à Montpellier tandis que pas moins de 115 agents étaient affectés à l'organisation de ces formations.

L'établissement a réagi en 2010 en transformant les écoles en instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) sous le pilotage du directeur de l'INET de Strasbourg, et en revoyant leurs missions. Ces instituts ont été chargés de la formation des cadres (formation d'intégration et formation de professionnalisation au titre de la prise de poste ou de l'expertise) et du pilotage des réseaux de pôles de compétences.

Les visites de terrain dans les instituts et les rapports réalisés par les inspecteurs de l'inspection générale du CNFPT (placée sous l'autorité du président) établissent que cette organisation n'est pas aboutie : importance des frais de déplacement pour les agents en formation, absence de mutualisation des fonctions supports, des marchés ou des infrastructures avec les directions régionales parfois géographiquement proches, dispersion géographique des responsables de domaines[25] qui devraient en théorie relever des instituts, absence de pilotage unifié des contributions des pôles de compétences.

L'intégration des instituts dans l'organisation du CNFPT devrait être améliorée.

Des pôles de compétences, couvrant chacun plusieurs *« domaines »*, sont composés d'un référent, situé en principe dans un institut, et d'un réseau de conseillers formation en délégations. Fonctionnant grâce à des plates-formes collaboratives[26], ils sont au service de l'ensemble du CNFPT dans leurs champs de spécialisation respectifs[27]. Les référents de pôle sont plus spécifiquement chargés des relations avec les experts du domaine concerné, extérieurs au CNFPT. Avec l'appui et les contributions des autres conseillers formation, le pôle exerce une fonction de veille, d'observation, de prospective, de mutualisation et de production d'une offre de formation harmonisée.

Les pôles de compétences ont ainsi un rôle clef dans la nouvelle organisation et dans les projets du CNFPT. Ils contribuent au « wiki territorial »[28] (cf. infra), préparent

---

[25] La dispersion géographique complexifie le pilotage des instituts. Le pôle « pilotage et gestion des ressources », sous la responsabilité de l'INET est éclaté : le domaine ressources humaines (RH) est à Strasbourg, le domaine finances à l'INSET de Montpellier, les systèmes d'information (SI) à la délégation de grande couronne, et celui sur la sécurité et la santé au travail est à la délégation régionale (DR) d'Aquitaine. Le responsable du domaine SI est rattaché hiérarchiquement au DR de grande couronne alors que le domaine RH est rattaché hiérarchiquement et fonctionnellement au responsable des pôles de l'INET. Le responsable du domaine santé et sécurité au travail, rattaché hiérarchiquement au DR Aquitaine, semble peu disponible pour le pôle en raison de ses autres missions (conseiller formation, responsable d'une mission nationale). De même, le pôle transport et déplacement, localisé à La Rochelle, est géré par la délégation de Poitou-Charentes alors qu'il dépend, en théorie de l'INSET de Dunkerque. Pour des raisons historiques, le domaine restauration collective est pris en charge par un conseiller formation de la délégation Haute-Normandie alors qu'il est rattaché en théorie à l'INSET de Nancy.

[26] Les plates-formes collaboratives sont des espaces de travail virtuels sous la forme d'un site internet, qui centralisent tous les outils liés à la conduite d'un projet, la gestion des connaissances ou au fonctionnement d'une organisation et les mettent à disposition des acteurs.

[27] Leur place dans l'organisation a été redéfinie par une note circulaire du 12 janvier 2012, qui précise que leur mission consiste à *« accroître les connaissances sur les domaines d'intervention des collectivités, à définir une vision prospective sur ces domaines, à en déduire les conséquences sur les métiers et les compétences attendues et à proposer des évolutions de l'offre de formation »*.

[28] Le « wiki territorial » est un centre de ressources commun offrant en accès libre une base de connaissances multimédia couvrant l'ensemble des domaines de compétences des collectivités territoriales (voir p.24).

des fiches sectorielles et de métiers, et animent des groupes d'experts et de référents. La qualité et le nombre de leurs contributions ont un impact déterminant sur la pertinence et la qualité de l'offre du CNFPT.

Pour leur permettre de mieux se consacrer à leurs missions, une instruction a prévu de décharger les agents qui travaillent dans les pôles de la mise en œuvre des formations, à l'exception de celles dites « expérimentales ». Toutefois, cette consigne n'est pas toujours respectée au niveau local, ce qui explique la qualité inégale de l'animation des réseaux dont ils sont les référents, et de leurs contributions.

Ainsi, à Montpellier, les conseillers du pôle de compétences, en sus de cette activité, mettent en œuvre les formations du cycle « architecture ». Alors que le pôle de compétences de Montpellier comprend 12 personnes, l'INSET n'a produit que 2 contributions au « wiki territorial » entre 2012 et 2013. L'exemple d'Angers est encore plus illustratif. Les neuf personnes qui composent le pôle n'ont pas été déchargées de leurs activités de mise en œuvre de la formation. Le pôle « enfance » n'avait réuni son réseau de référents que trois fois entre 2012 et 2014, et le pôle lutte contre les exclusions 2 fois seulement. Ce dernier pôle n'avait organisé aucune réunion d'experts en 2012 et 2013. Ces mêmes années, ces deux pôles n'ont apporté aucune contribution au « wiki territorial ».

A l'inverse, les membres des pôles de l'INSET de Dunkerque ont été progressivement déchargés de leurs fonctions de mise en œuvre des formations depuis 2013 ce qui leur a permis de se concentrer sur la conception des formations, l'animation des réseaux et la conception de journées d'actualité (formations ponctuelles liées à un événement particulier). Les neuf membres du pôle de Dunkerque ont ainsi animé 34 réunions de référents et 26 réunions d'experts entre 2012 et 2013. En 2012, l'ensemble des fiches sectorielles[29] et les 21 fiches de métiers ont été actualisées. Le nombre de contributions au « wiki territorial » est plus significatif (7 contributions validées et 13 en cours de validation) même s'il repose principalement sur deux domaines (urbanisme et développement économique).

Ces disparités soulignent également les progrès possibles dans le pilotage de l'activité de ces pôles :

- des indicateurs d'activité spécifiques devraient être construits et alimentés de manière homogène par un responsable unique de l'animation des pôles. *
- en outre, compte tenu du rôle stratégique des pôles de compétences dans les nouvelles orientations du CNFPT, ce dernier doit également se prémunir du risque lié à l'« homme clef », en organisant des dispositifs de suppléance au sein de chacun des pôles, pour éviter la paralysie en cas d'absence prolongée d'un responsable.
- enfin, les pôles devraient encore améliorer leur contribution à l'organisation de « journées d'actualité » qui répondent à un besoin croissant des agents des collectivités en préparant ou en mutualisant avec les directions régionales des

[29] Les fiches sectorielles présentent, sous une forme à la fois synthétique et précise, pour chacun des domaines, le contexte et les principales évolutions économiques et juridiques affectant les collectivités, leur incidence sur l'offre de formation du CNFPT, ainsi que l'offre de formation existant par ailleurs.

kits qui facilitent la tâche des conseillers formation des délégations régionales qui préparent ces événements. Ces kits pourraient comprendre les listes d'experts susceptibles d'intervenir et des documents de référence.

Le transfert du pilotage des instituts au directeur général en septembre 2014 constitue une mesure positive. Le CNFPT devrait désormais améliorer l'organisation et le fonctionnement (spécialisation des membres, suppléance des responsables) des réseaux de pôles de compétences et parfaire leur contribution à l'organisation des « journées d'actualité ».

2. La modernisation de la mise en œuvre des actions de formation

a. La dématérialisation des catalogues de formation

Le CNFPT a dématérialisé ses catalogues de formation : la consommation de papier liée à l'impression des catalogues est passée de 140 tonnes en 2012 à 38 tonnes en 2013, et le centre vise la suppression totale en 2015 de ces supports en papier. Cette démarche devrait, selon le CNFPT, représenter à terme une économie nette cumulée de 600 000 € par an (hors amortissement des investissements informatiques).

b. L'inscription en ligne

Le CNFPT a mis en place au début de l'année 2014 un module permettant aux stagiaires de s'inscrire en ligne aux formations proposées. L'ensemble du processus d'inscription, de la préinscription à la délivrance d'une attestation de présence, est désormais dématérialisé, ce qui réduit le délai entre l'inscription en formation et la réponse du CNFPT, qui pouvait intervenir plusieurs mois plus tard. Le CNFPT ambitionne de fournir en 2015 une réponse dans un délai maximal de 15 jours après la demande d'inscription.

Cette démarche sera complétée par la dématérialisation de la liste d'émargement, des éléments ouvrant droit aux demandes de remboursement et de l'évaluation des stages.

L'impact de cette transformation sur les collectivités a été étudié par la Cour à la lumière des informations apportées par leurs représentants, des analyses réalisées par les syndicats du CNFPT (cf. infra) et des fréquentations statistiques de l'espace d'inscription en ligne.

Si des difficultés sont apparues en début de projet, dont ont fait état les syndicats et la présidente de l'Association des directeurs de ressources humaines des collectivités, les statistiques de fréquentation du site révèlent une bonne appropriation de ce changement par les collectivités.

Ainsi, la ville d'Haguenau (Bas-Rhin) utilise l'inscription en ligne depuis le début de l'année 2014. Son directeur des services estime que ce changement a une forte valeur ajoutée pour sa collectivité. Il conduit à des économies de papier et d'affranchissement, à une meilleure coordination entre la DRH et le CNFPT, et à une sécurisation du processus. Il donne une plus grande souplesse sur les dates possibles d'inscription et améliore le processus complet (transmission dématérialisée aux responsables hiérarchiques des convocations, mise à disposition des historiques de formation). Les informations sont intégrées aux dossiers dématérialisés des agents, dans lesquels sont enregistrées directement les attestations de suivi de formation, ce qui conduit à d'importants gains de temps et accroît la transparence du dispositif. Les

agents peuvent désormais consulter directement leur dossier sans avoir à solliciter leur DRH.

c. La relation avec les formateurs se professionnalise en dépit de la persistance de certaines anomalies de gestion

Le CNFPT ne dispose pas de formateurs internes permanents. Il fait appel soit à des personnes physiques qu'il rémunère en fonction des besoins, soit à des associations ou des entreprises spécialisées avec lesquelles il conclut des marchés de formation.

À l'occasion de son précédent contrôle[30], la Cour avait regretté l'étroitesse des « viviers » des intervenants et des attributaires des marchés de formation ; elle relevait aussi l'absence de maîtrise des coûts pédagogiques et logistiques et d'évaluation des formations. Elle avait notamment constaté que le raccourcissement des sessions de formation, la professionnalisation, la territorialisation, l'individualisation et la diminution des effectifs par session présentaient des risques d'augmentation de la part relative des marchés de formation et des coûts subséquents.

Elle déplorait, en outre, la méconnaissance de règles de la commande publique. S'agissant des intervenants individuels, la Cour avait mis en garde contre les risques persistants de requalification en salariés permanents des intervenants réalisant un grand nombre d'heures (près d'un mi-temps). Enfin, elle avait pointé l'important volume de formations dispensées par plusieurs intervenants fonctionnaires et s'était interrogée sur la manière dont ces derniers s'acquittaient de leurs obligations auprès de leur employeur principal. La Cour avait également relevé la poursuite par certains agents publics, recrutés par les délégations, d'activités de formation, sous couvert de sociétés commerciales, pour des prestations qui auraient pu être assurées par un intervenant du CNFPT.

Si des améliorations ont été apportées, certaines pratiques appellent encore des efforts de redressement.

La persistance de certaines anomalies de gestion

Le recrutement des intervenants relève de la compétence des délégations régionales ; il en va de même des marchés locaux de formation. L'insuffisance des référentiels communs de gestion et des mécanismes de contrôle explique pour une part la persistance de certaines pratiques.

Il n'a pas été relevé sur les échantillons de dépenses de formation, examinés dans les délégations régionales, de manquements aux procédures de marchés publics. Si les viviers de prestataires paraissent étroits, notamment dans les délégations de province (nombreux lots avec un seul candidat, voire lots infructueux), il n'apparaît pas de manquement avéré aux règles de publicité et de mise en concurrence. Une attention plus soutenue devrait toutefois être portée par les délégations à la qualité de l'analyse des offres : entre délégations, voire au sein d'une même délégation, les règles d'analyse des offres et notamment les formules de notation de prix varient très sensiblement d'un conseiller formation à l'autre, sans que la personne localement référente pour les marchés parvienne à harmoniser les pratiques.

---

[30] *Cf.* Rapport public annuel de 2011, cité *supra.*

La Cour prend acte de l'intention du CNFPT de rechercher une meilleure harmonisation des pratiques.

La Cour note de nouveau le recours à des sociétés composées de fonctionnaires en activité. Ainsi, la délégation de la petite couronne a-t-elle fait appel à une société pour un marché de formation en droit administratif d'un montant de 81 600 € HT (51 jours de formation). Les intervenants pour le compte de cette société sont trois fonctionnaires. La Cour[31] a déjà attiré l'attention du CNFPT sur cette situation peu satisfaisante. Rien ne justifie en effet que, dans le cadre des dispositions réglementaires sur le cumul d'activités des fonctionnaires[32], l'établissement ne recoure pas à l'emploi direct de ces fonctionnaires.

La gestion des intervenants « en régie » s'est globalement améliorée mais certaines des pratiques déjà dénoncées ont perduré localement. Les rémunérations et les remboursements des frais de déplacement des intervenants les mieux payés ont pu dépasser 80 000 € par an pour un nombre d'heures qui excède l'intervention ponctuelle pour correspondre à un besoin permanent. La Cour ne peut que réitérer ses mises en garde sur le risque que ces engagements réputés intervenir pour effectuer un acte déterminé ne soient requalifiés par le juge administratif en contrats régis par les articles 3 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou du décret du 26 janvier 1988, assortis de droits réglementaires pour l'intéressé.

Le déploiement récent de systèmes d'information pertinents pour professionnaliser la relation avec les intervenants et améliorer leur gestion

Jusqu'en 2014, le pilotage central des intervenants était insuffisant : une direction régionale faisant appel à un intervenant donné, qui avait déjà réalisé une formation pour une autre délégation, n'était pas en mesure de connaître le volume des heures effectuées par ailleurs, ni de vérifier que son dossier administratif était bien complet.

En 2014, un portail numérique dédié aux intervenants a été ouvert. Les CV et les données administratives des intervenants seront désormais recueillis de manière dématérialisée et partagés entre les conseillers formation. L'asymétrie d'information entre les intervenants, les conseillers formation et le siège sera réduite. En septembre 2014, une campagne de recrutement de nouveaux intervenants a été lancée afin d'élargir le vivier.

Enfin, en 2015, des opérations de mise à niveau des intervenants devraient être engagées. Il est également prévu de leur donner accès à la « coopérative pédagogique ».

Une démarche innovante : la « coopérative pédagogique »

Le CNFPT a mis en place une plate-forme collaborative de partage d'expériences et d'interactions entre les conseillers formation. Cet outil met fin à leur isolement et permet un partage transversal d'informations et de pratiques.

---

[31] *Cf.* Rapport public annuel 2011, cité *supra*.

[32] Décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat

Ouverte dans un premier temps aux seuls agents du CNFPT, la plate-forme sera élargie aux intervenants. Cet espace donne accès à des ressources évolutives et à des échanges collaboratifs de savoirs et d'expériences, positives ou négatives. Elle constitue une démarche innovante qu'il serait utile d'évaluer et de faire connaître à l'extérieur de l'institution.

Il convient de poursuivre la démarche d'harmonisation et de professionnalisation dans la passation des marchés de formation (modèles pour les règlements de consultation et les marchés, guides d'analyse).

d. De nouveaux services numériques proposés aux stagiaires

Le CNFPT développe, au bénéfice des stagiaires, un portail *web* qui agrégera à terme différents services offerts aux agents en formation : inscription, suivi administratif, accès aux supports pédagogiques, livret individuel de formation, remboursement des frais de déplacement.

La dématérialisation des supports et la création d'une plate-forme de co-voiturage

Le CNFPT expérimente, sur plusieurs sites, la dématérialisation de ses supports pédagogiques qui seront à terme accessibles sur ce portail. Cette mesure devrait être généralisée en 2015. En outre, il a ouvert en septembre 2014 une plate-forme[33] facilitant l'acheminement des personnes en formation et propose un dispositif de mise en relation des stagiaires pour le co-voiturage.

Le développement d'outils pédagogiques innovants

Sur le plan pédagogique, le CNFPT développe des apprentissages « numériques », répondant ainsi à l'une des observations antérieures de la Cour.

Dans le secteur privé, ces nouveaux modes de développement des compétences sont en forte croissance : l'offre de référence, en matière de formation, quitte en effet peu à peu le registre du cours magistral pour évoluer vers des programmes « multi-modes »[34] qui associent les avantages de chaque mode d'apprentissage : tutorat, présentiel, *e-learning*, *social learning* ou encore classes virtuelles. Cette approche mixte présente en effet des avantages, notamment la réduction des coûts (absences du poste de travail, frais de déplacement), pour une efficacité jugée accrue. En 2012, 33 % des salariés français avaient ainsi reçu une formation sous forme numérique[35] ; 80 % des 250 plus grandes entreprises françaises mettent aujourd'hui des bibliothèques de modules de formation en ligne à disposition de leurs salariés. C'est également cette voie que le Royaume-Uni a choisie pour la montée en compétence de ses fonctionnaires et des fonctionnaires territoriaux, avec la plate-forme commune *Civil service learning*[36] (cf. infra).

Le CNFPT a engagé ce chantier de la formation multimodale et propose déjà quelques vidéos et des contenus en ligne. L'audience de son « wiki territorial » progresse (290 000 sessions au premier trimestre 2014). Toutefois, son espace vidéo

[33] https://www.mobistage.cnfpt.fr/
[34] *Blended learning.*
[35] Source : Cegos, enquête sur la formation professionnelle en Europe.
[36] https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk

reste méconnu : 8 751 sessions au premier trimestre 2014 alors que son portail internet connaît plus de deux millions de sessions par trimestre.

Ainsi, 33 dispositifs d'e-formation sont en cours d'exploitation ou de finalisation. Ils sont acquis « sur étagère » pour la bureautique ou l'enseignement numérique, développés en interne ou encore en partenariat (e-administration, tests managériaux, initiation à l'urbanisme). Le CNFPT possède depuis 2008 une plate-forme d'e-formation dont la nouvelle version devrait notamment permettre de gérer les « communautés apprenantes » et de mieux indexer les ressources pédagogiques.

Il dispose également de « classes virtuelles » auxquelles une cinquantaine de personnes peuvent se connecter simultanément. Les bénéficiaires de ces e-formations sont certes encore peu nombreux (14 617 stagiaires en 2013) mais leur effectif progresse fortement (2 280 stagiaires en 2010, 4 683 en 2011 et 6 278 en 2012). Cet outil intéresse surtout la préparation aux concours (90 % des bénéficiaires). Les nouveaux modules en cours de développement sont en phase avec l'actualité : intercommunalité, entretien annuel d'évaluation, risques psycho-sociaux, droits et obligations des fonctionnaires.

Le « wiki territorial » du CNFPT

Un « wiki territorial », déployé en 2011, a vocation à constituer un centre de ressources commun offrant en accès libre une base de connaissances multimédia couvrant l'ensemble des domaines de compétences des collectivités territoriales.

Il comprend un espace de e-connaissances qui intègre des articles, des rapports publics, des renvois aux textes officiels, des études, des réponses ministérielles et de la jurisprudence. Il intègre également un espace de partage d'expériences. Les contenus sont produits par un réseau d'experts extérieurs comprenant environ 150 personnes. Les coûts totaux de développement informatique du « wiki territorial » paraissent peu élevés (204 457 € en deux ans, montant auquel il faudrait ajouter le coût des contributions, soit 70 € pour 4 000 signes) au regard de sa fréquentation mensuelle de 52 000 visiteurs uniques et 200 000 pages vues. Plus de 28 000 personnes sont abonnées à l'une de ses 13 lettres d'information.

Le CNFPT envisage d'y intégrer notamment des contributions de visiteurs dans une approche « réseau social », avec des espaces dédiés au partage d'expériences, et d'améliorer le dispositif d'indexation des données. Des développements ultérieurs rendront le site plus performant sur les nouveaux supports (tablettes, smartphones).

Le développement de réseaux sociaux internes à la fonction publique territoriale

Le CNFPT dispose de trois réseaux sociaux « métiers », qui sont respectivement ouverts aux secrétaires de mairie, aux responsables de formation et aux cadres de direction des collectivités. Ces outils valorisent et densifient les réseaux professionnels, ils développent une intelligence collective, facilitent la circulation de l'information, l'aide mutuelle et le partage d'expériences. Ils offrent des fonctionnalités telles que le partage d'agenda, des forums de discussion, des annuaires et des « CV-thèques » ainsi que des ressources pédagogiques.

Fort de cette base, le CNFPT souhaite améliorer l'ergonomie de ces outils et, à partir de 2015, passer progressivement de 3 à 30 domaines de compétences de la fonction publique territoriale. Le CNFPT offrira ainsi à ces communautés métiers un espace communautaire, un « kit de ressources » et un espace dédié à leur actualité. Il est également prévu que des modules soient développés pour des événements récurrents : entretien professionnel, plan de formation, préparation du budget, journées du patrimoine, fête des associations, rentrée scolaire.

La forme des interventions du CNFPT s'est ainsi déplacée de la relation classique de l'enseignant à un groupe d'enseignés, vers des approches plus modernes et plus efficaces, qui tirent parti des potentialités qu'offrent les systèmes d'information.

Les perspectives ouvertes par les créations de plate-formes

Le contrôle de la Cour a permis de constater que la formation professionnelle continue offerte aux agents du service public par les écoles du service public est peu articulée. La création d'une plate-forme numérique unique destinée à la formation professionnelle continue des agents publics s'inscrirait dans les perspectives ouvertes par le rapport Pêcheur d'un cadre de gestion des ressources humaines inter-fonctions publiques, tout en maintenant l'autonomie des différentes écoles ; elle serait également cohérente avec la stratégie actuelle du Gouvernement en matière de modernisation de l'État : infrastructures de l'économie numérique, les plates-formes permettent aux utilisateurs d'avoir accès, sur un même espace, à des ressources provenant de fournisseurs de services divers mais présentées de façon homogène en utilisant une interface de programmation (API)[37].

La France a récemment développé une plate-forme numérique unique de formation en ligne, réservée aux établissements d'enseignements supérieurs (France Université Numérique). Les établissements d'enseignement supérieurs y proposent des cours destinés à la formation continue. Aux États-Unis, la plate-forme EdX, qui fait référence dans le domaine des *massive open online courses* (*MOOC*), intègre depuis 2014 des modules destinés aux adultes dans le cadre de leur formation professionnelle continue.

On mesure ce qu'un tel outil apporterait en France aux employeurs publics et à leurs agents, qui pourraient par exemple rechercher au moyen de mots-clés l'ensemble des formations proposées par le CNFPT et plus largement par l'ensemble des écoles du service public, ainsi que par les établissements d'enseignement supérieur ou les opérateurs privés de formation. Une telle plate-forme permettrait à la fois d'élargir l'offre de formation et de mieux répartir les dépenses ; elle faciliterait aussi le pilotage de la formation professionnelle continue.

Il convient d'accélérer le déploiement des outils de formation innovants, d'améliorer leur ergonomie et de les promouvoir auprès des agents et des collectivités. Il serait également souhaitable de développer des compétences nouvelles de référencement sur internet (web et réseaux sociaux), de reporting digital et d'analyse des parcours d'utilisateurs. La Cour prend acte de l'intention du CNFPT de poursuivre la mise en œuvre de ces orientations.

e. L'approche territoriale de la formation

La territorialisation de la formation

Le CNFPT a fait le choix de développer une offre territorialisée, c'est-à-dire d'organiser des formations au sein même des collectivités, parfois en en regroupant plusieurs. Des interlocuteurs de référence dans les délégations régionales servent de point de contact unique par zone géographique. La territorialisation réduit les déplacements des stagiaires, contribue au développement de réseaux locaux et semble

[37] Application programming interface

plus adaptée aux agents de catégorie C. Le taux d'absentéisme de ces formations est en effet moins élevé que la moyenne.

La contractualisation avec les collectivités

Au début de la période sous revue, des « contrats d'objectifs territorialisés » ont été passés avec certaines collectivités, qui ont parfois conduit le CNFPT à leur verser, de façon discutable, des sommes en contrepartie des formations organisées non par l'établissement mais par les collectivités elles-mêmes. Il en a été ainsi par exemple, de quatre sommes de 6 000 à 30 000 € relevées sur un échantillon de dépenses de formation en 2009. Il a été mis fin à cette pratique en 2010 dans les nouvelles procédures de contractualisation.

3. Les progrès tardifs mais sensibles de l'évaluation

a. La mise en place récente d'une direction de l'évaluation, sous pilotage paritaire

L'évaluation a longtemps relevé des seuls conseillers formation et n'était ni harmonisée ni généralisée. Dans son rapport public annuel de 2011 (cf. supra), la Cour avait constaté que l'absence d'évaluation systématique des actions de formation entraînait souvent une inadéquation entre l'offre de formation et la demande.

Depuis 2011, le CNFPT a engagé un processus de spécialisation et de professionnalisation de cette étape clef. La Cour avait déjà relevé que le CNFPT était *« enfin conscient de la nécessité d'évaluer ses prestations »*, ce dont témoignait la création de la direction de l'évaluation, au siège, qui a contribué incontestablement, mais tardivement, à professionnaliser les évaluations des formations. Cette direction s'est dotée d'un « plan pluriannuel d'évaluation » qui comporte un volet qualitatif, par la production d'études et un volet quantitatif par l'analyse systématique des réponses aux questionnaires d'évaluation remplis par les stagiaires.

Son action est encadrée par le « comité d'évaluation » composé d'un président et de six membres du conseil d'administration, choisis paritairement parmi les élus des collectivités et les représentants des organisations syndicales. Ce comité est, selon le CNFPT, le *« garant du processus institutionnel de l'évaluation au sein de l'établissement »*. Il délimite le périmètre de chaque évaluation. Instance de validation (du cahier des charges et de la note de cadrage méthodologique notamment), il suit l'avancement de la mission, prend connaissance des résultats de l'évaluation et propose des recommandations stratégiques et opérationnelles, soumises ensuite à la délibération du conseil d'administration.

Un comité technique *ad hoc* est également mis en place pour chaque évaluation. Il associe différents acteurs internes à l'établissement (directeur de structure, conseillers « formation », chefs de projet) et externes (agents de collectivités, bénéficiaires d'actions de formation, partenaires du CNFPT). Il témoigne d'une volonté d'associer qualitativement les parties prenantes à l'évaluation des formations.

b. Des évaluations confiées à des prestataires extérieurs

L'analyse qualitative est confiée à des prestataires extérieurs privés et fait l'objet

d'un processus interne complexe. La direction est ainsi chargée de la rédaction des notes techniques préparatoires aux évaluations et des cahiers des charges, de la sélection des prestataires, de l'animation des différents groupes d'acteurs sollicités dans le cadre des évaluations ainsi que de la co-construction de propositions d'actions d'amélioration et de la communication des résultats.

Les thèmes retenus dans le « plan pluriannuel de formation 2013-2015 »

- évaluation des dispositifs contribuant à un parcours de la seconde chance pour les agents de catégorie C les moins qualifiés
- évaluation des effets des dispositifs CNFPT de lutte contre l'illettrisme
- bilan évaluatif de l'introduction de la dimension du développement durable dans les formations du CNFPT
- évaluation de la territorialisation des actions de formation
- évaluation du Cycle Supérieur de Management (CSM) et du cycle des DG de communes de plus de 40 000 habitants
- évaluation du dispositif de formation du CNFPT dédiés aux « emplois d'avenir »
- évaluation des dispositifs de formation des agents d'exécution et des encadrants intermédiaires et de proximité des interventions techniques.
- évaluation de l'accompagnement par le CNFPT des collectivités territoriales pour l'élaboration des plans de formation
- évaluation des effets des formations « prévention de la délinquance et tranquillité publique »

La définition de l'évaluation retenue par le CNFPT est celle de la Société française de l'évaluation : *« l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts »*. Pourtant, le CNFPT reconnaît que la dimension économique n'a pas été prise en compte dans ces processus d'évaluation : *« les évaluations qui ont été réalisées jusqu'alors sont orientées autour de l'efficacité plus que de l'efficience »*. En outre, les préconisations figurant dans ces rapports ne comportent aucune estimation de leurs coûts.

En septembre 2014, seules trois de ces évaluations étaient finalisées mais elles n'avaient pas encore été soumises au conseil d'administration : évaluation de l'accompagnement par le CNFPT des collectivités territoriales pour l'élaboration des plans de formation, évaluation des effets des formations « prévention de la délinquance et tranquillité publique » et évaluation de la territorialisation des actions de formation. Le coût moyen direct lié à la sous-traitance auprès de prestataires extérieurs pour la réalisation de chacune de ces études est de 49 742 € TTC.

Il conviendrait que soient intégrées systématiquement aux évaluations une analyse de l'efficience des formations et une estimation financière des préconisations en y associant la direction des finances et du contrôle de gestion, lorsque l'enjeu financier engagé paraît important.

c. La modernisation de l'évaluation des sessions de formation

Les évaluations des stages prennent la forme d'un questionnaire rempli à leur issue, parfois en présence du conseiller « formation » responsable. Jusqu'en 2013, l'analyse des réponses aux questionnaires remis aux stagiaires a été réalisée imparfaitement. Les procédures d'évaluation demeuraient fortement dépendantes des choix individuels des conseillers « formation ». Les modalités de recueil des données et leur traitement statistique éventuel n'étaient pas harmonisés. Leurs résultats n'étaient pas exploités ni consolidés par le siège. Ces questionnaires étaient ensuite saisis et traités sur *Excel* ou sur *Sphinx* par un assistant de formation ou par un assistant d'accueil, et le temps moyen d'une telle saisie était de deux heures (pour mémoire, 70 000 sessions sont réalisées annuellement par le CNFPT). En outre, jusqu'en 2013, les questionnaires types ne permettaient pas toujours d'évaluer les formateurs mais seulement le stage, les questions portant sur la satisfaction générale, l'organisation et l'accueil.

La direction de l'évaluation a récemment contribué à l'amélioration des dispositifs de bilan de fin de session et à la diffusion d'une culture interne de l'évaluation en définissant un protocole commun d'évaluation des formations, en diffusant des formulaires-types par nature de formation et des grilles harmonisées d'évaluation des intervenants. Elle prévoit d'organiser un traitement systématique et dématérialisé des bilans de formation en fin de session.

Au-delà, le centre pourrait alors rendre transparents les résultats de ces évaluations pour aider au choix des agents et de la collectivité au moment de la demande d'inscription.

La transparence des évaluations : l'exemple italien

Dans son rapport de 2011, sur les réformes de l'État à l'étranger, l'inspection des finances a mis l'accent sur des dispositifs permettant de communiquer les évaluations réalisées par les usagers du service public : *« le dispositif italien* Mettiamoci la faccia *appelle une attention particulière : au-delà des enquêtes annuelles et des sondages sur panel, cet outil créé en 2008 permet en effet de mesurer la satisfaction de l'usager en temps réel, à travers un mécanisme d'émoticons. A terme,* Mettiamoci la faccia *devrait en outre s'accompagner d'un dispositif de comparaison géolocalisée du taux de satisfaction des usagers au sein des différentes administrations, les citoyens étant à même d'identifier les structures affichant la plus grande qualité de service rendu. »*

L'inspection soulignait la capacité de ces dispositifs à moderniser les organisations concernées. Cette transparence répond en outre à une attente forte des usagers et ne peut être qu'encouragée, car elle les intègre au processus d'évaluation et de modernisation[38].

d. La satisfaction globale des usagers

Au-delà de ces évaluations spécifiques, le CNFPT fait réaliser depuis 2013, par l'agence de communication *Havas Worldwide*, un baromètre annuel (dont les coûts seront exposés infra), permettant d'évaluer la satisfaction d'un panel de 1 000

[38] 89 % des français attendent une plus grande transparence de l'efficacité des services publics (source IFOP pour Acteurs publics et EY du 30 juin 2014.

personnes, cadres de la fonction publique territoriale et élus locaux. Cette étude fait état d'un fort taux de satisfaction des usagers : seulement 4 % des agents auraient une mauvaise image du CNFPT. Les usagers estimeraient que l'offre de l'établissement est bien relayée. En outre, le niveau de satisfaction a globalement progressé entre 2013 et 2014.

L'étude identifie néanmoins plusieurs points de vigilance. En 2014, 56 % des personnes interrogées avaient suivi au moins un stage au sein d'un autre organisme. En 2013, elles n'étaient que 43 %. L'étude laisse également apparaître une forte attente en matière d'échange d'informations et de contenus de formation répondant à des besoins plus précis : culture, sport, risques professionnels, sécurité. L'étude démontre donc une adhésion certaine aux orientations suivies par le CNFPT (territorialisation, développement de l'événementiel, augmentation du volume de ses formations et diffusion de son catalogue en ligne).

Le CNFPT devrait veiller à identifier précisément les besoins pour lesquels les collectivités ont dû se tourner à leurs frais vers des organismes extérieurs.

4. Ces réformes ont été menées dans le cadre d'un dialogue social

L'année 2013 a été marquée par deux grèves (de 59 minutes), suivies par plus de 400 agents, pour la défense des conditions de travail. Les organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGT, FAFPT, FO, UNSA) mettaient en cause la dégradation des conditions de travail, les réorganisations des structures, un manque de personnel qui viendrait du non-remplacement des agents lors des départs.

En retour, et pour mieux accompagner le changement, un travail d'écoute des agents a été confié aux directeurs régionaux et à la DRH (projet CAMPUS) sous la forme d'ateliers de travail impliquant l'ensemble des agents. Pour répondre aux inquiétudes identifiées, des actions ont été proposées par les directions : travaux d'embellissement des espaces, organisation d'une journée « portes ouvertes » pour les familles, réalisation d'un annuaire des groupes de travail et d'un organigramme fonctionnel dans chaque structure, cartographie des circulations de parapheurs, organisation d'un temps d'immersion pour les agents volontaires pour découvrir des métiers et activités.

D. LA BAISSE DE LA COTISATION EN 2012 S'EST DAVANTAGE TRADUITE PAR UNE DIMINUTION DE L'ACTIVITÉ QUE PAR DES EFFORTS STRUCTURELS

Suivant en cela une recommandation de la Cour[39], le Parlement a choisi en juillet 2011 de réduire le taux plafond de cotisation pour les années 2012 et 2013, le faisant passer de 1 % à 0,9 %. Pour s'adapter à la baisse du produit de la cotisation, le CNFPT a diminué son activité de formation, augmenté ses ressources issues des formations payantes et suspendu la prise en charge des frais de transport des stagiaires. À l'inverse, la restauration du niveau initial de ressources en 2013 ne s'est traduite ni par une hausse d'activité en proportion, ni par le rétablissement du même niveau de remboursement des frais de déplacement des stagiaires, ni par la réduction du niveau des activités payantes.

---

[39] Cf. Rapport public annuel 2011 cité supra.

Le CNFPT estime que la baisse de 19 M€ de la cotisation entre 2011 et 2012 a été partiellement compensée, pour 6 M€, par une baisse des dépenses de gestion (sur un périmètre limité qui ne comprend notamment pas les dépenses de personnel) et, pour 8 M€, par la suppression des remboursements des frais de déplacement, et qu'ainsi *« le CNFPT n'a fait porter sur l'activité qu'un tiers du déséquilibre occasionné par la baisse de la cotisation imposée en 2012 »*.

Cependant, les comptes de l'établissement montrent que les recettes totales du CNFPT n'ont en réalité diminué que de 13 M€ entre 2011 et 2012 et que, parallèlement, ses dépenses de formation ont été réduites de 26 M€. En outre, les dépenses de structure[40] n'ont pas diminué : en retirant les admissions en non-valeur, elles ont même légèrement progressé, passant de 120 M€ à 122 M€.

Le CNFPT s'est ainsi abstrait de l'effort structurel qu'on attendait de lui.

1. Le CNFPT a limité l'accès aux formations

Le CNFPT a réagi en limitant son activité de formation, qui est passée de 15,1 millions d'HFS en 2011 à 13,73 millions en 2012, soit une baisse significativement plus forte que celle du niveau total de ses recettes. En 2013, le niveau sans précédent de ses ressources totales ne s'est pas accompagné du rétablissement du niveau d'activité de 2011.

Tableau 2 : Évolution des recettes et de l'activité du CNFPT

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes (yc formations payantes)	349 102 721	366 918 802	370 545 562	374 737 460	361 095 754	391 976 356
Activité (en HFS)	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354

(Source : Cour des comptes)

La baisse de 13,2 % des dépenses d'activité du chapitre 011 (formation, prise en charge du personnel privé d'emploi, sommes versées aux centres de gestion) entre 2011 et 2012 (qui passent de 245 M€ à 213 M€), est imputable pour l'essentiel aux dépenses de formation, qui diminuent de 15,3 % (elles passent de 169 M€ à 143 M€).

2. Le CNFPT a augmenté la part des formations payantes

L'augmentation des recettes issues des formations payantes s'est amplifiée en 2012 et aussi en 2013 en dépit de la forte augmentation des ressources issues de la hausse de la cotisation. Les prestations de service à titre onéreux (formation) sont ainsi passées de 16,9 M€ en 2007 à 25,2 M€ en 2013.

De fait, la marge de manœuvre que les textes laissent au CNFPT dans le périmètre de ses interventions a été utilisée en lieu et place des efforts structurels qui lui étaient demandés.

Tableau 3 : Évolution des recettes du CNFPT

[40] Celles-ci sont calculées en soustrayant aux dépenses totales, les dépenses d'activité.

Recettes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)
Total recettes	337 398 943	349 102 721	366 918 802	370 545 562	374 737 460	361 095 754	391 976 356
Cotisation 706	291 012 175	299 044 015	314 869 438	319 022 393	325 811 797	306 263 056	339 233 477
Part dans les recettes	86,25%	85,66%	85,81%	86,10%	86,94%	84,81%	86,54%
Autres produits d'activité	39 273 353	40 541 019	44 414 312	42 276 564	43 141 337	44 128 647	44 837 443
Part dans les recettes	11,64%	11,61%	12,10%	11,41%	11,51%	12,22%	11,44%
dont prestations de service (7086)	16 900 000	18 168 514	19 309 071	19 599 054	22 376 563	24 084 072	25 214 775
Part dans les recettes	5 %	5,2 %	5,26 %	5,28 %	5,97 %	6,66 %	6,43 %

(1) hors 332 711 € perçus au budget annexe (compte 70871)

Toutefois, une note de juin 2014 du directeur général aux directeurs de structure donne pour consigne d'appliquer *« moins sévèrement »* les délibérations relatives à l'activité payante du CNFPT. Cette note prévoit que le principe de participation financière s'applique pour les seules formations « intra » nécessitant la création de toutes pièces d'un cahier des charges. Le CNFPT a transmis à la Cour une délibération de novembre 2014 autorisant la prise en charge par le centre des formations « intra » ne nécessitant pas une ingénierie pédagogique particulière à partir du 1er janvier 2015. Pour l'exercice 2015, le CNFPT prévoit ainsi une baisse de 7 M€ des recettes liées aux activités payantes.

3. Le remboursement des frais de déplacement des stagiaires est utilisé comme variable d'ajustement du budget

Le CNFPT prend en charge les frais de déplacement des stagiaires lorsqu'il s'agit de formations non payantes, réputées financées sur la cotisation ; il en fixe alors lui-même les modalités.

En l'absence de précision expresse dans les textes institutifs, c'est un avis du Conseil d'État du 4 décembre 1991[41] qui a confirmé, d'une part, que cette prise en charge incombe au CNFPT et non à la collectivité dont relève l'agent et, d'autre part, que le CNFPT est compétent pour déterminer le niveau de ces remboursements.

Ces derniers ont été fixés en-deçà de ceux applicables aux collectivités[42] : en 2011 par exemple, pour un transport en commun, le remboursement ne commençait qu'à partir du 51ème km, pour 0,18 €/km contre un remboursement au réel dès le premier kilomètre en collectivité. Une nuitée en province était remboursée 23 € contre un

[41] Le Conseil d'État a en effet précisé dans un avis en date du 4 décembre 1991 qu'en dehors des cas où la collectivité ou l'établissement auquel l'agent est affecté supporte, en tout ou en partie, la charge de la formation, il revient au *« Centre national de la fonction publique territoriale, qui bénéficie à cet effet des cotisations obligatoires versées en vertu de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984, par les collectivités territoriales et leurs établissements publics »*, de *« prendre en charge l'ensemble des dépenses afférentes à la formation »*, et notamment de *« supporter [...] les indemnités versées à l'occasion de déplacements imposés aux fonctionnaires pour les besoins de leur formation »*. Dans le même avis, le Conseil d'État estime que le décret n° 91-573 du 19 juin 1991 a *« entendu réserver le régime indemnitaire particulier des frais de déplacement des agents de la fonction publique territoriale accueillis en formation par le centre national de la fonction publique territoriale, frais qu'il incombe à ce dernier de prendre en charge en application des dispositions sus-rappelées de la loi du 12 juillet 1984 et dont les modalités de remboursement ont été fixées par une délibération de son conseil d'administration en date du 14 janvier 1988 »*.

[42] Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et arrêtés du même jour.

plafond de 60 € en collectivité, un repas pris en charge 11 € contre 15,25 € en collectivité. Ils étaient ainsi, même avant la réforme intervenue pour 2012, peu incitatifs pour les agents.

En dépit de l'avis du Conseil d'État établissant que la charge devait revenir au CNFPT, en réaction au vote par le Parlement de la baisse du taux de cotisation, l'établissement a décidé de suspendre pour 2012 le remboursement des transports des stagiaires (délibération du conseil d'administration du 26 octobre 2011), sauf pour les déplacements sur le continent des stagiaires d'outre-mer et de Corse (au nom de la « continuité territoriale »). Ce sont les collectivités qui ont supporté la charge correspondante.

Tableau 4 : Évolution des remboursements de dépenses de transport des stagiaires

	2011	2012 (2)	2013
frais de transport stagiaires (1)	9 790 184 €	1 162 804 €	4 737 159 €

(1) Part des dépenses au compte 62514 (remboursements) hors élèves INET et continuité territoriale.
(2) Dépenses de déplacement de l'année 2011 payées en 2012 (glissement)
(Source : comptes administratifs)

Ce sont ainsi environ 10 M€ de dépenses dont l'établissement a fait l'économie en les reportant sur les collectivités.

Après le rétablissement à 1 % du taux de cotisation, le CNFPT a, par une nouvelle délibération de son conseil d'administration, rétabli le remboursement des frais de transport pour 2013 et réévalué les forfaits de nuitée (60 € à Paris et 45 € en province). Pour autant, les niveaux de remboursement sont restés en deçà du droit commun, avec le maintien d'une franchise pour les 50 premiers kilomètres (les remboursements au kilomètre ont en outre été modulés pour favoriser le transport en commun et le covoiturage de préférence au déplacement individuel). Pour 2014, la franchise a été abaissée de 50 à 40 km. Mais les taux restent, s'agissant des transports, en deçà des taux de droit commun.

Cette instabilité, due à l'incertitude juridique, est préjudiciable. Il conviendrait que l'obligation de prise en charge par le CNFPT soit précisée par un texte exprès. Les niveaux de remboursement gagneraient à être définis par l'État au moyen d'un texte de niveau approprié, comme pour tous les agents publics.

Si l'on peut admettre que le CNFPT fixe les conditions de prise en charge des frais de déplacement des stagiaires, rien ne l'autorise à les fixer à un niveau tel qu'il porterait atteinte au droit d'accès à la formation. Il convient de stabiliser et de préciser juridiquement les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires (transports, repas, nuitées).

II. LE CNFPT POURRAIT, SANS REDUIRE SA QUALITE DE SERVICE, CONTRIBUER A LA REDUCTION DES DEFICITS PUBLICS

Les objectifs de réduction des déficits publics supposent que l'ensemble des entités publiques contribuent à une meilleure maîtrise des charges publiques : le CNFPT ne devrait pas échapper à l'effort collectif.

A. UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT SYSTÉMATIQUEMENT EXCÉDENTAIRE

1. Les frais de structure augmentent plus vite que les dépenses directes d'activité

L'exécution budgétaire dégage chaque année un excédent de fonctionnement, dont l'importance avait conduit la Cour à recommander, dans son rapport public de février 2011, la baisse du taux de cotisation.

Tableau 5 : Dépenses et recettes de fonctionnement (arrondies à l'euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses							
Activité (011)	202 686 306	192 486 819	210 703 097	232 231 621	245 034 002	212 742 532	217 367 705
Personnel 012	100 341 016	105 490 312	108 567 125	111 951 010	115 189 524	119 169 651	122 490 220
Autres gestion courante	2 002 169	1 753 424	1 760 661	2 253 000	2 446 900	7 927 027	4 094 727
Ch. Financières	1 914 897	1 865 302	1 598 405	1 165 133	984 729	940 789	2 323 450
Ch. Exceptionnelles	1 066 024	1 046 305	812 082	4 654 220	1 321 417	220 381	476 097
Dépenses hors ordre	308 010 411	302 642 163	323 441 370	352 254 984	364 976 572	341 000 380	346 752 200
Intérêts non échus							
Dam et dap	5 845 714	11 276 621	10 273 758	6 252 282	8 469 213	9 540 166	12 889 476
Total dépenses	**313 856 125**	**313 918 784**	**333 715 128**	**358 507 267**	**373 445 785**	**350 540 546**	**359 641 676**
Résultat	**23 542 818**	**35 183 937**	**33 203 674**	**12 038 296**	**1 291 676**	**10 555 208**	**32 334 680**
Recettes							
Cotisation 706	291 012 175	299 044 015	314 869 438	319 022 393	325 811 797	306 263 056	339 233 477
Autres produits d'activité	39 273 353	40 541 019	44 414 312	42 276 564	43 141 337	44 128 647	44 837 443
Sous-ttal 70	330 285 528	339 585 034	359 283 750	361 298 958	368 953 134	350 391 703	384 070 921
Dota° et subv° 74	934 530	745 378	1 755 957	799 200	460 155	1 179 955	1 705 614
Autres prod gest° 75	177 240	203 872	173 728	118 760	553 775	938 220	901 109
Produits financiers 76	0	0	1 370	0	0	0	0
Prod. exceptionnel. 77	4 615 870	4 498 916	4 530 257	5 378 488	3 512 442	7 777 183	4 253 667
Rep. sur amt 78	0	2 586 793	13 237	1 957 993	355 187	212 500	167 500
Attén° de ch 013	1 357 666	1 440 103	1 116 177	963 720	889 907	563 208	877 545
Sous-total	337 370 833	349 060 096	366 874 476	370 517 118	374 724 600	361 062 769	391 976 356
Transfert ch de fonct. 79	28 111	42 625	44 326	28 444	12 860	32 985	0
Total recettes	**337 398 943**	**349 102 721**	**366 918 802**	**370 545 562**	**374 737 460**	**361 095 754**	**391 976 356**

(Source : comptes administratifs)

Au cours de la période 2007-2013, les dépenses de fonctionnement auront augmenté de 14,6 %, soit de 2,3 % en moyenne annuelle, pourcentage à rapprocher de l'indice des prix à la consommation qui a progressé de 1,6 % par an (de 115,95 à 127,21).

L'augmentation des dépenses de 38,7 M€ sur six ans, hors dotation aux amortissements (de 308,0 M€ à 346,8 M€ entre 2007 et 2013), a résulté pour une part des dépenses d'activité (+ 7,2 %) mais surtout des frais de structure (notamment des

dépenses de personnel), qui ont augmenté de 22,8 % (20,9 % hors admissions en non-valeur[43]).

En outre, en raison de nombreuses acquisitions immobilières, les dotations aux amortissements et aux provisions ont plus que doublé au cours de la période (de 5,8 M€ à 12,9 M€).

Une telle progression des charges de structure doit être relevée s'agissant d'un établissement public soumis aux impératifs de maîtrise de la dépense publique.

Au sein des dépenses d'activité, qui ont augmenté en moyenne de 1,17 % par an, les dépenses codées en « formation » (+ 2,52 %) représentent l'essentiel de la progression.

Tableau 6 : Structure des dépenses d'activité

Dépenses	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Activité (011)	202 686 306	192 486 819	210 703 097	232 231 621	245 034 002	212 742 532	217 367 705
dont administration générale et non ventilable	53 855 594	43 860 162	49 046 121	47 768 858	53 154 402	46 567 189	45 542 670
dont missions administratives	10 964 758	9 815 186	9 456 600	4 811 346	4 766 650	4 659 573	4 752 028
dont concours	10 043 610	11 784 946	12 908 116	24 092 528	18 105 240	18 393 220	18 655 170
dont formation	127 822 345	127 026 526	139 292 260	155 558 890	169 007 710	143 122 549	148 417 837
autres frais	105 324 106	110 155 344	112 738 273	120 023 363	119 942 570	128 257 848	129 384 495
Total	308 010 411	302 642 163	323 441 370	352 254 984	364 976 572	341 000 380	346 752 200

(Source : comptes administratifs)

2. Des recettes dynamiques

Les recettes de fonctionnement, qui sont passées de 337,4 M€ en 2007 à 392,0 M€ en 2013, ont connu une évolution plus dynamique (+ 16,2 %) que les dépenses de fonctionnement (+ 14,6 %). Pour l'essentiel (88 %), la hausse des recettes (54,6 M€) a été due à la celle de la cotisation obligatoire, interrompue provisoirement en 2012 en raison de la baisse de son taux.

Tableau 7 : Évolution comparée des dépenses de personnel par le CNFPT

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (2)
Dépenses de personnel en Md€ (1)	44,51	48,04	50,30	51,74	53,00	54,90	56,62
base 100 en 2007	100	108	113	116	119	123	127
Cotisation perçue	291 012 175	299 044 015	314 869 438	319 022 393	325 811 797	306 263 056	339 233 477
base 100 en 2007	100	103	108	110	112	105	117

(1) Source : total dépenses de personnel (Observatoire des finances , rapport 2014)
(2) Résultats provisoires (pour les dépenses de personnel)

*

[43] 5 986 252 € et 2 044 582 € de dépenses sur le compte 65 correspondent à des ANV, respectivement en 2012 et 2013.

Les dépenses d'activité ont progressé jusqu'en 2011, avant de marquer le pas l'année suivante, année de baisse de la cotisation, alors que les dépenses de structure ont crû de manière à peu près continue.

Les résultats de fonctionnement ont été systématiquement excédentaires au cours de la période avec toutefois des variations sensibles : 35,1 M€ en 2008 mais seulement 1,3 M€ en 2011.

3. La coexistence coûteuse d'une trésorerie oisive et d'un endettement persistant

L'établissement a accumulé des excédents de trésorerie (près de 60 M€ en fin d'exercice 2013) du fait d'excédents de fonctionnement importants en dépit des investissements pourtant significatifs. Cette trésorerie est oisive alors que, paradoxalement, l'établissement est toujours endetté (près de 20 M€ d'encours fin 2013). Un rapport sur la dette demandé à un cabinet privé[44] évalue à 875 000 € annuels les charges induites par cette situation.

Tableau 8 : Évolution comparée des disponibilités et des dettes financières

Comptes		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
51	Disponibilités	74 849 290	91 690 680	116 273 010	46 024 393	28 080 396	47 707 306	59 280 324
16	Dettes financières	30 417 974	26 286 908	21 985 264	19 034 414	16 057 534	32 227 930	19 771 369

(Source : Cour des comptes)

Les dettes financières tendent toutefois à décroître. Le taux moyen des emprunts, 3,64 %, paraît cohérent avec la moyenne du marché. Néanmoins, une petite composante connaît un taux élevé (emprunt auprès de la Caisse d'épargne au taux de 8,40 % pour un montant restant dû de 813 731 € au 1er janvier 2014). Le ressaut de la fin de 2012 correspond à la levée d'une tranche d'emprunt de 19,2 M€, en application d'un contrat passé avec la Société générale en 2006 à un taux favorable (3,15 % sur 15 ans), décidée au moment où l'établissement gérait la baisse du taux de la cotisation et anticipait une perte de ressources annuelle de l'ordre de 33 M€. Même en cette période d'incertitude, cette initiative paraît coûteuse et excessivement prudente. L'établissement a cherché à y remédier en procédant en 2013 à un remboursement anticipé de 9,6 M€.

Il conviendrait que l'établissement s'abstienne de souscrire de nouveaux emprunts et examine en détail les possibilités de remboursement anticipé des emprunts en cours, conformément à la délégation donnée en ce sens par le conseil d'administration (délibération du 23 janvier 2013).

[44] Cf. « rapport de dette » cabinet Klopfer, septembre 2013.

B. DES MARGES DE MANŒUVRE EXISTENT DANS LES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. La gestion du personnel est perfectible

a. Une stabilisation tardive des effectifs de l'établissement

Dans son rapport public de 2011 (cf. supra), la Cour avait regretté l'accroissement continu du nombre d'emplois permanents, qui était passé de 2 043 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2004 à 2 204 en 2008. Les effectifs ont continué à progresser au cours de la période sous examen pour atteindre 2 392[45] en 2012, niveau auquel ils ont été stabilisés.

Ces effectifs se répartissent entre 1 634 agents en délégations régionales, 275 en instituts, 405 au siège et 78 sur des postes dits « de gestion centrale », c'est-à-dire mis à disposition, notamment auprès des organisations syndicales, ou absents pour cause de longue maladie ou de maladie longue durée.

La part des agents de catégorie A a augmenté au cours de la période, passant de 41,4 % à 42,7 %, tandis que celle des agents de catégorie C s'est réduite en proportion, même si le nombre d'agents de catégorie C (862) est le même en 2013 qu'en 2009.

Un tiers des agents du CNFPT ont plus de 50 ans ; seulement 5 % ont moins de 30 ans. L'ancienneté moyenne des agents permanents est en augmentation : elle est passée de 13,59 ans à 14,25 ans au cours de la période 2008-2013 et 257 titulaires avaient plus de 30 ans d'ancienneté en 2013.

b. Des effectifs à temps partiel importants

En 2013, 13 %[46] des agents occupaient un poste à temps partiel. Le CNFPT se distingue cependant du reste de la fonction publique territoriale par l'importance des effectifs occupant leur poste à 80 % : 212 sur un total de 302 agents à temps partiel. En application du statut de la fonction publique, ces agents bénéficient d'un taux de rémunération supérieur au regard de la quotité de travail (85,7 %). Les effectifs à temps partiel sont deux fois plus nombreux en délégation et instituts qu'au siège (respectivement 14 %, 15 % et 7 %) et concernent à 95 % des femmes.

c. Le renforcement des effectifs par des agents sur crédits de gestion

Le CNFPT a recours à des agents en renfort en raison d'un accroissement temporaire d'activité ou pour compenser l'absence d'un titulaire. Ces renforts sont financés par des « crédits de gestion » ou par des crédits de masse salariale. Les crédits de gestion permettent d'avoir recours aux centres départementaux de gestion, qui mettent à disposition du CNFPT du personnel non permanent sur convention. En 2013, les crédits de gestion relatifs au recrutement de ces agents se sont élevés à 2,9 M€.

---

[45] Ces effectifs intègrent les agents précaires titularisés.

[46] À titre de comparaison, 20,9 % des effectifs de la fonction publique occupent un poste à temps partiel.

d. La formation interne

Le dernier contrôle de la Cour avait noté l'amélioration de la formation des agents du CNFPT, tout en soulignant ses défaillances, alors qu'il s'agit paradoxalement de la vocation même de l'établissement. En 2009, un schéma pluriannuel de formation et un plan de formation ont été mis en place ; un centre de formation interne (CFI) a été créé. Les structures du CNFPT disposent, en outre, de leur propre budget de formation pour leurs agents.

Le centre de formation est implanté sur quatre sites : Angers, Marseille, Nancy et Paris. Il est composé de 11 personnes qui accompagnent les référents territoriaux chargés de ressources humaines. Il détermine les formations en concertation avec les instances nationales et régionales.

Les dépenses de formation interne ont augmenté de 31 % au cours de la période sous revue, passant de 1 134 879 € en 2010 à 1 491 876 € en 2013 tandis que les dépenses de masse salariale ont augmenté de 9 %. Ce pourcentage doit néanmoins être pris avec précaution dans la mesure où ces dépenses couvrent également les rencontres des cadres de l'ensemble du CNFPT (rencontres d'Angers) et les séminaires de direction des directions régionales. Sous cette réserve, le nombre de JFS produites par le CFI a augmenté tout au long de la période, passant de 2 662 en 2010 à 6 770 en 2013. Néanmoins, sans remettre en cause la pertinence du CFI pour les formations spécifiques au CNFPT, la Cour note que le CNFPT admet l'intérêt pour ses propres agents de participer aux formations organisées pour les autres agents territoriaux. Le recours accru[47], pour ses propres agents, à l'offre classique du CNFPT permettrait des économies d'échelle, favoriserait la compréhension des attentes des stagiaires et améliorerait l'insertion des agents du CNFPT dans les réseaux professionnels locaux.

e. Une mobilité interne toujours faible

Le taux de mobilité interne est resté stable et faible, compris entre 2 % et 3 %, au cours de la période sous revue alors que le nombre d'agents qui en ont bénéficié a légèrement augmenté. En 2013, les mobilités horizontales (de même niveau de responsabilité) n'ont concerné que neuf agents.

En dépit de ce très faible taux de mobilité et de l'importance des changements en cours sous l'effet de la dématérialisation, aucune action particulière n'a été entreprise au cours de la période. Le CNFPT a simplement indiqué que *« l'état des lieux et l'exploration de pistes de travail a été abordé avec les organisations syndicales le 20 mai 2014. Un comité de suivi de la mobilité a été mis en place avec les organisations syndicales dont le premier chantier sera l'élaboration d'une charte de la mobilité »*. La Cour prend acte de l'intention du CNFPT de faire de la mobilité professionnelle des agents un des objectifs de la politique de ressources humaines de l'établissement.

---

[47] Le CNFPT indique que la moitié des formations suivies par ses agents relèvent de formations qu'il organise pour les collectivités territoriales.

2. Des frais de personnel élevés

a. La masse salariale n'est pas maîtrisée

La Cour avait mis en lumière, dans son rapport public de 2011 (cf. supra), l'augmentation de 22 % des dépenses de personnel entre 2004 et 2008.

Cette croissance s'est poursuivie puisque ces dépenses sont passées de 107 M€ en 2009 à 121 M€ en 2013, en dépit de la stabilisation récente des effectifs. Le coût salarial global[48] représente désormais 35,8 % de la cotisation.

Tableau 9 : Comparaison du coût salarial et du produit de la cotisation

	2009	2010	2011	2012	2013
cout salarial global	107 398 584	111 980 927	114 710 336	117 591 211	121 612 196
cotisation	314 869 438	319 022 393	325 811 797	306 263 056	339 233 477
cout salarial global/cotisation	34,1%	35,1%	35,2%	38,4%	35,8%

(Source : Cour des comptes)

Jusqu'en 2012, l'augmentation du coût salarial s'explique, pour une part au moins, par la croissance des effectifs (cf. supra). Elle s'est poursuivie en 2013 malgré leur stabilisation du fait de facteurs de nature réglementaire ou sur lesquels le CNFPT n'a pas de prise à court terme : coût de l'intégration de certains personnels à la suite du décret n °2012-924 du 30 juillet 2012, impact en 2013 de l'augmentation de la part patronale des cotisations vieillesse. Toutefois, cette augmentation résulte aussi de mesures propres à l'établissement telles que le recrutement ou la politique d'avancement et d'indemnité.

Le CNFPT estime que sa *« masse salariale est maîtrisée »* en ce sens qu'elle fait l'objet d'une prévision dont la réalisation est suivie mensuellement. Il note que l'augmentation de sa masse salariale est la contrepartie de la croissance de son activité de formation. En effet, elle augmente dans des proportions proches de l'évolution du niveau d'activité du CNFPT. Ainsi le coût salarial global progresse de 13,3% entre 2009 et 2013 tandis que le volume des HFS croît de 13,1% sur la même période, ce qui témoignerait, selon l'établissement, d'un effort de productivité compte tenu par ailleurs des facteurs de nature réglementaire ayant eu pour effet mécanique d'augmenter la masse salariale. Une telle corrélation reste toutefois difficile à établir, notamment parce que les rémunérations des formateurs ne sont pas intégrées dans la masse salariale.

Cet effort doit être poursuivi pour tirer profit des gains de productivité permis par l'entrée du CNFPT dans le monde digital et au-delà du simple redéploiement des agents sur de nouvelles taches.

Le CNFPT continue de recruter et de remplacer à l'identique les agents de catégorie C partant à la retraite : en 2013, il a encore recruté 22 agents sur des postes d'assistant et de secrétaire de formation (sur un effectif total de 670 secrétaires et

[48] Le coût salarial global = masse salariale - recettes de personnel + autres dépenses de personnel.

assistants de formation). L'établissement indique attendre 2015, après le déploiement complet de l'inscription en ligne et du nouveau système d'information financier, pour apprécier l'impact de ces nouveaux outils sur ses effectifs.

En attendant, il n'est pas démontré que les recrutements de 2013 correspondent à des besoins réels à moyen et long terme.

Il conviendrait de mettre à profit les départs naturels d'agents pour réduire la masse salariale et accélérer les progrès déjà constatés de productivité permis par la nouvelle organisation et le développement des systèmes d'information.

b. Les rémunérations

Au 31 décembre 2013, 336 agents percevaient une rémunération mensuelle nette, primes incluses, supérieure à 3 500 € ; pour 93 d'entre eux, le montant était supérieur à 4 500 € ; enfin, 72 agents disposaient d'une rémunération supérieure à 5 000 €. Les cadres supérieurs (sur emploi fonctionnel) ont perçu en décembre 2013 une rémunération mensuelle moyenne brute de 9 814 € (dont une prime moyenne de 4 693 €).

Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont significatifs. Ils atteignaient: 17 % pour les catégories A, 8 % pour les catégories B, 7 % pour les catégories C et 15 % pour les agents contractuels[49] en décembre 2013. Le CNFPT indique que ces écarts ne résultent pas de mesures discriminatoires, dans la mesure où l'établissement applique les règles statutaires de rémunération, mais s'expliqueraient par l'âge moyen des femmes, moins élevé notamment pour les catégories A, par le nombre plus élevé des hommes dans les filières techniques, plus rémunératrices, parmi les agents contractuels. L'établissement a mené une politique volontariste de promotion des femmes aux emplois de direction (emplois fonctionnels), ce dont témoigne le taux de féminisation de ces emplois passé de 12 % fin 2009 à 51 % fin 2014.

Le nombre d'heures supplémentaires payées aux agents a diminué au cours de la période sous revue ; son coût est passé de 120 000 € en 2009 à 90 000 € en 2013.

La situation des élèves de l'INET

Les coûts directs variables liés au financement de la formation des élèves administrateurs territoriaux devraient augmenter de plus de 200 000 € en 2014 selon le CNFPT.

Tableau 10 : Indemnités et avantages des élèves de l'INET (hors traitement indiciaire)

	Budget 2013 (exécuté)	Nouveau dispositif au 24 mars 2014 (prévision)
Indemnités de formation	200 648 €	332 280 €
Carte fréquence	71 400 €	71 400 €
Indemnités de stage	277 013 €	245 140 €

[49] Données calculées à temps de travail comparable (source : bilan social du CNFPT).

Déplacements en stage	134 000 €	213 200 €
Déplacements et missions	163 354 €	174 400 €
Stages à l'étranger	20 000 €	49 793 €
Tickets repas	35 000 €	35 000 €
Remboursement domicile-travail	800 €	- €
Total	**902 215 €**	**1 121 213 €**

(Source : CNFPT)

En vertu du principe de parité entre les fonctions publiques, les élèves de l'INET de Strasbourg devraient bénéficier de rémunérations analogues à celles des élèves de l'ENA. Ils bénéficient d'une indemnité de formation et de stage d'un montant égal à celui fixé par l'arrêté relatif à l'indemnité de formation allouée aux élèves de l'ENA.

Une revalorisation de l'indemnisation des élèves de l'INET est entrée en vigueur le 1er mai 2014. Elle se traduit en pratique par une hausse de 24 % des dépenses d'indemnités et avantages des élèves. Certes, la réforme intervenue à l'INET a mis un terme aux indemnités forfaitaires de déplacement, versées même lorsque les déplacements n'avaient pas lieu, comme la Cour l'avait recommandé dans le rapport public de 2011.

Toutefois, si les primes des deux écoles sont désormais alignées, tel n'est pas le cas des traitements indiciaires applicables, en particulier pour les élèves internes. En effet, ils perçoivent une rémunération nette moyenne de 3 200 €/mois, avec de fortes variations selon les élèves. Leur rémunération nette varie en effet entre 2 400 €/mois et 4 030 €/mois lors des phases de formation et entre 2 150 € et 4 140 €/mois lors des stages[50] (hors remboursements des déplacements hebdomadaires en stage).

Un écart de rémunération entre les deux écoles peut être observé, selon les cas, en raison des modalités différentes de reprise de l'indice des agents. La rémunération des élèves de l'INET est prévue par l'article 7 et 8 du décret n°96-270 du 29 mars 1996 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 7 prévoit que les élèves perçoivent un traitement correspondant à l'échelon d'élève prévu par le décret portant échelonnement indiciaire applicable au cadre d'emplois concerné. Il est applicable aux élèves externes. S'agissant des élèves internes, le décret prévoit qu'ils sont placés en position de détachement auprès du CNFPT et qu'ils conservent le traitement indiciaire auquel ils avaient droit dans leur corps si celui-ci est supérieur à leur traitement d'élève. Ainsi un attaché principal à l'indice majoré 590 et avec deux enfants dispose à l'INET d'un traitement maintenu de 2 898 € (brut) auquel est ajouté les primes de stage ou de formation. Soit, *in fine*, une rémunération totale brute mensuelle (en période de formation) de 4 660 €, soit 3 860 € net.

[50] Montants observés sur une promotion particulière d'élèves administrateurs territoriaux.

La rémunération des élèves internes de l'ÉNA n'est pas calculée de la même manière. En application du décret n° 77-782 du 12 juillet 1977, ils bénéficient d'un traitement correspondant à l'indice brut 395 (indice net majoré 359), soit un traitement brut de 1 662,27 €.

Pour compenser la perte de revenu par rapport à leur traitement antérieur, ils perçoivent cependant une indemnité compensatrice d'un montant égal à la différence. Toutefois, et au contraire du CNFPT, le montant des autres primes versées est intégré au calcul de ce différentiel. En effet, en application de l'article 6 du décret n° 46-2663 du 27 novembre 1946 attribuant aux élèves de l'École nationale d'administration certaines indemnités, *« le montant de l'indemnité compensatrice qui leur est versée est diminué du montant de l'indemnité forfaitaire mensuelle prévue par le présent décret »*.

Il conviendrait de clarifier par la voie règlementaire, les éléments de rémunération et les avantages en nature des élèves de l'INET afin de mettre en cohérence le dispositif, dans toutes ses composantes, avec celui de l'ÉNA.

c. Les logements de fonction

La Cour avait estimé dans son rapport public annuel de 2011 précité qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifiait l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service, qui ne doit être attribué que *« lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions »* et que les concessions de logement par utilité de service, ne répondaient pas toutes clairement à *« un intérêt certain pour la bonne marche du service »*.

En application des lois du 28 novembre 1990 et du 12 juillet 1999 et de trois délibérations du conseil d'administration du CNFPT, des logements par nécessité absolue de service ou par utilité de service sont toujours attribués à certains membres de la direction générale et directeurs régionaux. Les délibérations ont été actualisées pour les mettre en conformité avec les dispositions du décret n°2012-752 du 9 mai 2012 et de l'arrêté ministériel du 22 janvier 2013 qui définissent un nouveau régime pour l'encadrement des logements de fonction des agents publics.

C'est désormais dans ce cadre qu'il convient d'apprécier la situation des bénéficiaires de tels logements au CNFPT.

Les logements concédés par nécessité absolue de service

Depuis le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'une concession de logement ne peut être accordée par nécessité de service que lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Trois personnes bénéficient de tels avantages au siège du CNFPT. Ce dernier s'estime en effet fondé à en faire bénéficier les membres de sa direction générale au motif qu'il serait assimilé à un département de plus de 900 000 habitants pour ce qui concerne ses emplois fonctionnels. Il a demandé à plusieurs reprises mais sans succès à la DGCL comme à la DGAFP de revoir les possibilités d'octroi de logements de fonction aux titulaires d'emplois fonctionnels de l'établissement au motif que l'article 21 la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale ne le rangeait pas dans la liste des collectivités pouvant faire bénéficier leurs cadres dirigeants de tels avantages alors que tel aurait dû

être le cas selon lui. Il en résulte que l'octroi éventuel d'un logement par le NAS n'est concevable qu'au regard des règles générales définies dans le code général de la propriété des personnes publiques.

Les logements faisant l'objet d'une convention d'occupation temporaire avec astreinte

Selon le décret du 9 mai 2012 précité, un logement par convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) est attribué lorsque son bénéficiaire est tenu d'accomplir un service avec astreinte sans remplir les conditions d'attribution d'un logement par NAS. Le CNFPT considère que les logements par COPA dont bénéficient certains directeurs régionaux répondent à la nécessité de les mobiliser rapidement en cas d'urgence, y compris en dehors de leur temps de service. L'hébergement des stagiaires, à l'hôtel ou dans les locaux du CNFPT justifierait un dispositif d'astreinte des directeurs régionaux. Le CNFPT souhaite également *« faciliter dans un but d'intérêt général, leur mobilité géographique »*, se référant ainsi à une jurisprudence du Conseil d'État (CE, Manfroi, 11 février 2002).

La charge nette totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, a augmenté de 110 395 € en 2008 à 161 730 € en 2013.

Au total, il conviendrait de remettre à plat le régime d'attribution des logements de fonction dans le cadre désormais défini par le code général de la propriété des personnes publiques au vu des contraintes effectives pesant sur l'exercice des fonctions et dans un esprit de réduction du coût de leur prise en charge, afin de s'assurer du strict respect des règles prévues.

d. La restauration

Les agents du CNFPT bénéficient de titres restaurant ou de l'accès à des conditions préférentielles à des restaurants d'entreprise. La participation patronale totale au financement des tickets restaurant pour l'année 2013 était de 1 065 544 €. La contribution globale annuelle des agents du CNFPT pour l'acquisition de ces tickets était de 823 364 €.

Les agents bénéficient, en outre, d'une prime de restauration, versée trimestriellement, dont le coût annuel s'est élevé à 727 768€ en 2013. Le CNFPT indique à la Cour que *« la prime de restauration a été instaurée par délibération n° 94-141 du conseil d'administration du CNFPT (en date du 21 décembre 1994) mais elle était versée précédemment (avant 1984) aux agents par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales de l'établissement. Elle constitue donc un avantage acquis collectivement au titre de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. »*

L'article 111 précité prévoit que : *« Les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité ou d'un établissement relevant de la présente loi sont intégrés dans la fonction publique territoriale et classés dans les cadres d'emplois ou emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis. Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite. Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de*

la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.»

Or, le CNFPT ne peut se prévaloir d'aucune délibération de l'établissement antérieure à 1984 qui l'aurait conduit à inscrire cette charge dans son budget. L'article 111 de la loi de 1984 n'est donc pas applicable en l'espèce.

Il appartient à l'établissement de mettre fin sans délai au versement irrégulier de la prime de restauration.

3. Le financement des activités syndicales

Lors de son précédent contrôle, la Cour n'avait pu obtenir le protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales et relatif à l'exercice de la fonction syndicale interne, qui aurait disparu des archives. Elle avait noté qu'il n'existait pas de centralisation au niveau du siège des facilités accordées aux organisations syndicales. Tirant les conséquences de ces critiques, le CNFPT a renégocié en 2012 un protocole qui a été transmis à la Cour.

Ce protocole établit des conditions d'exercice de la fonction syndicale particulièrement avantageuses. Il prévoit notamment la prise en charge de tous les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement pour les agents bénéficiant d'une formation syndicale ou d'une absence pour exercice d'une activité syndicale. Les agents concernés peuvent également recourir aux véhicules de service et bénéficier du marché d'hébergement de l'établissement. Les secrétaires généraux des organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou au comité technique de l'établissement sont titulaires d'un ordre de mission permanent. Le CNFPT assure également les dépenses syndicales propres à l'établissement et assume à ce titre les frais de téléphone, de reproduction de documents, d'affranchissement ainsi que le coût des *smartphones* des secrétaires généraux des organisations syndicales.

Les seuls frais de déplacement syndicaux s'élevaient à 179 307 € en 2013 et représentaient, dans certaines délégations, plus de 20 % des dépenses totales de déplacement : 26 % pour la délégation de Languedoc-Roussillon, 27 % pour le Nord-Pas-de-Calais, 21 % pour La Réunion et 19 % pour la région PACA.

En cas de grève, l'accord interdit au CNFPT de modifier les affectations habituelles des agents afin de pallier les absences des grévistes.

Le protocole renvoie au décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale dont l'article 2 prévoit que *« les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à la conclusion entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales de conditions plus avantageuses ».*

Néanmoins, à supposer que le décret s'applique à un établissement public national, de surcroît géré paritairement, il ne prévoit à aucun moment la prise en charge des frais de déplacement des membres des organisations syndicales.

Dans l'attente de la nécessaire clarification juridique des conditions de financement des frais de déplacement des représentants des organisations syndicales, le CNFPT devrait à tout le moins contingenter ces dépenses.

4. Une contribution croissante aux œuvres sociales

La contribution au comité des œuvres sociales (COS) n'a cessé d'augmenter au cours de la période. Elle est passée de 1,3 M€ en 2008 à 1,6 M€ en 2013 et a été en partie utilisée pour financer, en franchise des prélèvements fiscaux et sociaux, des prestations incombant à l'employeur (cotisation à un contrat de prévoyance[51] pour le maintien du traitement).

Tableau 11 : Dépenses sociales du comité des œuvres sociales du CNFPT

	Participation du COS				
Type de prestations	2009	2010	2011	2012	2013
Séjours – voyages – chèques vacances	314 259 €	360 647 €	345 161 €	330 077 €	345 903 €
Action sociale & familiale	488 202 €	485 553 €	573 119 €	563 416 €	569 009 €
Arbre de Noël	49 850 €	51 484 €	52 480 €	52 320 €	54 510 €
MNT (Maintien de salaire)	371 768 €	411 863 €	433 318 €	455 740 €	453 758 €
Crédits décentralisés (COS locaux)	82 226 €	88 578 €	99 905 €	102 725 €	94 237 €
Frais de fonctionnement	112 588 €	113 422 €	66 875 €	106 401 €	118 505 €
TOTAL	**1 418 893 €**	**1 511 547 €**	**1 570 858 €**	**1 610 679 €**	**1 635 922 €**

(Source : CNFPT)

Les montants moyens versés au cours de la période au titre de trois allocations (vacances, garde d'enfant et allocation enfant handicapé) ont significativement crû, passant de 224 € par bénéficiaire en 2009 à 372 € en 2013 en raison de leur indexation sur la masse salariale.

5. Les indemnités des délégués régionaux

Le CNFPT est dirigé par un conseil d'administration comprenant 34 membres et composé paritairement de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de la fonction publique territoriale. Au niveau de chaque délégation régionale (ou interdépartementale comme en Île-de-France), il existe un conseil régional d'orientation (CRO) qui élit le délégué régional, élabore le programme régional des formations conformément aux décisions du siège et est consulté pour avis sur le budget de la délégation alloué par le centre, l'exécution de ce budget et le rapport d'activité de la délégation.

Les membres du CRO ne perçoivent pas d'indemnité. Dans les faits, ils se réunissent environ trois fois par an, successivement sur le bilan de l'année précédente et la mise en œuvre du projet régional de développement, le projet de programmation de l'offre locale et l'examen du budget.

L'adéquation entre le niveau indemnitaire dont bénéficient les délégués et la réalité de leurs attributions ne paraît pas optimale. En effet, les 29 délégués ont perçu annuellement des indemnités d'un montant total d'environ 488 000 € par an en moyenne au cours de la période sous examen (2008-2013) ainsi que des

[51] En 2014, l'impact financier de la reprise en direct par l'établissement du contrat de prévoyance a été déduit de la subvention de fonctionnement versée en 2014 au comité des œuvres sociales.

remboursements de frais de déplacement de 52 000 €. L'article 29 du décret précité de 1987 aligne les indemnités des délégués régionaux sur celles du président du CNFPT. Un arrêté les fixe à 18 246 € par an pour chaque délégué.

Ces montants semblent en décalage avec l'importance de la contribution apportée par les délégués dont l'implication dans le fonctionnement et les décisions stratégiques reste variable. Le rôle des délégués est parfois limité *« à la signature des courriers destinés aux élus »*. Le délégué de la région Limousin est sollicité informellement, le plus souvent par téléphone, et signe des actes toutes les six à huit semaines (conventions de partenariat avec les collectivités, convocation du CRO et de sa commission formation). En Languedoc-Roussillon, le délégué ne signe que les rares courriers qui lui sont présentés ; au moment de la visite de la Cour en mai 2014, il ne s'était pas présenté à la délégation depuis le début de l'année, ayant même annulé sa participation à la dernière réunion de 2013 du CRO. Si l'article 14 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 place les délégations sous l'autorité des délégués, cette position hiérarchique est en pratique purement formelle.

Dans la mesure où les délégués régionaux ne sont plus ordonnateurs secondaires, et où le directeur régional a déjà autorité sur ses services, le rôle des délégués régionaux pourrait se limiter à la présidence des CRO et leur régime indemnitaire pourrait être supprimé ou réduit significativement, entraînant ainsi une clarification juridique et une économie de gestion.

C. D'AUTRES DÉPENSES POURRAIENT ÊTRE RÉDUITES

1. Les dépenses de communication

La direction de la communication bénéficie chaque année d'un budget d'environ 2,7 M€. De nombreuses prestations de communication sont externalisées auprès de prestataires de référence. Ainsi, la société Havas a réalisé, en 2014, pour le compte du CNFPT, les services suivants : conseil en communication, achats d'espaces publicitaires, réalisation d'un baromètre annuel, prestations relatives à la culture de l'établissement, accompagnement en *e-mailing*, campagne promotionnelle sur les « grandes causes », réalisation des bilans d'activités régionaux, veille et accompagnement en « e-réputation ».

La moitié de ce budget seulement est dédiée à la promotion des actions de formation : en 2013, pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT[52].

Le volume de ces budgets et le nombre de prestations externalisées semblent d'autant plus surprenants que les effectifs du service de la communication sont nombreux : la direction de la communication est en effet composée de 33 agents (dont 5 à l'imprimerie) auxquels il faudrait ajouter les moyens des directions régionales dévolus aux actions de communication.

De la sorte, les effectifs et les crédits mis à la disposition des services de communication du CNFPT sont élevés.

Il devrait être envisagé de réduire le volume les dépenses de communication et de calibrer les effectifs de la direction de la communication à due proportion des besoins effectifs liés aux missions. La Cour prend acte de l'intention du CNFPT d'internaliser la réalisation de certaines prestations à effectif constant.

2. L'organisation de séminaires

Au-delà des actions de communication précitées, d'autres crédits sont utilisés pour la communication interne. La « direction de l'action territoriale » organise notamment chaque année une « conférence nationale des CRO » qui rassemble les membres des conseils régionaux d'orientation, du conseil d'administration et du conseil national d'orientation (CNO) ainsi que l'encadrement supérieur du CNFPT, soit un public potentiel de 660 personnes.

En 2012, le CNFPT, en période de baisse de sa cotisation, n'avait pas jugé utile de renoncer à organiser cette manifestation, qui avait rassemblé 316 personnes à Montpellier.

En avril 2013, cette conférence a rassemblé 297 personnes à Biarritz pour un coût de 341 000 € (hors frais de déplacement et d'hébergement). Les entretiens menés par la Cour n'ont toutefois pas fait apparaître que les cadres portent un intérêt marqué à ces travaux. Le CNFPT a précisé que pour *« limiter les frais de déplacements »*, un séminaire de direction organisé à Bayonne, les 2 et 3 avril 2013, a précédé la conférence des CRO.

Dans sa réponse aux observations de la Cour, le CNFPT souligne que les choix de localisation (Biarritz, Montpellier) résultent des contraintes des capacités hôtelières. Il ne souhaite pas *« renoncer à la capacité de créativité de ce réseau et à l'opportunité d'entendre ce parlement des collectivités »* mais concède qu'il pourrait être envisagé de ralentir le rythme de ces rencontres. Il estime que ces dépenses, avec les coûts d'indemnités des élus correspondent à *« une dépense d'administration démocratique dérisoire qui garantit la pertinence de l'utilisation de 400 millions d'euros du budget général »*.

Dans un souci de gestion économe des deniers publics, il devrait être mis fin à l'organisation de tels séminaires.

3. Les ventes au personnel

Le CNFPT a vendu localement à son personnel un grand nombre de biens mobiliers lui appartenant, avec un périmètre de publicité des offres de vente limité à celui de la délégation, en application d'une note interne du 13 mai 2005.

Les diligences de la Cour sur ce sujet ont porté sur les exercices 2011 et 2012.

Toutes les catégories de personnel ont bénéficié de ces achats (directeur, chef de service, conseiller et assistant de formations, cuisiniers). Il s'est agi de biens de natures diverses : automobiles (21 en 2011 et 48 en 2012), ordinateurs et matériels informatiques (64 en 2011, et 27 en 2012), et divers matériels (chaises Starck, réfrigérateurs, marmites, plaques à pâtisserie et à rôtir). Leur valeur comptable résiduelle était nulle mais, dans les exemples examinés par la Cour, les prix de vente des véhicules étaient significativement inférieurs à la cote Argus et la faiblesse de la publicité permet de douter du caractère optimal de ces ventes. Par exemple, un véhicule Peugeot 306, coté 3 340 € à l'Argus, a été vendu en 2012 à un responsable local des

systèmes d'information pour un montant de 1 100 €. Seuls deux agents de la délégation avaient déposé une offre. Sur les 48 ventes de véhicules intervenues en 2012, dans 20 cas, il n'existait qu'un seul offreur.

Une instruction du directeur général d'octobre 2013 a mis fin à ces pratiques, en ce qui concerne les ventes de véhicules automobiles : *« l'option d'une vente au personnel de l'établissement est désormais écartée car elle est fragile juridiquement et ne peut garantir, compte tenu du rayonnement géographique du CNFPT, un égal accès des agents à l'information sur l'ensemble du territoire »*. Le CNFPT indique, dans sa réponse, organiser désormais la vente de ses biens au moyen de cessions aux enchères sur internet en excluant toute personne ayant pris part à la cession.

4. Les frais d'hébergement des agents du CNFPT

Une délibération du conseil d'administration du CNFPT du 27 janvier 2010 fixe les conditions de règlement des frais de déplacement des agents occasionnés par des missions effectuées pour le compte de l'établissement en se référant au cadre réglementaire prévu par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 dont il fait une interprétation sujette à caution.

En effet, le premier alinéa de l'article 7-1 du décret précité prévoit que : *« l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, en métropole, le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement et, outre-mer, le barème des taux des indemnités de mission, dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 »*. Le deuxième alinéa prévoit la possibilité de déroger au seuil de 60 €[53] pour la métropole et 90 € outre-mer, dans des conditions exceptionnelles : *« Ils peuvent également fixer, pour une durée limitée, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, des règles dérogatoires aux taux des indemnités de mission et de stage. Elles ne pourront, en aucun cas, conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée. »*

Les conditions de déplacement des élus

En application de ce deuxième alinéa, la délibération précitée du conseil d'administration (articles 3 et 5) porte à 300 € le plafond applicable aux frais d'hébergement en métropole et outre-mer des membres du conseil d'administration et du conseil d'orientation, des délégués régionaux et interdépartementaux ainsi que des personnes qui les accompagnent. L'article 7 prévoit que ces dispositions sont valables pour une durée de six ans. Aucune justification tenant à l'intérêt du service ou à l'existence de circonstances particulières n'est exigée.

Le CNFPT indique que le prix moyen acquitté à ce titre était de 147 € par personne et par nuitée sur la période 2010/2013. Il estime la dérogation au seuil réglementaire de 60 € justifiée par le *« seul fait que le siège du CNFPT se trouve à*

---

[53] Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Paris ». Il observe aussi que le prix moyen des chambres en France (107 € selon lui) est supérieur au niveau réglementaire.

Les conditions de déplacement des agents du CNFPT

En outre, et ce pour l'ensemble des agents de l'établissement public sur le fondement de l'article 5 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006[54], le CNFPT a conclu des marchés publics successifs avec plusieurs agences de voyages et encouragé ses agents à recourir à leurs services dans le cadre de leurs déplacements afin de leur éviter d'avancer les frais. Les commandes de cette nature ont massivement crû au cours de la période, passant de 1 098 € en 2008 à 398 502 € en 2013. Selon une étude interne diligentée par le CNFPT, le coût moyen des nuitées payées par le CNFPT pour ses agents était de 106,9 € en 2013, soit un montant significativement supérieur aux seuils réglementaires de remboursement. Le montant moyen de ces nuitées qui s'élevait à 120 € en 2010 serait toutefois en baisse selon le CNFPT. La forte augmentation de ces dépenses est donc davantage liée à un effet-volume qu'à un effet-prix.

Le CNFPT envisage de revoir les conditions de dépassement des seuils réglementaires et de déployer un système informatique facilitant le suivi des dépenses correspondantes.

Il conviendrait en tout état de cause de revoir dans un sens conforme aux textes réglementaires de référence et à la préoccupation d'une gestion économe des deniers publics le contenu de la délibération du 27 janvier 2010. Il conviendrait aussi de soumettre à de strictes conditions d'intérêt du service la prise en charge au-delà du plafond réglementaire, du remboursement des frais d'hébergement liés aux missions des agents, et de mettre en place un suivi analytique et un dispositif de contrôle de ces dépenses.

5. Les conditions de transport des agents

Les agents du CNFPT ont accès au remboursement du billet de train sur la base de la première classe si le voyage excède quatre heures. Toutefois, les membres des instances délibérantes et consultatives, les membres de la direction générale, les directeurs de structure, le chef de l'inspection générale, le directeur de la communication, la directrice de l'action territoriale et l'agent comptable sont autorisés, en toutes circonstances, à voyager en première classe dans les transports ferroviaires. Les achats de billets de première classe représentent 25 % du volume total des achats de 2013, en baisse toutefois par rapport à 2009 (35 %). Cet important volume s'explique notamment par l'attribution de cartes fréquence de première classe : 54 % des trajets en première classe étaient réalisés avec une carte de première classe en 2013.

---

[54] Décret n°206-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État (applicable aux agents de la fonction publique territoriale, en application du décret n°2001-654 du 19 juillet 2001). Son article 5 prévoit que *« les administrations peuvent conclure dans le respect du code des marchés publics, directement avec des compagnies de transport, des établissements d'hôtellerie ou de restauration, des agences de voyages, et autres prestataires de services, des contrats ou conventions, pour l'organisation des déplacements »*.

Le CNFPT estime que les titulaires d'emplois de direction dans un établissement à dimension nationale doivent se déplacer autant que nécessaire, et qu'ils doivent pouvoir travailler dans des conditions correctes lors des temps de trajet.

Au regard de la préoccupation d'une gestion économe des deniers publics, la dérogation permettant à certaines catégories de cadres de l'établissement et de membres de diverses instances de voyager systématiquement en première classe devrait être réexaminée afin de limiter cette possibilité aux seuls cas le justifiant.

D. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE EST EN PROGRÉS MAIS LES DÉLAIS DE PAIEMENT DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS.

1. La passation des marchés

Sous réserve des incertitudes affectant le droit applicable (cf. III ci-après), la gestion des achats publics par le CNFPT est globalement satisfaisante grâce notamment à un *« plan d'action d'amélioration de la fonction achats »*, élaboré en 2011.

Le champ des marchés publics nationaux a été étendu. En particulier, des marchés de téléphonie fixe et mobile ont été passés. Les documents relatifs aux marchés sont déposés sur une plate-forme à partir d'un seuil prévisionnel de 5 000 € HT. En outre, le CNFPT dispose d'une nomenclature interne des achats, d'un contrôle interne et d'un référentiel du métier d'acheteur.

Le CNFPT a opté, s'agissant des achats compris entre 5 000 € et 20 000 €, pour une procédure faisant appel à trois devis. Au-delà, pour les marchés de service jusqu'à 206 999 € HT, les marchés à procédure adaptée (MAPA) font l'objet d'une consultation avec publicité (BOAMP et presse spécialisée, outre la plate-forme). Au-delà de ce seuil, la consultation est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Les MAPA relèvent d'une commission locale des achats. Au-delà, la direction de la commande publique est compétente et anime le réseau interne des acheteurs.

La Cour a examiné un échantillon d'une vingtaine de marchés centraux et d'une cinquantaine de marchés passés par six délégations (petite couronne, grande couronne, Limousin, Languedoc-Roussillon, Alsace et PACA). L'examen de cet échantillon n'appelle aucune critique majeure sur la pertinence de l'allotissement, le respect des règles de publicité et de mise en concurrence. Sur les grands marchés de prestations « généralistes » (assistance à maîtrise d'ouvrage, marchés de travaux, marchés informatiques, marchés d'impression, de gardiennage et d'entretien), les publicités débouchent généralement sur un échantillon assez large de candidats. La pondération entre prix et valeur technique est en général pertinente.

S'agissant de la notation du prix proposé, la formule retenue fait souvent appel à une notion de « prix moyen » ou de « coût de référence », qui n'est que rarement documentée (par exemple, moyenne des prix des marchés comparables sur les dernières années). Cette référence gagnerait à être systématiquement précisée et si possible harmonisée. Le CNFPT convient qu'il est nécessaire de la documenter.

2. Un risque financier à maîtriser : les délais de paiement excessifs

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013[55] a posé le principe d'un délai maximal de paiement ; le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique fixe à 30 jours les délais de paiement de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

La réduction des délais de paiement fait partie des axes d'amélioration de la gestion que l'établissement s'est fixés en 2011. La performance du CNFPT s'est améliorée de 2 jours au cours de la période, avec un délai moyen de 44 jours, tout en traitant un volume accru de factures. Ce délai moyen cache néanmoins d'importantes disparités : de 22 jours en Alsace, les délais atteignent 62 jours en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 60 jours dans le Nord-Pas-de-Calais. Les intérêts moratoires versés sont faibles mais en forte augmentation : ils représentaient 9 481 € en 2013, montant qui a été dépassé dès juillet 2014. En outre, le CNFPT ne les liquide pas spontanément mais seulement après demande des intéressés : compte tenu des pénalités prévues (indemnité forfaitaire[56] et intérêts moratoires[57]), le risque financier est estimé à 750 000 € en année pleine.

L'absence de dématérialisation des pièces comptables et justificatives adressées par l'ordonnateur au comptable constitue l'un des obstacles principaux à l'amélioration de cette situation. Le prochain système d'information de gestion financière (SIGF) intègre cet objectif en prévoyant la possibilité de déposer dans le portail « fournisseur » des factures dématérialisées et de transmettre les éléments nécessaires au paiement.

Le SIGF pourra conduire à une dématérialisation totale de la chaîne de la dépense à la condition d'obtenir l'accord du comptable. Le CNFPT indique que ses demandes en ce sens auprès de la DGCL et de la DGFiP, conformément aux possibilités ouvertes dans le décret du 7 novembre 2012[58] qui prévoit la possibilité de dématérialiser *« l'établissement, la conservation, et la transmission des documents et pièces justificatives »*, sont restées sans suite.

Le circuit de la dépense doit être rationalisé pour ramener les délais de paiement à 30 jours.

---

[55] Loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

[56] 40 € par paiement (décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, art. 9).

[57] *« Le taux des intérêts moratoires est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement les plus récentes, en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de huit points de pourcentage »* (décret précité, art. 8).

[58] Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

E. D'IMPORTANTES ACQUISITIONS DE BÂTIMENTS IMMOBILISENT LES RESSOURCES FINANCIÈRES

1. L'établissement est désormais doté d'une stratégie immobilière[59]

La stratégie immobilière suivie au cours de la période 2009-2012 a été explicitée *a posteriori* dans un rapport au conseil d'administration du 9 octobre 2013. Elle consistait principalement à mettre aux normes (notamment de performance énergétique et d'accessibilité) les bâtiments dont le CNFPT est propriétaire, augmenter les surfaces « permanentes » pour limiter les locations à la demande de salles de formation face à l'évolution de la demande, mieux localiser les implantations (limitation des déplacements), améliorer globalement l'adéquation des locaux à la formation (localisation la plus idoine, amphithéâtres, salles équipées) et augmenter la part relative des immeubles en propriété (notamment pour limiter les dépenses de loyers). Ces objectifs paraissent pertinents et cohérents avec le « projet national de développement » et de nature à régler certaines situations immobilières non optimales constatées lors du contrôle de la Cour (éloignement des sites de la délégation Limousin, localisation excentrée et éloignée de l'INSET comme de la délégation Languedoc-Roussillon). Le prochain système d'information financière devrait, en outre, permettre de mesurer le rapport entre les coûts et les bénéfices induits par les orientations de la programmation immobilière.

Depuis le dernier contrôle de la Cour, la mise en œuvre des opérations a été professionnalisée. En 2009, les 29 sites les plus importants ont fait l'objet de diagnostics de performance énergétique ; en 2010, 31 sites ont fait l'objet de diagnostics d'accessibilité aux personnes handicapées ; depuis 2011, une note d'opportunité détaillée s'applique à chaque opération nouvelle, comprenant, outre l'analyse du besoin en surface, une comparaison avec les coûts existants (locations de salle par exemple), avant la définition d'un programme. Parallèlement, depuis 2011 également, le CNFPT s'est adjoint les services permanents d'une ingénieure de travaux.

2. Les surfaces disponibles augmentent probablement au-delà du nécessaire

a. L'augmentation des surfaces est globalement corrélée à celle de l'activité

Tableau 12 : Évolution du parc immobilier du CNFPT entre 2008 et 2013 (en m2 SHON)

Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Propriétés	109 046	111 406	124 859	129 346	132 113	132 113
%	70,4 %	69,6 %	72,0 %	72,5 %	75,4 %	76,9 %
Locations	45 762	48 566	48 577	49 077	43 018	39 633

[59] Le conseil d'administration est doté par décret de la principale compétence en matière immobilière. En effet, selon le décret de 1987 précité, outre le fait qu'il vote le budget, il arrête le tableau des programmes généraux d'investissement et est compétent pour décider des emprunts, des acquisitions, des échanges et aliénations de biens immobiliers ainsi que des prises et cessions de bail, de marchés de travaux. Cette compétence est toutefois partagée avec le président puisque ce dernier peut recevoir délégation du conseil pour prendre toute décision concernant l'affectation des propriétés, la réalisation des emprunts correspondant aux investissements prévus au budget, les marchés négociés, la conclusion et la révision des baux, l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 573,47 € (30 000 F).

%	29,6 %	30,4 %	28,0 %	27,5 %	24,6 %	23,1 %
TOTAL	154 808	159 972	173 436	178 423	175 131	171 746

(Source : données CNFPT, calculs CdC)

Pour un nombre à peu près constant de sites (124 en 2013 contre 122 en 2008), les surfaces occupées par le CNFPT ont crû de 10,9 % entre 2008 et 2013, soit une moyenne annuelle de 2,1 %[60]. Cette croissance moyenne reste en deçà de l'évolution des principaux indices d'activité au cours de cette période, les « journées de formation » augmentant à un rythme annuel moyen de 3,5 %, les dépenses d'activité (chapitre 011) de 2,46 % et, au sein de celles-ci, les dépenses de formation de 3,16 %. Les « journées de formation stagiaires » n'étant pas disponibles avant 2009, on peut comparer évolution immobilière et JFS sur la seule période 2009-2013 : en ce cas, l'évolution moyenne annuelle des surfaces ressort à 1,79 %, taux un peu supérieur à celui des JFS (+ 1,14 %).

b. Les surfaces nécessaires pourraient toutefois être moindres

L'augmentation des surfaces s'accorde mal avec à la stratégie de territorialisation qui conduit l'établissement à organiser les stages dans les locaux des collectivités, ce qui devrait contribuer à maîtriser ses besoins en surfaces de locaux de formation.

En outre, il arrive qu'en pratique les surfaces par agent soient supérieures aux fondamentaux de référence : à l'INSET de Montpellier, le ratio de surface de bureaux par agent ressort à 18 m² ; s'agissant des projets en cours, dans le nouveau programme de la délégation régionale du Limousin, les bureaux individuels des conseillers formation sont calibrés à 18 m².

Surtout, les mutualisations avec d'autres organismes[61], qui pourraient limiter les besoins en surfaces, n'interviennent pas.

L'exemple le plus flagrant est celui de l'INET et de l'ÉNA dont les locaux sont voisins et les équipements (notamment l'amphithéâtre) en doublon. Installé depuis sa création en 1997 dans des bâtiments loués à la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), l'INET disposera dans les prochains mois de locaux propres dans un nouveau quartier. La surface est estimée à 5 500 m². Le bâtiment sera doté d'un amphithéâtre de

[60] Les années 2010 à 2012 comportent des « pics » dus à la coexistence de plusieurs sites durant des phases transitoires (locaux du siège central, délégation régionale « grande couronne »).

[61] Certes, le CNFPT s'attache à ce que ses instituts soient implantés sur le même site que sa DR (Angers, Nancy, projets de Strasbourg et de Montpellier) et, le cas échéant, certaines antennes (Lingolsheim/Strasbourg, Thorigné-Fouillard/Rennes, Montpellier). Des partenariats avec des unions de collectivités permettent aussi l'utilisation ponctuelle et gratuite de salles. Mais, au-delà, pour les locaux permanents, la mutualisation ne va guère au-delà de celle qui consiste à cohabiter avec certains centres départementaux de gestion : le bâtiment de Rennes du CNFPT abrite aussi six organismes, dont le centre de gestion d'Ille-et-Vilaine ou du rapprochement avec des bâtiments universitaires (DR Rhône-Alpes-Grenoble, DR Nancy, INSET de Montpellier, mais sans partenariat pour l'utilisation commune de locaux. Le CNFPT met ainsi à la disposition de la FNCDG, à titre gracieux, une partie de ses locaux parisiens, pour 180 m² (celui-ci reversant néanmoins une quote-part de charges annuelles au prorata des surfaces occupées pour un montant de 31 000 €).

250 places et d'une trentaine de salles de formation. L'opération d'un montant estimé à 21 M€ a bénéficié du soutien de la CUS qui a cédé gratuitement le terrain (d'une valeur estimée par France Domaine à 2,27 M€). Le démarrage des travaux était prévu au deuxième trimestre de 2014 pour une livraison du bâtiment à la fin de 2015.

3. Le choix de recourir à la propriété de préférence à la location a enrichi le patrimoine de l'établissement mais immobilisé son actif

a. Des opérations lourdes

Le CNFPT doit gérer concomitamment de nombreuses opérations de construction ou de transformation. Au moment de l'enquête de la Cour, les sièges de plus du quart des délégations régionales métropolitaines (Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, Lorraine, Languedoc-Roussillon, Limousin, Centre, Midi-Pyrénées), soit 7 sur les 24 existantes, faisaient, à des stades divers, l'objet de programmes complets de construction, estimés à 86 M€ au total, auxquels s'ajoutait l'opération précitée de l'INET ; 3 rénovations lourdes étaient en cours d'études (sièges des délégations de Corse et de PACA, INSET d'Angers) et 3 mises aux normes étaient en cours d'études (centre de formation de première couronne, délégations de Bretagne et de petite couronne).

b. L'acquisition du siège

Depuis juin 2011, le siège central du CNFPT, réparti jusque-là sur plusieurs emprises dont deux (10-12, et 17, rue d'Anjou) étaient en location, a été regroupé sur le site unique du 80 rue de Reuilly, désormais propriété du CNFPT. Cette opération de regroupement s'est toutefois traduite par une augmentation globale des surfaces de près de 50 % (12 149 m² contre 8 184 m²), due notamment à la création de salles de formation et d'un restaurant administratif.

La vente des anciens locaux du 146 rue de Grenelle à Paris a pris un retard critiquable. Le prix de vente (7,98 M€) se situe dans la partie haute de l'estimation des négociants consultés (entre 5,8 M€ et 8,5 M€) et au-dessus de la dernière évaluation de France Domaine (7 M€). Alors que le CNFPT n'en avait plus l'utilité depuis juin 2011, date du départ des agents, la vente n'a pu être conclue que trois années plus tard, en juin 2014. Certaines caractéristiques rendaient la vente plus délicate (immeuble en copropriété, opposition du syndicat de copropriétaires à une vente en tant que logements, situation en retrait donc peu visible, relative vétusté, identification complexe des surfaces à vendre au regard de la « loi Carrez », nécessité de deux consultations de France Domaine).

Il est regrettable que, faute d'une meilleure anticipation (l'autorisation initiale du conseil d'administration de mettre en vente ne date que d'octobre 2011) et d'un suivi plus serré (la mise en vente n'est intervenue qu'en mars 2014 alors que le second avis de France Domaine date de juillet 2013), le bâtiment ait été maintenu à l'actif, entraînant des charges inutiles pour le budget de fonctionnement de l'établissement (fluides, impôts locaux et charges de copropriété) et le privant de la trésorerie correspondante qui aurait pu soit être placée, soit accélérer son désendettement.

c. Une augmentation sensible des locaux en propriété

Acquérir des sites en propriété est un objectif du CNFPT, prioritairement en ce qui concerne les grands sites (supérieurs à 1 800 m²), essentiellement le siège et les délégations régionales.

Cette orientation a été appliquée : au cours de la période récente, outre le siège déjà cité, des délégations régionales (comme la délégation de grande couronne) et des antennes ont quitté le régime locatif pour la propriété. Le patrimoine immobilier inscrit à l'actif a ainsi crû de façon sensible en valeur entre 2008 et 2013 : de 96 % en valeur brute et de 90 % en valeur nette (amortie)

Tableau 13 : Évolution de la valeur d'actif entre 2008 et 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	variation 2008-2013
Constructions (valeur brute)	110 297 613	110 912 331	178 961 141	206 602 739	218 949 110	216 289 148	96,10%
Constructions (valeur nette)	102 659 948	101 626 972	168 166 072	192 658 184	201 271 119	194 584 706	89,54%

(Source : Cour des comptes)

Selon le CNFPT, le prix d'acquisition d'un immeuble est amorti au bout de 9 à 12 ans de loyers cumulés. De fait, sur les principaux postes de dépenses de fonctionnement immobilier (hors amortissements), l'économie est nette entre 2008 et 2013, avec une baisse des dépenses « réelles » en valeur absolue (- 7,0 %), et plus encore au mètre carré (- 16,2 %).

Tableau 14 : Évolution des surfaces et de leur coût

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Locations immobilières (6132-fonction 02), hors locations temporaires	8 782 531 €	8 909 993 €	8 872648 €	9 159 540€	7 676 787€	6 748 096 €
Charges locatives et de copropriété (614)	1 862 549 €	1 823 656 €	2 220 795 €	2 186 497 €	3 020 532 €	3 783 656 €
Entretien et réparation (6152)	739 303 €	614 426 €	672 771 €	524 704 €	639 097 €	648 835 €
Taxes foncières et autres impôts locaux (63512/3)	45 882 €	116 367 €	124 888 €	234 942 €	214 426 €	193 962 €
Sous-total	11 432 273€	11 464 452€	11 893 112€	12 107 694€	11 552 854€	11 376 562€
Surfaces totales en m²	154 808	159 972	173 436	178 423	175 131	171 746
Coût par m²	74€	72€	69€	68€	66€	66€

(Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers)

La réforme en cours de l'organisation territoriale devrait conduire le CNFPT à s'interroger sur sa représentation régionale et influer sur la définition de sa stratégie immobilière. L'article 17 du décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 prévoit que le ressort territorial des délégations interdépartementales ou régionales ne peut être modifié par le conseil d'administration que dans un délai de trois mois à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux. Cette disposition devrait être modifiée pour ne pas ralentir les réformes ultérieures du CNFPT.

La programmation immobilière devra être adaptée à la réforme territoriale et inclure des partenariats avec d'autres services publics en vue de mutualiser les locaux et les installations.

F. LA GESTION DES FONCTIONNAIRES PRIS EN CHARGE POURRAIT ÊTRE AMELIORÉE

Lorsque les collectivités, en application de l'article 97-I de la loi du 26 janvier 1984, suppriment un emploi occupé par un agent, le fonctionnaire concerné est maintenu en surnombre au sein de la collectivité pendant un délai d'un an, et le CNFPT est associé aux possibilités de reclassement des fonctionnaires de catégorie A+ (administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs).

Au terme de ce délai, le fonctionnaire de catégorie A+ est pris en charge par le CNFPT[62] qui le place sous son autorité et lui verse une rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade. Pendant cette période, *« le centre peut lui confier des missions y compris dans le cadre d'une mise à disposition (...) et lui propose tout emploi vacant correspondant à son grade ; l'intéressé est tenu informé des emplois créés ou déclarés vacants par le centre. La rémunération nette perçue par le fonctionnaire pris en charge est réduite du montant des rémunérations nettes perçues à titre de cumul d'activités »*[63]. Le fonctionnaire est tenu de suivre des actions de reclassement et d'orientation. La prise en charge cesse après trois refus d'offre d'emploi : le fonctionnaire est alors licencié.

Le CNFPT bénéficie d'une contribution particulière de la collectivité d'origine du fonctionnaire dont l'emploi a été supprimé, égale à une fois et demie le montant constitué par les traitements bruts versés au fonctionnaire augmentés des cotisations sociales afférentes. Cette contribution est égale à une fois ce montant pendant la troisième année et aux trois quarts au-delà des trois premières années. La contribution cesse lorsque le fonctionnaire a reçu une nouvelle affectation.

Le solde des recettes et des dépenses directes enregistrées au titre de ce portage de salaire a représenté un léger gain net pour le CNFPT pour chacun des exercices de 2010 à 2013. Le budget ainsi dédié au dispositif de prise en charge comportait en 2013 des recettes de 2 389 684 € et des dépenses de 2 333 300 €. L'effectif concerné baisse, passant de 35 en 2010 à 31 en 2013, et concerne pour moitié des administrateurs territoriaux (15 en 2013) mais aussi des ingénieurs en chef (9) et des conservateurs du patrimoine et des bibliothèques (7).

Le législateur prévoit que le CNFPT peut confier des missions à ces agents et les fonctionnaires concernés en formulent souvent le souhait à leur arrivée dans le dispositif. Le CNFPT ne leur attribue pas de formation à dispenser afin de prévenir d'éventuelles contestations de la part de collectivités qui pourraient faire valoir que, l'agent intervenant pour l'établissement, elles ne devraient plus aucune contribution à ce dernier. Les collectivités estiment[64] que ces missions ne sont pas un gage réel d'employabilité des agents et qu'elles les détournent de la recherche d'un emploi.

---

[62] Les autres fonctionnaires sont pris en charge par les centres de gestion.

[63] Article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[64] Source CNFPT.

Tout au plus, le CNFPT leur propose-t-il des missions de conseil, indemnisées forfaitairement à hauteur de 400 €. Avec seulement huit missions réalisées en 2012 par sept fonctionnaires, la Cour, comme le CNFPT lui-même, estime que ce dispositif est trop peu incitatif.

Le système actuel n'est pas satisfaisant. Les statistiques transmises par le CNFPT montrent que les sorties du dispositif sont très rares. La durée de prise en charge moyenne est supérieure à huit ans et plus de 60 % des fonctionnaires concernés ont plus de 55 ans. Sans préjudice des évolutions souhaitables afin de prévenir l'entrée dans le dispositif, l'assouplissement des règles de cumul d'activités pourrait être envisagé pour ces agents et selon des modalités qui devraient être strictement limitées.

G. LES MUTUALISATIONS AVEC LES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES SONT ENCORE INSUFFISANTES

1. La coopération entre l'ÉNA et l'INET pourrait être étendue

Dans le cadre d'une coopération entre les deux écoles, les élèves de l'INET accèdent à certaines ressources de l'ÉNA (langues, activité sportive, centre de documentation) et une partie des enseignements est organisée en commun. Les sites strasbourgeois de l'ÉNA et de l'INET sont en effet très proches. Ces mutualisations donnent lieu au versement par le CNFPT d'environ 38 000 € par promotion à l'ÉNA.

Au-delà, la mutualisation, au moins partielle, de l'organisation des concours d'entrée de l'ÉNA et de l'INET serait susceptible de produire des économies car ils s'adressent en partie aux mêmes candidats et comportent des épreuves très proches (culture générale, économie, droit public, langues, notes de synthèse), ce que reconnaît le CNFPT. L'article 24 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 avait d'ailleurs prévu que le CNFPT *« [pouvait] passer des conventions avec les écoles relevant de l'État pour l'organisation de concours communs en vue de recruter simultanément des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de l'État »*. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre avec l'ÉNA.

Le coût total d'organisation du concours d'administrateur territorial s'est élevé en 2013 à 421 399 €. Cette somme comprend des frais de rémunération (239 786 € hors charges), d'hébergement (27 209 €) et de déplacement (11 689 €) des auteurs de sujets, examinateurs, correcteurs, jury et surveillants. Les autres frais se répartissent entre les locations de salles (126 943 €) et l'impression et le routage (15 772 €). Les épreuves d'admission comportent 29 épreuves d'options. Pour certaines, le nombre de candidats est faible (9 en technologies de l'information et de la communication – TIC - et en allemand, 8 en gestion comptable et financière, 3 en italien, 2 en sociologie, 1 en arabe moderne, comme en russe, en grec moderne, en droit pénal ou civil), voire nul (droit des affaires, démographie, mathématiques, statistiques, néerlandais, portugais).

Le concours d'administrateur territorial se distingue par ailleurs par le fort taux d'inscrits ne se présentant pas aux épreuves : alors que 764 élèves étaient inscrits au concours externe en 2013, seulement 263 étaient effectivement présents. Le taux de sélection atteint 8%.

De la sorte, s'il est légitime que le concours d'administrateur territorial comporte des épreuves spécifiques (épreuve écrite ou orale portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale), il apparaît que l'organisation d'épreuves communes, une simplification des options (à l'instar du concours de l'ÉNA) et une même logistique généreraient des économies et pourraient rendre le concours plus attractif.

Le CNFPT n'est pas favorable à cette mutualisation mais envisage de réduire les épreuves à option. Il estime que la mutualisation n'aurait qu'un impact financier faible tout en pesant négativement sur l'attractivité du concours et sur sa notoriété. La DGAFP souligne qu'à la suite d'un rapport d'inspection récent, une réflexion sur l'organisation d'épreuves communes a été engagée.

L'organisation des concours d'entrée à l'ÉNA et à l'INET devrait pouvoir être mutualisée, au moins en partie.

2. La fin regrettable du partenariat entre l'ÉNSSIB et le CNFPT

Le décret n° 91-841 du 23 septembre 1991 portant statut du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux de bibliothèque prévoit que les lauréats du concours sont nommés élèves du CNFPT pour la durée de leur formation initiale de 18 mois et qu'ils effectuent la même scolarité que les conservateurs stagiaires ayant vocation à accéder au corps des conservateurs de bibliothèques. Le CNFPT avait choisi, dès 1993, de confier la formation de ses élèves à l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ÉNSSIB) qui leur délivrait le diplôme de conservateur de bibliothèque. En 2014, prenant acte de *« lacunes dans la formation »* proposée par l'ÉNSSIB et souhaitant conforter la position de l'INET comme établissement de formation des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale, le CNFPT a décidé de mettre fin à la convention avec cette école en dépit du surcoût de cette mesure, estimé par le CNFPT lui-même à plus de 182 000 € (le coût passe de 557 500 € à 740 032 €, hors rémunération des 20 élèves).

Le projet de développement stratégique de l'INET, qui sera soumis dans les prochains mois aux instances du CNFPT, affirme en effet le positionnement de l'INET comme *« creuset des formations initiales et continues des cadres d'emplois A+ »*. L'arrivée à l'INET des élèves conservateurs de bibliothèque (janvier 2015) puis celle des élèves ingénieurs en chef transformera l'école en une école interprofessionnelle des cadres de direction de la fonction publique territoriale.

Le CNFPT estime que ce choix lui permet de proposer une formation plus opérationnelle et en phase avec les besoins des collectivités. Il souligne que les frais pédagogiques de la formation sont inférieurs au budget versé par le CNFPT à l'ÉNSSIB. Il convient toutefois de tenir compte aussi des emplois directement affectés à la gestion de la formation.

Cette orientation, génératrice de frais supplémentaires pour le CNFPT et l'ENSSIB, ne va pas dans le sens de la recherche de gains d'efficience. Elle ne va pas non plus dans le sens des préconisations du rapport Pêcheur (cf. infra).

3. Une faible mutualisation entre les fonctions publiques

Le rapport sur la fonction publique, présenté au Premier ministre le 29 octobre 2013, par M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, met en évidence

la nécessité de construire des cadres professionnels communs pour certaines professions « trans-fonctions publiques ». Il relève en effet que *« certaines professions sont très proches voire communes aux différentes fonctions publiques. Des rapprochements statutaires permettraient, sans diluer les identités professionnelles, de favoriser la mobilité des agents et de diversifier les parcours »*[65]. Il note par exemple les similitudes entre les corps et cadres d'emploi de fonctionnaires des bibliothèques ou de conservateur du patrimoine, les administrateurs généraux ou les emplois du secteur culturel et des professions sociales. Le rapport préconise, pour ces professions, la mise en place de recrutements par concours unique et des formations communes.

Cette évolution devrait être encouragée car, tout en ouvrant la voie à la construction de parcours professionnels entre fonctions publiques, elle pourrait créer des synergies, diversifier le champ des formations ouvertes aux fonctionnaires et contribuer à la création de réseaux professionnels.

Un effort mutualisé au Royaume-Uni pour former les agents au *e-government*

Le gouvernement britannique a adopté en juin 2012, pour l'ensemble des agents publics nationaux ou locaux une vaste réforme de la fonction publique, le « *Civil Service Reform Plan* »[66] qui repose sur un développement systématique de plusieurs compétences des agents publics.

Dans ce cadre, les trois quarts des agents publics ont été évalués en 2013 au regard de quatre axes, qui structurent le plan de formation : le développement de compétences managériales et de gestion du changement, le développement de compétences en matière de négociations commerciales, en matière de gestion de projet, ainsi qu'en réingénierie digitale des services publics « *redesigning services and delivering them digitally* », pour tenir compte du standard « *digital by default* » devenu obligatoire depuis avril 2014.

Une plate-forme de *e-learning* commune à tous les agents a été ouverte. Chaque agent est tenu de participer à cinq journées de formation par an. La mise en œuvre du plan fait l'objet d'une évaluation annelle qui est publiée.

Au niveau central, des actions communes de formation ont été mises en place par plusieurs ministères au moyen de conventions : le ministère de l'intérieur (police et gendarmerie nationales), le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'écologie, le ministère de l'agriculture ainsi que plusieurs secrétariats d'État et délégations interministérielles. Il n'est pas certain que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction générale des collectivités (DGCL) disposent d'une vision complète de ces actions de formation et de leurs conditions de mise en œuvre.

Une convention-cadre peu contraignante a, en outre, été signée en janvier 2014 entre la DGCL, la DGAFP, la Fédération nationale des centres de gestion et le CNFPT. Elle définit des axes de coopération dans le domaine des ressources humaines, suivant ainsi les orientations du rapport Pêcheur.

---

[65] Rapport Pêcheur sur la fonction publique, p.99.

[66] *"Civil Service reform Plan : One year on report"*, juillet 2013 ; *"The capabilities Plan, 2014 annual Refresh"*, *Civil Service*, juin 2014.

Au niveau local, des actions de mutualisation ont été initiées de manière tout à fait opportune dans plusieurs délégations mais avec des résultats limités (en volume de formations).

La mutualisation pertinente de ressources et de formations en Corse

Le contexte de la grippe aviaire de 2009-2010 avait mis à jour la nécessité d'un cadre commun de formation de la gestion des crises sanitaires. Une convention-cadre de partenariat entre fonctions publiques relative à la mutualisation de l'offre de formation en Corse, signée en 2010 pour la période 2011-2015, organise les conditions de collaboration entre l'État (représenté par le préfet), le CNFPT, l'ANFH[67], et l'institut régional d'administration (IRA) de Bastia. Elle répartit l'organisation de formations ouvertes aux fonctionnaires des trois fonctions publiques, prévoit un accès gratuit à ces formations suivant un principe de réciprocité, et mutualise certains moyens, notamment les locaux.

Le périmètre couvert par cette convention est large : les ressources humaines, le développement durable, l'éducation, le management, la gestion d'accueil, les marchés publics, la démarche « qualité » et la maîtrise des risques dans les organisations, l'audit des organisations, les formations en langues, la préparation aux concours administratifs, la gestion des situations de handicap, les fonds européens, la responsabilité pénale et la protection juridique des fonctionnaires, la communication.

Les catalogues de formation sont diffusés sur les sites des partenaires. L'accord prévoit également la mise en commun d'un vivier de formateurs et une évaluation annuelle du dispositif. Le pilotage est assuré à tour de rôle par chacun des partenaires.

Paradoxalement, alors que le nombre de conventions signées avec les ministères a fortement crû au cours de la période, les formations mutualisées sont en baisse : ainsi les JFS relatifs aux agents de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière, formés par le CNFPT, diminuent, passant de 2 984 JFS en 2008 à 1 970 JFS en 2013, après avoir connu un pic à 3 673 en 2009.

Il conviendrait de mutualiser davantage les formations des agents des trois fonctions publiques en multipliant les partenariats locaux sur le modèle, par exemple, de la délégation régionale de Corse.

III. LE CADRE JURIDIQUE DU CNFPT DOIT ÊTRE CLARIFIÉ

A. LE CARACTÈRE D'IMPOSITION DE TOUTE NATURE DE LA COTISATION VERSÉE AU CNFPT APPELLE CERTAINES CLARIFICATIONS

1. La cotisation est une imposition de toute nature

En application de la modification, par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (ancien article 12 ter, actuel article 12-2), la *« cotisation obligatoire »* perçue par le CNFPT est assise sur *« la masse des rémunérations »* des collectivités concernées ayant au moins un équivalent temps plein (ETP). La même loi

[67] Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier ; l'ANFH est l'OPCA de la fonction publique hospitalière.

donne compétence aux représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration du CNFPT pour voter le taux de ladite cotisation, qui *« ne peut excéder 1 % »*.

Ce dispositif reposant sur une loi simple (ni organique, ni de finances) est resté inchangé jusqu'en 2011 inclus ; par la suite, les modifications du plafond sont intervenues par voie de loi de finances (loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 fixant le taux maximal à 0,9 % pour 2012 et 2013, puis loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, supprimant le plafonnement pour 2013).

Le CNFPT décide lui-même du taux de la cotisation dans la limite d'un plafond légal et interprète les dispositions de la loi en ce qui concerne la détermination de l'assiette (cf. infra).

La cotisation perçue par la CNFPT a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'*« imposition de toute nature »* (décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011). Dans un courrier du 21 février 2012, le CNFPT en a informé la DGFiP. Ses échanges ultérieurs avec la DGFiP ne laissent néanmoins pas apparaître de discussions ni de modifications dans les orientations prises pour la réforme du processus de recouvrement qui tiendrait compte de cette jurisprudence. Le CNFPT a indiqué à la Cour que *« l'établissement n'a pas cru devoir tirer les conséquences particulières de cette qualification »*. Or, celle-ci soulève plusieurs questions de droit détaillées ci-après.

2. La conformité à la LOLF

Compte tenu de la qualification d'imposition de toute nature, la conformité à la LOLF du dispositif est douteuse. En effet, si une loi de finances n'est pas nécessaire pour établir une imposition de toute nature, la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la LOLF, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, prévue par l'article 51 de ladite loi organique qui dispose : *« Sont joints au projet de loi de finances de l'année : 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. »*

Il convient que la cotisation obligatoire perçue par le CNFPT soit retracée dans l'annexe explicative au projet de loi de finances initiale, relative aux impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État, prévue par l'article 51 de la LOLF afin d'améliorer l'information du Parlement sur la situation des ressources perçues par le CNFPT.

3. Certaines clarifications restent nécessaires

a. L'existence d'un doute sur la capacité juridique du CNFPT à recouvrer une imposition de toute nature

Statuant en 1990 sur la constitutionnalité de règles de recouvrement de contributions sociales par divers organismes, le Conseil constitutionnel avait estimé que *« le recouvrement d'une imposition [...] contribuant aux charges de la Nation ne [pouvait] être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou son contrôle »* (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 44 et s.). Il

avait en l'espèce vérifié que les organismes désignés par le législateur étaient placés soit sous l'autorité directe de l'État, soit sous sa tutelle ou sous son contrôle.

En l'espèce, puisque le CNFPT n'est placé ni sous l'autorité, ni sous la tutelle de l'État, la question se pose de savoir si les relations qu'il entretient avec ce dernier relèvent ou non d'un « contrôle ». Il semble qu'il y ait à tout le moins un doute sur le point de savoir si le contrôle de légalité exercé *a posteriori* par le préfet et le contrôle de la Cour des comptes suffisent à caractériser le contrôle par l'État au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si tel n'était pas le cas, la constitutionnalité de la disposition législative confiant la perception de la cotisation au CNFPT pourrait être fragilisée : une question prioritaire de constitutionnalité serait susceptible d'être soulevée à l'occasion de la contestation par une collectivité, devant un juge, d'un titre de recettes émis à son encontre par le CNFPT.

Le CNFPT estime qu'il est placé sous le contrôle de l'État, au sens de la jurisprudence constitutionnelle et fait valoir les différents contrôles auxquels il est soumis : le contrôle administratif du comptable, le contrôle de la gestion du comptable par la direction du budget, le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire par le préfet et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, le contrôle de la Cour des comptes et de l'inspection générale de l'administration. Mais, aucun de ces contrôles, à l'exception de celui de la Cour des comptes, qui revêt un caractère par nature épisodique, ne permet de s'assurer des conditions dans lesquelles s'effectue le recouvrement et notamment de veiller au respect du principe d'égalité devant l'impôt.

b. Un régime de prescription à clarifier

Une autre interrogation porte sur le régime de prescription de recouvrement applicable à ces cotisations. La question se pose de savoir si l'article L. 274 du livre des procédures fiscales, qui dispose (rédaction actuelle) que *« les comptables publics des administrations fiscales qui n'ont fait aucune poursuite contre un redevable pendant quatre années consécutives à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement sont déchus de tous droits et de toute action contre ce redevable »* est la base juridique idoine pour constater la déchéance des droits au regard des collectivités en matière de cotisation ou s'il convient d'appliquer le même régime que pour les autres créances de l'établissement (régime lui-même sujet à interprétation, cf. infra).

c. Des modalités de recouvrement archaïques

L'établissement a été en mesure, à la demande de la Cour, de confronter la cotisation perçue aux données macroéconomiques concernant le nombre des agents et la rémunération moyenne[68], et de vérifier ainsi la conformité de l'ordre de grandeur et d'apprécier si l'assiette actuelle est proche de l'exhaustivité : sous les réserves méthodologiques d'usage, la cotisation réellement perçue au titre de 2011, soit

[68] Données 2011 de l'observatoire de la fonction publique territoriale du CNFPT qui retraite les données de l'étude SIASP de l'INSEE (reposant sur les DADSU).

335,6 M€ retraités[69], est proche de la cotisation théorique de 330,7 M€[70] (en hypothèse basse selon le CNFPT).

Pour autant, le processus de recouvrement de la cotisation, qui n'a connu aucune évolution depuis sa création en 1990, est décrit par la DGFiP et par le CNFPT lui-même comme *« obsolète, chronophage, et peu sécurisé »*[71]. La date d'exigibilité des sommes dues dépend, comme pour les versements de sécurité sociale, des effectifs de la collectivité. Les services ordonnateurs du CNFPT remplissent et envoient des « vignettes déclaratives » qui, mises sous pli par un prestataire, sont adressées aux redevables et sont ensuite saisies manuellement. Pour le CNFPT, ce processus permet de disposer d'une connaissance exacte des montants versés par les collectivités. En 2013, les seuls coûts d'envoi et de saisie des vignettes pour le CNFPT représentaient 217 713 €[72] et le processus de recouvrement mobilisait quatre agents (masse salariale des services de la cotisation : 168 189 €), soit un coût direct estimé de 385 903 €. Les sommes sont collectées au niveau départemental par le DDFiP, comptable centralisateur.

Des travaux ont toutefois été engagés avec la DGFiP, dès 2011, pour simplifier le processus et réduire ces coûts en mettant en place un système de télé-déclaration assorti d'un virement référencé. Ils ont été reportés à la demande du CNFPT compte tenu de la priorité donnée aux dématérialisations.

Les travaux visant à simplifier et à réduire les coûts du recouvrement de la cotisation devraient être rapidement repris.

La direction des finances du CNFPT contrôle les versements des collectivités, l'article 12-2 de la loi précitée prévoyant que l'établissement est habilité à recevoir par l'intermédiaire des centres de transfert des données sociales, les informations nécessaires au contrôle des versements effectués. Ces contrôles sont planifiés par type de collectivités, ou plus ciblés : 4 000 collectivités ont fait l'objet de contrôles par l'ordonnateur entre 2008 et 2013 et 11,7 M€ ont été recouvrés au titre d'impayés sur cette période ; à la suite de ces vérifications, le CNFPT a aussi procédé à des remboursements du trop perçu à des collectivités (1,2 M€ entre juin 2008 et juin 2014).

Les démarches engagées n'ont pas conduit à des procédures contentieuses ; selon le CNFPT, *« les difficultés éventuelles viennent d'une mauvaise compréhension des textes et de la nature de la cotisation et elles sont levées après explications »*.

Le CNFPT a construit sa propre doctrine de vérification. En particulier, il suffit qu'une collectivité demande le remboursement d'un trop-perçu pour que le CNFPT diligente d'office un contrôle sur la période réputée non prescrite. Eu égard à la

---

[69] Exercice d'origine 2011 (perçue février 2011 à janvier 2012), hors surcotisation SDIS.

[70] 1 510 224 ETP ventilés en 2,7 % non soumis à cotisation (emplois aidés), 74,9 % de titulaires soit 1 162 596 et 22,4 % de contractuels soit 347 629. Calcul effectué sur la base d'une rémunération brute mensuelle soumise à cotisation de 1 725 € pour les titulaires et 2 159 € mensuels pour les non-titulaires.

[71] Source CNFPT

[72] Ce coût correspond au coût annuel de sous-traitance de la préparation des vignettes et au montant de l'affranchissement pour l'envoi de la vignette aux cotisants ainsi que la sous-traitance de la saisie des vignettes complétées (source : CNFPT).

qualification d'imposition de toute nature, cette pratique semble de nature à présenter des garanties moindres que celles dont bénéficient les entreprises et les particuliers dans le recouvrement de l'impôt et le contrôle fiscal.

L'établissement a, en outre, commencé à rénover ses outils et sa relation avec les collectivités. Il a notamment prévu de mettre en place un système d'information géographique qui permet aux agents des directions régionales de visualiser la relation aux collectivités dans toutes ses dimensions. Si ce projet constitue une démarche innovante, il implique néanmoins que les fiches de chacune des collectivités intégreront les montants versés par la collectivité, le périmètre de la cotisation et les dates des versements. Il est prévu que le référent puisse alors signaler à la direction des finances d'éventuelles anomalies et *« enrichir les sources d'informations du service chargé d'effectuer les contrôles de recouvrement »*.

Ainsi, si l'établissement est bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, *in fine*, ses dirigeants ne sont appelés à rendre compte de sa perception et de son emploi, de son recouvrement, des contrôles réalisés sur la perception de la recette qu'*a posteriori*, et de façon épisodique, dans le cadre du contrôle de ses comptes et de sa gestion par la Cour des comptes. Le contrôle de son conseil d'administration, dans le cadre de l'examen des comptes et du projet de budget, et celui du comptable ne constituent pas des garanties suffisantes.

Il conviendrait de préciser dans la loi, le cadre juridique des contrôles afférents au recouvrement du 1 % et notamment les garanties dont devraient bénéficier les collectivités.

B. IL EST NÉCESSAIRE DE TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DU STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL DU CNFPT

1. Le Conseil constitutionnel a qualifié le CNFPT d'établissement public national

A l'occasion d'une réforme de la gouvernance du CNFPT (retour à une composition paritaire du conseil d'administration, à l'instar du CFPC), statuant sur des dispositions du texte adopté qui allait devenir la loi n° 89-19 du 13 janvier 1989 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a qualifié le CNFPT, dans sa décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, d'*« établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux »* (considérant n°10). Le Conseil d'État, dans un arrêt du 31 janvier 1992, M. Fomerand (n° 108247), puis la cour administrative d'appel de Paris, par arrêt du 25 avril 2000, Commune de Créteil, ont qualifié le CNFPT respectivement d'*« établissement public de l'État »* et d'*« établissement public administratif de l'État »*.

Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification d'établissement public national.

Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement. En effet, ni la loi du 13 juillet 1987, qui a créé le CNFPT en modifiant la loi du 26 janvier 1984, ni ses travaux préparatoires, ne permettent de déterminer avec certitude l'intention du législateur de reconnaître initialement au CNFPT, au-delà de sa

qualification à la fois incomplète et redondante d'*« établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière »*, le statut d'ÉPA local (regroupant des collectivités) ou d'ÉPA de l'État (ou national). Ainsi, interrogée par la DGFiP sur la question du statut du CNFPT le 4 janvier 2012, la DGCL estimait que l'établissement ne pouvait être assimilé à un établissement public de l'État et devait s'analyser comme un *« établissement public local dont l'action s'étend à l'ensemble du territoire »*.

En effet, si les dispositions intéressant l'établissement figurent dans la loi précitée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, si l'établissement *« regroupe les collectivités et établissements »* intéressés (même article 12) et si son contrôle administratif relève d'un échelon déconcentré de l'État (article 12-3), son champ de compétence est national (ses bénéficiaires étant toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics, mis à part la Ville de Paris, les collectivités d'outre-mer et leurs établissements publics) et il est soumis au contrôle de la Cour des comptes (article 12-4).

Dans les propres documents du CNFPT, c'est tantôt la qualification nationale, tantôt l'aspect local qui est mis en avant ; l'établissement en convient, même s'il tend à en minimiser les conséquences. Il indique toutefois que *« le manque de précision de la loi est donc regrettable, car il induit une part relative d'incertitude, qui pourrait être source d'insécurité juridique »*[73].

En toute hypothèse, cette situation, dont le CNFPT sollicite toutes les souplesses, est source de risques économiques et juridiques.

2. Le régime juridique applicable doit être clarifié car il est porteur de risques sur un plan juridique et financier

a. Le statut et les conditions de gestion du personnel

Ni la loi du 26 janvier 1984, ni le décret du 5 octobre 1987 ne dispose pour le statut du personnel du CNFPT. En pratique, le personnel titulaire du CNFPT relève des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Deux indices ont conduit à privilégier l'application du droit de la fonction publique territoriale : l'inclusion des articles relatifs au CNFPT dans la loi sur le statut de la fonction publique territoriale, le vote par le conseil d'administration d'un « tableau d'effectifs » distinct du budget, comme dans le cas des collectivités (décret précité)[74]. Le juge administratif de droit commun n'a jamais réfuté cette interprétation ni en première instance, ni en appel, ni en cassation ce qui, compte tenu du caractère d'ordre public de la méconnaissance du champ d'application de la loi, la valide probablement en droit : le Conseil d'État, sans examiner directement la question de la nature juridique de l'établissement et statuant sur une question de personnel, a traité à cet égard le conseil d'administration du CNFPT comme l'un des *« organes délibérants des collectivités et des établissements publics locaux »* (CE, N° 242301, 5 novembre 2003). Une

---

[73] Source CNFPT

[74] Des décrets spécifiques incluent, en revanche, le CNFPT dans leur champ d'application : décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 relatif à certaines dispositions statutaires applicables à certains emplois de direction, par exemple.

disposition réglementaire précisant le statut du personnel gagnerait toutefois à être insérée dans le décret de 1987.

Le CNFPT n'estime pas devoir abonder le budget de formation et participer au système de péréquation dont il assume la gestion alors qu'il considère par ailleurs que ses agents sont soumis au statut de la fonction publique territoriale.

Un tel versement ne serait pas un simple jeu d'écriture contrairement à ce que soutient le CNFPT. L'importance de sa masse salariale, combinée à la structure de son cadre d'emploi, marquée par une sur-représentation des agents de catégorie A, entraînerait un transfert financier au profit des collectivités tout en donnant une vision plus exacte de ses coûts réels de masse salariale. Ce versement serait d'autant plus justifié que le CNFPT encourage à juste titre la participation de ses agents aux formations qu'il organise pour les collectivités.

b. Les marchés publics

La soumission du CNFPT au code des marchés publics ne fait pas de doute. L'article 2 de l'actuel code des marchés (2006) disposant que *« les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont : 1° L'État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ; 2° Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux »*. En outre, sa soumission au code des marchés publics est prévue depuis l'origine (art. 48 du décret précité de 1987 le soumettant au livre III du code des marchés dans son édition antérieure à 2001).

Dans cette version du code des marchés publics, le titre III était relatif aux collectivités. C'est sur cette base que le CNFPT applique les seuils *« locaux »* et non *« nationaux »* de l'article 26 de l'actuel CMP (édition 2006). S'il n'y a pas de différence pour les marchés de travaux, les seuils sont différents en ce qui concerne les marchés de fourniture et de service : selon cet article, si les collectivités peuvent atteindre 207 000 € sans passer par une procédure formalisée, en revanche, pour *« l'État et ses établissements publics »*, le MAPA n'est permis que jusqu'à 134 000 €.

Au-delà du caractère ancien de cette dérogation, un doute existe sur le fait que les seuils applicables au CNFPT soient bien ceux des collectivités, de préférence à ceux de l'État et ses établissements publics.

En effet, les seuils applicables résultent de la transposition de la directive de 2004/18[75] qui distingue en ce qui concerne les seuils applicables entre *« les autorités gouvernementales centrales »* et les *« autres pouvoirs adjudicateurs »*, indépendamment de leurs statuts juridiques. L'établissement ne fait pas partie des établissements mentionnés à l'annexe IV de la directive où figurent, mais de manière non limitative, certaines de ces autorités gouvernementales centrales.

Cependant, le fait que le CNFPT soit présent sur tout le territoire, que certains de ses marchés soient passés par le siège pour les structures régionales, que le Conseil

[75] Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 modifiée relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

constitutionnel l'ait qualifié d'établissement public national, qu'il soit financé majoritairement par une imposition de toute nature qui lui est affectée et qui lui permet de réaliser une péréquation pour l'ensemble des agents et collectivités auraient pu conduire le juge européen à le qualifier d'« autorité gouvernementale centrale ». Le principe de primauté aurait donc pu conduire à écarter les seuils prévus par le décret pour la commande publique et à faire application des seuils applicables pour les établissements publics nationaux en vertu du droit européen. Ce risque contentieux semble toutefois disparaître[76] avec l'entrée en vigueur de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18.

c. Les règles budgétaires et comptables

Si les règles proprement budgétaires du CNFPT sont définies de façon relativement précise par la loi précitée (existence d'un contrôle budgétaire aligné sur celui de droit commun des collectivités) et le décret du 5 octobre 1987 (modalités de vote du budget, détail des documents budgétaires), son droit comptable est davantage sujet à interprétation, faute, dans plusieurs domaines, de dispositions expresses qui instaureraient un régime spécifique ou qui lui appliqueraient expressément un régime de référence, tel que par exemple celui des établissements publics nationaux ou celui des collectivités territoriales.

Deux points seulement sont clairs.

Le premier est que le CNFPT est soumis aux principes généraux de la comptabilité publique, l'article 46 du décret du 5 octobre 1987 lui appliquant le titre I du RGCP puis, depuis 2012, le titre I du décret GBCP.

Le second est que l'établissement dispose d'un plan comptable spécifique qui fixe, via les périmètres des chapitres, la portée de l'autorisation limitative de dépense et le degré de spécialisation des crédits (arrêté modifié du 26 décembre 2001).

Au-delà, la définition du régime applicable nécessite une interprétation parfois complexe du droit pour déterminer la nature des pièces justificatives applicables, les délais de recouvrement, ou les modalités de reddition des comptes.

En outre, même si elle emporte probablement moins de conséquences juridiques, la question se pose de savoir si l'ordonnateur et le comptable doivent se référer à l'instruction budgétaire et comptable M.14, applicable aux communes et aux EPCI (qui semble en l'espèce plus proche du régime budgétaire expressément en vigueur) ou à l'instruction codificatrice M. 9.1 qui régit explicitement les établissements publics nationaux.

d. L'incidence sur la comptabilité nationale

L'INSEE classe le CNFPT parmi les organismes divers d'administration locale (ODAL) et non avec les autres établissements publics nationaux, qui relèvent des « administrations publiques centrales ». Le CNFPT est ainsi le seul établissement public

---

[76] Cette nouvelle directive remplace le concept d'autorité gouvernementale centrale par celui *« d'autorité publique centrale »*. À la différence de la directive 2004/18, la liste des établissements français y figure de manière limitative à l'annexe 1.

qualifié de « national » par le Conseil Constitutionnel mais recensé par l'INSEE comme ODAL.

3. Vers une information renforcée du Parlement

Au-delà des clarifications juridiques qui seraient nécessaires, la question essentielle est celle du pilotage stratégique de cet établissement qui n'a pas le statut d'opérateur au sens de la LOLF.

Dans une étude relative aux établissements publics[77], le Conseil d'État a rappelé *« qu'un établissement n'est jamais que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale »*. La haute juridiction a d'ailleurs précisé que *« tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale »* (CE, 16 juin 1992, EDCE 1992, p. 419). Il a également admis qu'un établissement local puisse être rattaché à des collectivités territoriales de niveau différent, à l'instar des offices publics de l'habitat. Mais la question se pose de savoir dans quelles conditions un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » toutes les collectivités concernées, et financé de façon mutualisée par un prélèvement obligatoire relève de l'État tout en entretenant des relations étroites avec les collectivités territoriales.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection après chaque scrutin local, de leurs représentants[78] au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes (cf. infra). Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, lors de 12 des 21 dernières séances du conseil d'administration, seulement 11 élus[79] étaient présents ou représentés. Si le quorum de 9 représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

En outre, le contrôle administratif et budgétaire auquel le CNFPT est soumis, au même titre que les collectivités territoriales, ne saurait pallier cette lacune.

S'il existe ainsi un contrôle de légalité exercé par le préfet de région sur le CNFPT, il n'y a pas en revanche de forme de contrôle par une autorité administrative centrale de l'Etat. Ainsi, ni la DGAFP ni la DGCL ne sont en mesure d'encadrer, par quelque moyen que ce soit, les orientations du CNFPT.

Le directeur général des collectivités locales dirige notamment les services chargés *« des règles applicables aux élus locaux et aux agents des collectivités »* ; *« il est chargé, en outre, de la réalisation et de la diffusion de la documentation, des études*

---

[77] Conseil d'État, Les établissements publics, p. 43, 2009.

[78] Ce rythme est glissant pour chacune des catégories de collectivités territoriales, les représentants étant renouvelés au rythme du calendrier électoral.

[79] Source CNFPT

et des statistiques en matière de collectivités »[80]. Plus spécifiquement, le décret du 5 octobre 1987 précité prévoit seulement que le ministre chargé des collectivités fixe les modalités d'élection des membres du conseil d'administration (articles 3 et 5) ; un arrêté conjoint avec le ministre chargé du budget porte sur les indemnités de fonction du président et des délégués régionaux (articles 19 et 29). Un arrêté conjoint des mêmes ministres prévoit la tenue d'une comptabilité analytique (article 28)[81].

De son côté, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) n'a pas explicitement dans ses compétences la formation des agents de la fonction publique territoriale. Toutefois, elle est notamment chargée *« d'assurer la coordination des dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires propres à chaque administration de l'État ainsi qu'aux fonctions publiques territoriale et hospitalière »* et elle *« élabore, rassemble et diffuse, en liaison avec les autres services intéressés, les statistiques, études, recherches et documentations relatives aux fonctions publiques »*[82].

À tout le moins, au titre du rôle spécifique de la DGCL sur la fonction publique territoriale et du rôle de coordination transversale de la DGAFP sur l'ensemble des fonctions publiques, on s'attendrait à ce que ces deux administrations centrales de l'État suivent l'activité du CNFPT. Or, aucun texte n'organise cette compétence, qui n'est pas spécialement revendiquée par l'une ou l'autre de ces directions. Celles-ci ne sont d'ailleurs ni systématiquement destinataires pour information des principaux actes de l'établissement et de ses éléments d'activité, ni consultées sur la définition de son offre de formation et sur les évolutions de son organisation. L'arrêté précité relatif à la mise en place d'une comptabilité analytique n'a jamais été pris, alors que l'État aurait besoin d'un outil de suivi (indicateurs, structure des coûts, etc.), permettant d'avoir des informations comparables sur la formation professionnelle des agents des trois fonctions publiques, y compris les écoles de service public. Compte tenu de son champ de compétence, la DGAFP pourrait définir ce cadre commun conjointement avec la DGCL et la direction du budget.

Le CNFPT se trouve ainsi largement libre d'arrêter ses priorités : aucun contrat d'objectifs et de performance n'a été conclu alors que cet établissement public national est financé par des prélèvements obligatoires. Tel est pourtant le cas en matière de formation professionnelle des salariés du secteur privé depuis la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie[83]. Un

---

[80] Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

[81] Selon cet article, l'ordonnateur *« tient une comptabilité analytique dans des conditions définies par un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget »*.

[82] Décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

[83] La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, a modifié les critères d'agrément des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), leurs missions, leur plan comptable et les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement. Les états statistiques et financiers sont transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle, apportant ainsi une meilleure lisibilité de leurs actions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme individualisé de conventionnement avec l'État permet de tenir compte de leurs performances de gestion pour la détermination de leurs frais de fonctionnement. Des conventions

pilotage réel par les collectivités territoriales elles-mêmes se heurtant à une impossibilité pratique due à leur multiplicité, la logique voudrait que le volume des ressources, s'agissant d'une « imposition de toute nature », soit mieux encadré par le Parlement ce dernier ,étant fondé à définir le niveau de contribution en tenant compte d'informations adéquates relatives à l' activité constatée et prévisionnelle du CNFPT.

Aussi la Cour suggère que soit engagée une réforme législative visant, d'une part à mieux encadrer les conditions de fixation et d'utilisation de l'imposition de toute nature attribuée au CNFPT et, d'autre part, à définir un cadre conventionnel avec l'État par lequel l'établissement serait amené à rendre compte au Gouvernement et aux collectivités territoriales mandantes de l'utilisation des ressources qui lui sont allouées pour remplir ses missions obligatoires.

---

d'objectifs et de gestion triennale pour la période 2012-2014 ont été signées, obligeant les OPCA à rationaliser leurs pratiques de gestion.

CONCLUSION

De nombreuses recommandations du rapport public de la Cour de 2011 ont été suivies et la gestion du CNFPT s'est modernisée à partir de 2010. L'offre de formation s'est sensiblement améliorée, sous l'effet d'un pilotage central plus fort (offre de formation peu à peu harmonisée, pôles de compétences, amélioration de la gestion des enseignants, inscription en ligne, dématérialisation des supports, etc.), en dépit de résistances internes fortes qui s'expliquent largement par l'histoire du CNFPT et son caractère d'établissement public paritaire doté d'instances régionales longtemps très autonomes.

Toutefois, il n'a été que tardivement mis fin à certaines pratiques et d'autres perdurent : politique de ressources humaines généreuse et trop peu prospective, conditions de fonctionnement parfois dispendieuses (déplacements du personnel, communication, séminaires). Cette situation résulte pour une part de l'abondance relative de la ressource, de l'insuffisance de contrôles externes et d'un cadre juridique ambigu qui crée de nombreux risques. La baisse de la cotisation décidée en 2011 à la suite des recommandations de la Cour des comptes, mais finalement limitée à l'année 2012, n'a pas emporté les effets escomptés, une partie de la dépense totale de formation ayant été reportée sur les collectivités territoriales sans effort marqué de l'établissement sur ses dépenses de structure. Tout en prenant acte du dynamisme du CNFPT et de son appui à la mise en œuvre de politiques publiques (par exemple l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires), ces évolutions témoignent des insuffisances du cadre actuel de gouvernance. Le niveau des ressources du CNFPT devrait être fixé non plus par l'établissement mais par la loi en fonction de son activité et de ses orientations ce qui supposerait une information renforcée du Parlement et du Gouvernement.

L'examen de la gestion du CNFPT met également en lumière le vaste potentiel de modernisation que permettent les outils numériques dans l'amélioration des missions de service public comme dans la transformation du management des organisations. Cependant, l'exemple du CNFPT illustre aussi toute la difficulté pour les pouvoirs publics à tirer de ces investissements une réduction du niveau de la dépense publique, notamment à travers la maîtrise des dépenses de personnel. À mesure que les projets informatiques du CNFPT se déploieront dans le domaine de la formation comme dans les champs de la gestion, le pilotage des ressources humaines sera stratégique. L'établissement devrait diminuer ses dépenses de personnel, réduire la part relative des agents de catégorie C et permettre aux agents en poste de progresser dans des champs de compétence nouveaux liés aux infrastructures numériques et aux nouveaux processus. L'intégration du numérique dans les activités de formation du CNFPT illustre aussi la manière dont est reconfigurée la chaîne de valeur des acteurs de la formation professionnelle : les coûts fixes augmentent de façon importante en amont de la production (coûts de recherche et développement, renouvellement des modules de formation numériques) mais permettent en aval des économies d'échelle qui seraient d'autant plus importantes qu'elles bénéficieraient à un public élargi, à un coût marginal quasi nul[84].

---

[84] C'est ainsi, par exemple, que le Royaume-Uni a ouvert sa plate-forme de formation professionnelle continue à l'ensemble des agents du service public, quel que soit leur régime statutaire.