

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LOIRE-ATLANTIQUE

(Département de Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 19 janvier 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LA GOUVERNANCE	10
1.1 Une gouvernance stable.....	10
1.2 Le conseil d'administration	11
1.2.1 Une composition et un fonctionnement régulier et conforme.....	11
1.2.2 Le bureau : des comptes rendus à maintenir dans le temps	11
1.2.3 Les indemnités de fonction des élus sont conformes à réglementation	12
1.3 Les délégations de fonctions et de signature	12
1.3.1 Les délégations de fonctions confiées au président par le conseil d'administration	12
1.3.2 Les délégations de signature accordées par le président	13
1.4 Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité ne sont pas mis en œuvre.....	13
1.5 L'équipe administrative du CDGFPT44	15
1.5.1 Une organisation reconfigurée	15
1.5.2 Un accompagnement lacunaire des agents du CDGFPT44 dans les situations difficiles et complexes	15
1.5.2.1 Le référent laïcité : une désignation tardive	15
1.5.2.2 Le référent déontologue.....	16
1.5.2.3 Le dispositif de protection des lanceurs d'alerte et de référent éthique.....	16
1.5.2.4 Le dispositif de recueil des signalements portant sur les atteintes volontaires à l'intégrité physique, les actes de violence, de discrimination, de harcèlement et les agissements sexistes, prévu à l'article L. 135-6 du CGFP	17
2 LES MISSIONS	18
2.1 Le périmètre et le champ d'exercice du CDGFPT44	18
2.1.1 Les missions obligatoirement exercées par le CDGFPT44.....	20
2.1.2 L'exercice des missions facultatives	23
2.2 La coopération régionale : une coopération ancienne et dynamique	25
2.2.1 Le CDGFPT44 est le centre de gestion coordonnateur des CDG de la région Pays de la Loire	25
2.2.2 La gouvernance de la coopération régionale.....	26
2.2.3 Les actions mises en œuvre	27

2.3 L'analyse de la qualité du service rendu aux usagers	27
2.4 Le financement des missions.....	28
2.4.1 Les différentes sources de financement des missions	28
2.4.2 Une absence de comptabilité analytique fortement pénalisante.....	28
2.4.3 Le financement des missions facultatives	29
2.4.4 Le non-assujettissement à la TVA des prestations facultatives	30
2.5 Le recours à des prestations externes de conseil en ressources humaines	32
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	34
3.1 L'organisation du processus commande publique doit être formalisée	34
3.2 Les procédures de la commande publique sont maîtrisées par les services	34
4 LES RESSOURCES HUMAINES	35
4.1 L'organisation et la stratégie de gestion des ressources humaines	35
4.1.1 Une mise en œuvre incomplète des lignes directrices de gestion	35
4.1.2 Une production insuffisante des données sociales relatives au personnel du CDGFPT44	36
4.1.3 Le manque de fiabilité des données permettant de suivre l'évolution des effectifs	37
4.2 Des procédures de recrutement partiellement formalisées et imparfaitement maîtrisées	38
4.3 Un temps de travail insuffisamment encadré	40
4.3.1 Les autorisations d'absences exceptionnelles	40
4.3.2 Les heures supplémentaires.....	41
4.3.3 Un défaut d'organisation du télétravail.....	41
4.4 Les rémunérations	42
4.4.1 La mise en place du Rifseep.....	42
4.4.3 La régularisation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) versée à tort à plusieurs agents	43
5 LA QUALITÉ DES COMPTES ET DE LA GESTION.....	45
5.1 Une démarche tardive d'amélioration des procédures budgétaires et comptables.....	45
5.1.1 Une qualité perfectible des prévisions budgétaires en dépenses.....	45
5.1.2 Une comptabilité budgétaire défailante jusqu'en 2025.....	45
5.1.3 Un respect seulement récent de la mise en œuvre du principe d'annualité	46
5.1.4 L'amélioration des procédures de recettes	46
5.1.5 Une réorganisation de la chaîne de la dépense en réponse aux défaillances de la comptabilité d'engagement	47
5.1.6 L'utilisation problématique d'une régie d'avances pour le règlement de frais professionnels.....	48
5.1.7 Une démarche globale de maîtrise des risques en construction.....	49
5.2 La comptabilité patrimoniale.....	49
5.3 La gestion des déplacements professionnels	50
5.3.1 Une attribution de véhicule de fonction irrégulière	50

5.3.2 L'absence des documents retraçant l'utilisation des véhicules de service.....	52
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	53
6.1 Le budget principal.....	53
6.1.1 Les produits de gestion.....	53
6.1.2 Les charges de gestion.....	55
6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion	55
6.2 Le budget annexe.....	56
6.2.1 Un fonctionnement régulier mais formalisé tardivement.....	56
6.2.2 Une situation financière confortable	56
6.3 Les ratios bilanciels	59
6.4 L'investissement.....	60
6.5 L'absence de prospective financière	60
ANNEXES.....	62
Annexe n° 1. Nombre de structures affiliées et adhérentes 2019-2024	63
Annexe n° 2. Évolution des données des concours	64
Annexe n° 3. Coût des concours et des examens 2019-2024.....	65
Annexe n° 4. Présentation des CDG des Pays de la Loire	67
Annexe n° 5. Les axes stratégiques du schéma de coordination, mutualisation et spécialisation.....	68
Annexe n° 6. Évolution des effectifs permanents en ETPT	69
Annexe n° 7. Composition de la masse salariale	70
Annexe n° 8. L'absentéisme et les heures supplémentaires.....	71
Annexe n° 9. Taux d'exécution budgétaire	72
Annexe n° 10. Produits et charges de gestion du compte de résultat principal.....	73
Annexe n° 11. Recettes par type de missions et de financement	74
Annexe n° 12. Capacité de désendettement	75

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique (CDGFPT44) à compter de l'exercice 2019, portant sur les comptes clos et jusqu'à la période la plus récente en ce qui concerne la gestion.

Le CDGFPT44 est un établissement public local à caractère administratif dont le siège est situé à Nantes. Il participe à la gestion du personnel au sein des collectivités territoriales de Loire-Atlantique et de leurs établissements à travers des missions générales exercées auprès de l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux, des missions particulières au profit des collectivités et établissements publics qui lui sont affiliés, ainsi que des missions complémentaires facultatives concernant le personnel des collectivités et établissements publics, affiliés ou non. L'ensemble de ces missions intéresse presque tous les domaines de la gestion des ressources humaines. Sur la période contrôlée, le nombre de communes et établissements publics affiliés obligatoirement ou volontairement se caractérise par sa stabilité et le nombre de structures adhérentes au socle commun a fortement progressé. En revanche, en ce qui concerne ses missions facultatives, celles-ci voient leur nombre d'adhérents en chute. Parmi ses missions obligatoires, le CDGFPT44 gère la carrière de 13 158 agents territoriaux titulaires, en diminution de 3 % par rapport à 2019.

Le CDGFPT44 est également le centre coordonnateur des centres de gestion de la région Pays de la Loire. Dans le cadre du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation, il assure la représentation et le pilotage des actions assignées et attendues par les instances nationales ou interrégionales de la part des centres coordonnateurs, le pilotage des organes de gouvernance politiques et stratégiques, la coordination des moyens techniques, humains et financiers relevant directement de l'exécution du schéma, ainsi que le pilotage du budget annexe retraçant les activités mutualisées. Dans ce cadre, plusieurs actions d'importance ont été conduites (protection sociale complémentaire, formation des secrétaires de mairie, mise en place d'une plate-forme régionale de signalement des actes de violence, de harcèlement et d'agissements sexuels et sexistes). Toutefois, la coopération devra s'attacher à formaliser un plan d'action, tel qu'il est prévu dans le schéma de coordination, mutualisation et spécialisation.

Une situation financière fortement excédentaire, de nature à remettre en cause le niveau des cotisations et des tarifs des prestations fournies aux collectivités territoriales et aux établissements publics

La situation financière du CDGFPT44 est particulièrement favorable. Les produits du budget principal connaissent une forte évolution, de plus de 25 %, sur la période de contrôle. Les charges de gestion, quant à elles, évoluent de 18 %. En conséquence, excepté en 2020, le CDGFPT44 a enregistré de forts excédents d'exploitation.

Le budget annexe dégage, lui aussi, un excédent de fonctionnement cumulé très important, qui n'était pas redistribué jusqu'à présent aux autres centres de gestion. La chambre note ainsi la décision prise par la coopération régionale en 2025 de reverser désormais partiellement les excédents à ses membres en fonction de leur participation à la mise en œuvre des actions de coopération, mais constate l'absence de reversement des dotations non consommées du centre national de gestion de la fonction publique territoriale (CNFPT) à ce dernier.

La trésorerie consolidée a plus que doublé sur la période (+ 134 %). En 2024, elle atteint 6,46 M€, ce qui représente 218 jours de charges courantes, et peut être considéré comme d'un niveau excessif. L'endettement est très faible. Ces ratios bilanciers sont de nature à remettre en cause le maintien par le CDGFPT44 d'un niveau élevé des taux de cotisations, fixé au maximum légal (excepté pour la cotisation au socle commun), ainsi que du niveau de tarification de ses prestations, qui aboutissent à dégager des ressources abondantes et visiblement supérieures à ses besoins et sans projet d'investissement identifié. Cette situation justifierait la mise en place d'une prospective financière.

Une absence de comptabilité analytique fragilisant la régularité de la facturation des prestations

Le CDGFPT44 ne dispose d'aucun outil de comptabilité analytique. Il n'est donc pas en mesure de moduler les taux de cotisation et les tarifs en fonction des coûts réels des prestations, ni de fournir le moindre indicateur d'évaluation de sa performance économique. Le CDGFPT44 se prive ainsi d'une analyse pertinente du coût de ses prestations et des recettes afférentes. L'absence de comptabilité analytique pose une difficulté en termes de régularité du niveau de la contribution financière perçue auprès des non affiliés pour les prestations relevant du socle commun. La chambre recommande la mise en place d'une comptabilité analytique.

La répartition entre prestations facultatives financées par cotisation additionnelle et celles financées par tarif n'est pas clairement définie par le CDGFPT44. Cela s'explique d'après le CDGFPT44 par des raisons historiques, mais aussi par l'impossibilité d'en déterminer précisément un tarif. La chambre observe que cette dernière justification, en l'absence de comptabilité analytique et de calcul des coûts, pourrait s'appliquer à l'ensemble des prestations tarifées.

N'ayant soumise aucune de ses activités à la TVA, la chambre considère que le CDGFPT44 n'en remplit pas les conditions d'exonération des activités tarifées qu'il met en œuvre.

La qualité comptable est perfectible et appelle des observations substantielles portant sur le non-respect du principe d'annualité comptable, en dépenses comme en recettes, lié d'une part au très faible niveau d'engagement comptable des dépenses, et d'autre part à l'absence de suivi des recettes et des encaissements jusqu'en 2024.

Le CDGFPT44 ne s'est engagé que très récemment dans une démarche corrective, notamment via la réorganisation de la procédure d'engagement des dépenses et l'instauration d'un suivi des recettes de cotisations et contributions. L'établissement est également en cours de structuration de son dispositif de maîtrise des risques au sens large. La tenue de la comptabilité patrimoniale est plus satisfaisante, en dépit de quelques anomalies relevées, avec toutefois un impact financier mineur. L'application des règles en matière de transparence et de procédure budgétaire est très satisfaisante. En revanche, malgré une amélioration sur le budget principal, les taux d'exécution budgétaire en dépenses illustrent une sous-consommation des crédits votés de nature à mettre en cause la sincérité du budget.

Une organisation administrative en forte évolution, mais dont la gestion présente des marges de progression

Dotée d'une gouvernance stable, l'organisation administrative du CDGFPT44 a fortement évolué sur la période, avec la création de six directions déléguées et la responsabilisation des cadres dirigeants en matière d'engagement des dépenses. Pour autant, l'accompagnement des équipes administratives en cas de situations difficiles et complexes a tardé à se mettre en œuvre et reste lacunaire.

Le CDGFPT44 n'a pas mis en place de stratégie en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité, ni établi de cartographie des risques, ce que la chambre lui recommande de mettre en œuvre. La chambre observe également que l'utilisation des véhicules de service du CDGFPT44 est insuffisamment contrôlée.

La chambre a relevé des lacunes en matière de gestion des ressources humaines alors que cette matière relève du cœur de métier du CDGFPT44. Le rapport social unique (RSU) relatif au personnel du CDGFPT44 ne fait pas l'objet d'une présentation aux instances ni d'une publication, contrairement à ce que prévoit la réglementation. De nombreuses incohérences ont par ailleurs été relevées dans les documents du CDGFPT44 présentant ses effectifs, dont le RSU, qui témoignent d'un manque de fiabilité de ces données et appellent une recommandation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Formaliser une gestion des risques d'atteinte à la probité en établissant notamment une cartographie des risques et mettre en œuvre les procédures de maîtrise des risques tel que cela est recommandé par l'agence française anti-corruption (AFA), en application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Recommandation n° 2. : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer les équilibres des différentes missions et d'adapter les produits perçus en fonction de leurs coûts afin de respecter les dispositions de l'article L. 452-26 du CGFP.

Recommandation n° 3. : Se conformer aux conditions d'exonération à la TVA des prestations des centres de gestion, en application de l'article 261 B du code général des impôts.

Recommandation n° 4. : Fiabiliser les données de suivi des effectifs du CDGFPT44.

Recommandation n° 5. : Mettre fin à l'attribution irrégulière d'un véhicule de fonction à la directrice générale des services (DGS), non prévue par le décret n° 2022-250 du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du code général de la fonction publique.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire-Atlantique (CDGFPT44). Le contrôle a porté sur les comptes clos des exercices 2019 et suivants, et sur la gestion de l'établissement de 2019 jusqu'à la période la plus récente.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 28 mai 2025, adressé par voie dématérialisée au président du conseil d'administration, seul ordonnateur en fonctions durant la période contrôlée. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 16 juin 2025 en présence de ce dernier et de la directrice générale des services (DGS). L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 septembre 2025.

La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires le 21 octobre 2025. Celui-ci a été transmis à l'ordonnateur le 31 octobre 2025. Des extraits ont par ailleurs été adressés à divers tiers à cette même date. Les réponses de l'ordonnateur et des tiers sont parvenues à la chambre le 28 novembre 2025. Le rapport définitif a été délibéré par la chambre le 19 janvier 2026.

Présentation de l'établissement

Le CDGFPT44 est un établissement public local à caractère administratif dont le siège est situé à Nantes. Il participe à la gestion du personnel au sein des collectivités territoriales de Loire-Atlantique et de leurs établissements, tel que prévu par l'article [L. 452-1](#) du code général de la fonction publique (CGFP), à travers des missions générales exercées auprès de l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux, des missions particulières au profit des collectivités et établissements publics qui lui sont affiliés, ainsi que des missions complémentaires facultatives concernant le personnel des collectivités et établissements publics, affiliés ou non. L'ensemble de ces missions, décrites aux articles L. 452-34 à L. 452-48 du CGFP, intéresse presque tous les domaines de la gestion des ressources humaines : accès aux emplois, organisation du travail, dialogue social, conditions de travail, déontologie, accompagnement des agents, etc. L'établissement propose ainsi 65 prestations au total, comprises dans la cotisation ou tarifées selon la nature de la prestation et de la collectivité.

Le CDGFPT44 se situe au sixième rang des centres de gestion en termes d'importance au niveau national¹. Ses prestations couvrent 14 000 fonctionnaires territoriaux sur les 37 000 que compte le département de la Loire-Atlantique pour 310 collectivités et établissements publics.

Le CDGFPT44 exerce des fonctions de coordination pour les cinq centres de gestion de la région Pays de la Loire, désormais précisées dans un schéma régional de coopération, mutualisation et spécialisation signé le 26 septembre 2022². Ce schéma vise à renforcer les coopérations préexistantes entre les différents centres de gestion de la région. Dans ce cadre, le CDGFPT44 pilote la mise en œuvre de la couverture des risques prévoyance des agents territoriaux de la région Pays de la Loire.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Une gouvernance stable

La gouvernance du CDGFPT44 se caractérise par sa stabilité. La présidence du conseil d'administration est assurée depuis 1995 par M. Philip Squélard, celui-ci exerçant par ailleurs des fonctions au niveau de la Fédération nationale des centres de gestion.

Maire de Trans-sur-Erdre depuis 1989, M. Squélard n'a pas été renouvelé dans ses fonctions de maire lors de la réélection du conseil municipal le 26 septembre 2021, organisée à la suite de la démission d'un tiers des membres du conseil. Lors de sa séance du 7 octobre 2021, ce point a été abordé par un des membres du conseil d'administration du CDGFPT44, estimant que les conditions de maintien de M. Squélard dans ses fonctions de président n'étaient plus réunies. Pour autant, la réglementation ne permet pas de remettre en cause la présidence de M. Squélard, étant donné qu'il est resté membre du conseil municipal de Trans-sur-Erdre³.

Durant la période sous contrôle, deux directeurs généraux se sont succédé. Le directeur général en fonctions jusqu'en 2019, brutalement décédé, n'a été remplacé qu'en 2020, après une vacance de poste d'une durée de sept mois. Cette transition s'est également inscrite dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid 19. L'équipe de direction a été reconfigurée en 2021. À l'exception du directeur délégué Attractivité de l'emploi

¹ Les conditions d'assimilation des CDGFPT à des collectivités territoriales sont fonction du total des effectifs des agents relevant de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 employés par les collectivités et établissements dans le ressort du centre, résultant de l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des services publics locaux publiée par l'Insee. Les règles d'assimilation se retrouvent notamment pour l'application de certains dispositifs normatifs aux agents des CDGFPT. Le ressort départemental doit comprendre au moins 9 000 agents publics locaux pour que puissent être créés certains grades d'emplois de catégorie A ([Décret n° 2000-954, 22 septembre 2000, art. 3](#)) et au moins 5 000 agents pour que le poste de directeur du CDGFPT puisse être qualifié d'emploi fonctionnel au sens de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 ([Décret n° 87-1101, 30 décembre 1987, art. 3 et ann. XI](#)). En application de ces textes, le CDGFPT44 est assimilé à une commune de plus de 80 000 habitants.

² Cf. art L. 452-11 du GCFP.

³ Articles 11 et 21 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion.

et transition des organisations, présent depuis 2010, les autres directeurs délégués sont, pour la plupart, en fonctions depuis le début de l'actuelle mandature. En juin 2025, le deuxième vice-président a été recruté sur les fonctions de directeur délégué innovation sociale, après avoir démissionné du conseil d'administration du CDGFPT44 et de son mandat de maire⁴.

1.2 Le conseil d'administration

1.2.1 Une composition et un fonctionnement régulier et conforme

L'article L. 452-22 du CGFP dispose que les centres départementaux de gestion sont dirigés par « *un conseil d'administration comprenant quinze à trente membres (...) en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées et de l'effectif total des agents territoriaux employés par les collectivités et établissements affiliés au centre* ». Ce nombre peut être augmenté des membres d'un collège spécifique qui représente les collectivités et établissements non affiliés mais adhérents au socle indivisible de compétences défini à l'article L. 452-39 du CGFP. Sur la période contrôlée, le conseil d'administration comprend 34 membres titulaires et 34 membres suppléants. La composition est conforme à la réglementation. Il se réunit quatre à cinq fois par an, en application de l'article 23 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion. Excepté pour une séance en 2020, le quorum est atteint à chaque séance. L'attribution des pouvoirs par les membres excusés n'appelle pas de remarques.

L'article 27 du décret suscité impose l'élaboration d'un règlement intérieur par le conseil d'administration. Sur la période contrôlée, deux règlements intérieurs ont été arrêtés : le premier pour la période 2014-2020 le 17 septembre 2014, le second pour la période 2020-2026, le 15 décembre 2020.

1.2.2 Le bureau : des comptes rendus à maintenir dans le temps

L'article 22 du décret du 26 juin 1985 dispose que le conseil d'administration détermine la composition du bureau et l'article 28 confie au président de publier la liste des membres. Le bureau établit l'ordre du jour du conseil d'administration⁵. Ainsi, le bureau comprend le président, quatre vice-présidents ainsi qu'un administrateur délégué en soutien du 4^{ème} vice-président, qui sont chacun titulaires d'une délégation d'attribution⁶.

Systématiquement programmé avant chaque conseil d'administration, le bureau, conformément à la réglementation, en arrête l'ordre du jour. Cependant, un compte rendu des séances du bureau n'est rédigé que depuis mai 2024. La chambre engage le CDGFPT44 à poursuivre cette pratique dans un souci de traçabilité et de transparence des orientations prises.

⁴ Cf. partie 4.2.

⁵ Cf. PV du conseil d'administration du 12 novembre 2020 – délibération du CA du 12 novembre 2020.

⁶ Cf. PV du conseil d'administration du 12 novembre 2020 ; arrêté portant délégation de signature aux vice-présidents et administrateurs délégués du CDGFPT44 du 24 novembre 2020.

1.2.3 Les indemnités de fonction des élus sont conformes à réglementation

L'article 32 du décret du 26 juin 1985 prévoit que « *les cas, les conditions et les limites dans lesquels les présidents, les vice-présidents du bureau et les membres du conseil d'administration titulaires d'une délégation d'attribution (...) peuvent percevoir des indemnités de fonction* » sont définis par un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget. L'arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonctions des présidents et des vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale en fixe les modalités. Cet arrêté a été complété le 22 décembre 2020, permettant d'attribuer une indemnité de fonction aux membres du conseil d'administration titulaires d'une délégation d'attribution.

En application des textes susvisés, l'enveloppe indemnitaire maximale versée au président, aux quatre vice-présidents ainsi qu'à l'administrateur délégué ne peut excéder l'équivalent de l'indemnité d'un montant maximum de 70 % de l'indice brut terminal de la fonction publique versée au président à laquelle s'ajoutent celles des quatre vice-présidents, représentant 30 % de l'indemnité maximale du président. Bénéficiant de l'enveloppe maximale d'indemnisation par deux délibérations successives en 2014⁷ puis en 2020⁸, le président et les quatre vice-présidents ont réduit leurs indemnités en 2021⁹ afin de permettre à l'administrateur délégué de bénéficier d'une indemnité équivalente à celle des vice-présidents, tout en rentrant dans l'enveloppe maximale autorisée par la réglementation. L'attribution des indemnités de fonction au bureau est régulière.

1.3 Les délégations de fonctions et de signature

1.3.1 Les délégations de fonctions confiées au président par le conseil d'administration

La répartition des compétences décisionnelles entre le conseil d'administration et son président est définie aux articles 27 à 29 du décret du 26 juin 1985. L'article 28 dispose que le président du centre de gestion peut « *recevoir délégation du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant tout ou partie des affaires énumérées à l'article 27 ; il rend compte au conseil d'administration de ses décisions prises à ce titre lors de la plus proche réunion de ce dernier.* ». Sur la période contrôlée par la chambre, couvrant les mandats 2014-2020 et 2020-2026, le président a bénéficié de deux délégations successives d'attribution de compétences et de signature¹⁰. L'article 21 alinéa 4 du décret précité stipule que le conseil d'administration détermine l'ordre dans lequel les vice-présidents peuvent être appelés à remplacer le président en cas d'empêchement¹¹. Ces délégations de fonction sont conformes à la réglementation.

⁷ Délibération du CA du 17 septembre 2014.

⁸ Délibération du CA du 12 novembre 2020.

⁹ Délibération du CA du 11 février 2021.

¹⁰ Délibération du CA du 17 septembre 2014 ; délibération du CA du 12 novembre 2020.

¹¹ Délibération du CA du 24 novembre 2020 abrogée par une délibération du 28 août 2023.

C'est seulement depuis la séance du conseil d'administration du 11 février 2021 que le président rend compte de ses décisions prises au titre de sa délégation de compétence, en application de l'article 28 du décret précité.

1.3.2 Les délégations de signature accordées par le président

- Les délégations de signature accordées aux membres du conseil d'administration :

L'article 28 alinéa 3 du décret n° 85-643 dispose que le président « *peut, conformément à l'article 13 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un membre du conseil d'administration.* ». Les délégations de signature accordées par le président aux quatre vice-présidents et à l'administrateur délégué du bureau titulaires de délégations d'attributions sont régulières seulement depuis 2023. En effet, un arrêté du 28 août 2023¹² est venu abroger un arrêté du 24 novembre 2020¹³ en complétant l'ordre de priorité et les attributions des membres du bureau en cas d'absence ou d'empêchement du président, ce qui n'était pas le cas auparavant.

- Les délégations de signature accordées aux directeurs et aux chefs de service :

En application de l'article 29 du décret précité, le président peut déléguer sa signature au directeur et aux chefs de service. Lors de la mandature 2014-2020, le président a pris des arrêtés nominatifs de délégation de signature pour chaque chef de service avec délégation en cas d'empêchement ou d'absence au DGS ou au directeur adjoint. Ces décisions ont été renouvelées à la suite de la réélection du président en 2020. Les délégations de signature des deux directeurs généraux successifs¹⁴ sont régulières.

À compter de 2024, la délégation en matière de dépenses, exercée jusqu'alors par la direction générale, a été transférée aux directeurs délégués, chargés chacun dans leur domaine d'attribution respectif des engagements comptables et juridiques des dépenses de travaux, fournitures et services pour un montant inférieur à 5 000 € HT. En mai 2025, le président a procédé à de nombreuses délégations de signature de ces dépenses pour le même montant à plusieurs responsables de services.

1.4 Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité ne sont pas mis en œuvre

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », et les décrets n° 2017-519 du 10 avril 2017 et n° 2017-564 du 19 avril 2017 sont venus renforcer les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux. Les recommandations de l'Agence française

¹² Arrêté du président n° 23.262.DI.AR du 28 août 2023.

¹³ Arrêté du président n° 20.514.DI.AI.VP du 24 novembre 2020.

¹⁴ Arrêté du président du CDGFPT44 du 12 janvier 2015 et arrêté du 18 juin 2020.

anti-corruption (AFA) du 4 décembre 2020, élaborées conformément aux dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi susmentionnée, indiquent qu'un dispositif anti-corruption repose sur trois piliers : l'engagement de l'équipe dirigeante, la cartographie des risques d'atteinte à la probité, et des mesures et procédures de maîtrise des risques d'atteinte à la probité.

Aucun dispositif formalisé n'a été mis en place en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité à destination des élus et des agents du CDGFPT44. La chambre recommande au centre de gestion de formaliser un dispositif de gestion des risques et de mettre en œuvre les procédures de maîtrise des risques tel que recommandé par l'AFA. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette démarche.

Par ailleurs, les DGS des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants sont soumis par l'article R. 122-6 du CGFP à l'obligation de transmettre, préalablement à leur nomination, une déclaration d'intérêts à l'autorité de nomination ou à l'autorité hiérarchique¹⁵, qui doit être versée en annexe du dossier individuel de l'intéressé (art. L. 122-2 du CGFP).

Cette obligation s'ajoute à l'obligation de dépôt de la déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article L. 122-10 du CGFP auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à laquelle sont également soumis les DGS des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants en vertu du 3^o de l'article R. 122-24 du même code. La DGS du CDGFPT44 a bien satisfait à cette seconde obligation en déposant une déclaration de situation patrimoniale en 2020, 2022 et 2025. En revanche, l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts fixée par l'article R. 122-6 du CGFP n'a pas été remplie. L'ordonnateur indique que cette obligation a été remplie en 2025 à l'occasion du renouvellement du détachement de l'intéressée.

Recommandation n° 1. : Formaliser une gestion des risques d'atteinte à la probité en établissant notamment une cartographie des risques et mettre en œuvre les procédures de maîtrise des risques tel que cela est recommandé par l'agence française anti-corruption (AFA), en application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹⁵ « Les emplois des collectivités territoriales et des établissements mentionnés à l'article L. 4 justifiant la transmission d'une déclaration d'intérêts sont les suivants : [...] 2° Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants ; [...] Pour les emplois mentionnés aux 3° à 5° du présent article, l'assimilation d'un établissement public à une commune se fait selon les critères prévus par l'article 1er du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés. » (dispositions de l'art. R. 122-6 du CGFP créé par le décret n° 2024-1038 du 6 novembre 2024, reprises de l'article 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016). Les effectifs de la fonction publique territoriale recensés dans l'ensemble des collectivités et établissements publics de Loire-Atlantique étant supérieurs à 30 000 agents, le CDGFPT44 est assimilé par le décret du 30 décembre 1987 à une commune de plus de 400 000 habitants.

1.5 L'équipe administrative du CDGFPT44

1.5.1 Une organisation reconfigurée

Entre 2019 et 2024, l'organigramme de l'équipe administrative du CDGFPT44 a été modifié cinq fois. En 2019, les services étaient organisés en trois directions directement pilotées par la direction générale des services : direction de la santé, direction de l'emploi public et direction du conseil juridique et statutaire. À côté, un service ressources internes et des services spécifiques et transversaux étaient placés sous la responsabilité d'un directeur-adjoint. L'organigramme du 1^{er} mars 2021 traduit d'importants changements organisationnels à la faveur du projet de mandat 2020-2026, en lien avec l'arrivée de la nouvelle DGS en mai 2020. Sont créées six directions déléguées dont le champ de compétences est reconfiguré. De type hiérarchique et en râteau, l'organigramme évolue pour aboutir en 2022 à un organigramme circulaire : le poste de directeur-adjoint est supprimé et les directions sont reconfigurées. L'objectif de cette réorganisation est de répondre au mieux aux attentes des collectivités et établissements publics du département.

1.5.2 Un accompagnement lacunaire des agents du CDGFPT44 dans les situations difficiles et complexes

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre par le législateur afin d'accompagner les agents et les services dans les situations difficiles et complexes, avec la désignation d'un référent laïcité, d'un référent déontologue, la protection des lanceurs d'alerte ainsi qu'un dispositif de signalement en cas d'actes de violence, de discrimination et de harcèlement.

1.5.2.1 Le référent laïcité : une désignation tardive

Instauré par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la république, la désignation d'un référent laïcité a été rendue obligatoire par un décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique. Ce décret stipule que l'autorité territoriale détermine le niveau auquel le référent est désigné. La désignation est ensuite effectuée par le chef de service compétent au niveau choisi ou par l'autorité territoriale elle-même si elle a décidé qu'il serait commun à plusieurs services. Il doit être « (...) *choisi parmi les magistrats, fonctionnaires et militaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée.* ». Une formation appropriée lui est ensuite dispensée.

C'est seulement par un arrêté du 28 janvier 2025¹⁶, soit trois ans après l'instauration de l'obligation, que le président du CDGFPT44 a désigné un référent laïcité auprès des personnels du centre de gestion. Jusqu'alors, cette mission était confiée au référent déontologue, mais uniquement dans le cadre de ses missions à l'égard des collectivités et établissements publics du ressort du CDGFPT44.

¹⁶ Arrêté n° 2025-015-DS-AI du 28 janvier 2025.

1.5.2.2 Le référent déontologue

L'article [L. 124-2](#) du CGFP dispose que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue. Celui-ci a pour mission de conseiller les agents sur le respect des obligations et des principes déontologiques auxquels ils sont soumis en vertu des articles L. 121-1 à L. 124-26 du CGFP. L'article [L. 124-26](#) renvoie à un décret le soin de préciser les « modalités et critères de désignation des référents déontologues ». Il s'agit du [décret n° 2017-519](#) du 10 avril 2017 dont l'article 4 dispose que le référent déontologue est « (...) désigné par l'autorité territoriale (...) » à l'exception des collectivités territoriales affiliées à un centre de gestion « où il est désigné par le président du centre de gestion ».

Le conseil d'administration du CDGFPT44 a délibéré le 29 janvier 2018 pour la mise en place d'une formation collégiale afin assurer la fonction de déontologue, composée de trois référents. Ils ont été désignés par trois arrêtés successifs du président¹⁷. La mission de référent déontologue s'adresse aux agents des collectivités et établissements affiliés ainsi qu'aux collectivités et établissements non affiliés ayant adhéré au socle commun. La formation collégiale rend annuellement un bilan transmis et présenté aux membres du bureau du CDGFPT44. La communication à destination des collectivités et établissements du département est assurée via une page du site internet dédiée à l'éthique et la déontologie. En 2025, le CDGFPT44 a organisé un webinaire à ce sujet¹⁸.

À la suite du contrôle de la chambre, le CDGFPT44 a publié dans son site intranet une information destinée à ses personnels sur leur possibilité de saisir les référents déontologues, ainsi que le référent laïcité.

1.5.2.3 Le dispositif de protection des lanceurs d'alerte et de référent éthique

La [loi n° 2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et le décret [n° 2017-564](#) du 19 avril 2017¹⁹ ont imposé aux entreprises de plus de 50 salariés l'obligation de mettre en place une procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte. Ce dispositif a été complété par la [loi du 21 mars 2022](#)²⁰ relative à la protection des lanceurs d'alerte et le [décret du 3 octobre 2022](#)²¹ abrogeant celui du 19 avril 2017. Par délibération du 26 juin 2019, le conseil d'administration du CDGFPT44 a confié le recueil des signalements des lanceurs d'alerte au collège de déontologie. Cette mission a été élargie en 2021 à celle de référent éthique. Ces missions s'adressent aux collectivités territoriales et établissements publics affiliés et peuvent être proposées dans le cadre des missions facultatives aux structures publiques non affiliées. Aucune disposition des délibérations ne s'adresse aux personnels du CDGFPT44.

¹⁷ Arrêté du 3 avril 2018, du 3 mai 2021 et du 2 avril 2024.

¹⁸ Webinaire du 13 mars 2025.

¹⁹ Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

²⁰ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

²¹ Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Le CDGFPT44 a régulièrement communiqué au sujet de ces obligations auprès des collectivités et établissements publics de la Loire-Atlantique²² et les a invités à confier le recueil des signalements des lanceurs d'alerte et d'alerte éthique au collège de déontologie. Une page du site Internet du centre de gestion est dédiée à l'éthique et à la déontologie. Les bilans d'activité annuels du collège de déontologie ne font état d'aucun signalement par un lanceur d'alerte. Les documents transmis à la chambre concernent la procédure mise en place pour les collectivités territoriales dans le cadre des missions du CDGFPT44. Mais aucun des documents (note, page internet) ne permet de considérer que le dispositif est étendu aux personnels du centre de gestion. La chambre incite le CDGFPT44 à étendre expressément le dispositif de protection des lanceurs d'alerte et d'alerte éthique à ses propres personnels.

1.5.2.4 Le dispositif de recueil des signalements portant sur les atteintes volontaires à l'intégrité physique, les actes de violence, de discrimination, de harcèlement et les agissements sexistes, prévu à l'article L. 135-6 du CGFP

Rendu obligatoire à compter du 8 août 2019 pour tous les employeurs publics par l'article 80 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, le dispositif de recueil et de signalement des atteintes volontaires à l'intégrité physique, des actes de violence, de discrimination, de harcèlement, des agissements sexistes, des menaces ou de tout autre acte d'intimidation dont seraient victimes ou témoins les agents, et d'orientation des victimes vers les autorités compétentes, est inscrit dans le cadre du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation des CDG des Pays de la Loire. Il a vocation à être externalisé. Pour ce faire, un groupement de commandes entre les cinq centres de gestion a été constitué en juillet 2024. Une consultation a été lancée début 2025. Un objectif de mise en service du dispositif est fixé à fin 2025. Le dispositif sera accessible aux agents du CDG.

Dans l'attente d'un déploiement régional dans le cadre de la coordination, le CDGFPT44 a mis en place une procédure informelle et temporaire pour traiter les sollicitations susceptibles de relever de faits de signalements adressés par les agents au centre de gestion : les courriers sont transmis à la directrice déléguée Expertise et Pilotage RH avec copie à la DGS, la directrice déléguée Expertise et Pilotage RH étant en charge du pilotage du traitement. Le CDGFPT44 signale qu'aucun fait de signalement nécessitant une intervention ou un plan d'action n'a été relevé en Loire-Atlantique ces deux dernières années. Mais ce dispositif de traitement des signalements n'ayant pas fait l'objet d'une communication, il n'est pas connu, ni des collectivités susceptibles d'en bénéficier, ni des agents du centre.

Il convient de constater que l'accès à un dispositif de signalement pour les agents du CDGFPT44 ne sera opérationnel que cinq ans après l'obligation réglementaire, ce que la chambre considère comme étant un délai de mise en application réglementaire déraisonnable.

²² Cf. courrier du 11 mars 2021, Note d'information de septembre 2024, webinaire du 13 mars 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance du CDGFPT44 se caractérise par sa stabilité. L'organisation des instances est régulière. L'organisation administrative a fortement évolué sur la période, avec la création de six directions déléguées et la responsabilisation des cadres dirigeants en matière d'engagement des dépenses.

Pour autant, l'accompagnement des équipes administratives en cas de situations difficiles et complexes, malgré les obligations réglementaires qui s'imposent au CDGFPT44 en tant qu'employeur, a tardé à se mettre en œuvre et reste lacunaire, avec notamment l'obligation de mise en place d'un dispositif de signalements portant sur les atteintes volontaires à l'intégrité physique, les actes de violence, de discrimination, de harcèlement et les agissements sexistes qui ne sera opérationnel qu'à compter de la fin de l'année 2025.

Le CDGFPT44 n'a pas mis en place de stratégie en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité, ni établi de cartographie des risques, ce que la chambre lui recommande de mettre en œuvre.

2 LES MISSIONS

2.1 Le périmètre et le champ d'exercice du CDGFPT44

En tant que prestataire de services de ressources humaines, le CDGFPT44 offre un éventail large de missions aux collectivités territoriales et établissements publics du ressort du département de Loire-Atlantique. L'exercice de certaines d'entre elles dépasse le territoire départemental puisque le CDGFPT44 est le centre de gestion coordonnateur du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation de la région Pays de la Loire. En tout, le CDGFPT44 offre 65 prestations différentes au profit des collectivités et établissements publics. Selon leur nature, celles-ci sont soit comprises dans la cotisation, soit facturées par tarif.

Les missions exercées par les CDGFPT

Les missions obligatoires

Parmi les missions obligatoires, dont l'exercice est confié par la loi aux centres de gestion, certaines le sont au profit de toutes les collectivités et établissements publics en relevant (article L. 452-35 du CGFP) et d'autres au seul profit des établissements affiliés (article L. 452-38 du CGFP). Cinq de ces missions sont reprises par l'article L. 452-39 du CGFP au titre du socle indivisible auquel peuvent adhérer les collectivités et établissements publics locaux non affiliés.

Les missions obligatoires pour tous les établissements en relevant :

- l'établissement et la publicité des listes d'aptitude ;
- la publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A, B et C ;
- l'aide aux fonctionnaires territoriaux à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité ;
- la prise en charge des fonctionnaires de catégories A, B et C momentanément privés d'emploi ;
- le reclassement des fonctionnaires de catégories A, B et C devenus inapte à l'exercice de leur fonction ;
- l'organisation des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, d'animation, de police municipale et de sapeurs-pompiers professionnels ;
- une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées.

Les missions obligatoires au profit des seuls établissements affiliés :

- l'organisation des concours des catégories A, B et C, ainsi que des examens professionnels ;
- la publicité des tableaux d'avancement ;
- le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de disciplines ;
- le fonctionnement des comités sociaux territoriaux ;
- le secrétariat des conseils médicaux ;
- le calcul du crédit de temps syndical et le remboursement des charges salariales afférentes à l'utilisation de ce crédit ;
- une assistance juridique statutaire y compris pour la fonction de déontologue ;
- la désignation d'un référent laïcité ;
- une assistance au recrutement et un accompagnement individuel à la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine ;
- une assistance à l'établissement des comptes de droits en matière de retraite ;
- le secrétariat des commissions consultatives paritaires ;
- l'accompagnement personnalisé pour l'élaboration d'un projet professionnel des agents.

Ensemble de missions exercées à la demande d'une collectivité territoriale ou un établissement public non affilié à sa demande (article L. 452-39 du CGFP) :

- secrétariat des conseil médicaux ;
- assistance juridique statutaire y compris pour la fonction de déontologue ;
- assistance au recrutement et un accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine ;
- assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ;
- la désignation d'un référent laïcité.

Les missions facultatives (article L. 452-40 du CGFP et suivants)

- conseil en organisation, notamment en matière d'emploi et de gestion des ressources humaines ;
- conseil juridique ;
- archivage et numérisation ;
- toute tâche en matière de retraite et d'invalidité ;
- gestion de l'action sociale et des services sociaux ;
- dispositif de signalement ayant pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes ;
- dispositif de protection des lanceurs d'alerte ;
- mise à disposition d'agents territoriaux pour remplacer les agents territoriaux momentanément indisponibles, effectuer des missions temporaires, pourvoir un emploi vacant qui ne peut être immédiatement pourvu, effectuer des missions permanentes à temps complet et non complet ;
- conseil de la mise en œuvre des règles d'hygiène et des conditions de sécurité par la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection ;
- gestion des comptes épargnes temps des établissements non affiliés et possibilité d'affecter des agents en remplacement à ce titre ;
- organisation de concours et examens propres aux collectivités et établissements non affiliés, et le cas échéant établir les listes d'aptitude ;
- service de médecine de prévention ;
- complément en cas de recrutement au profit de communes de moins de 3 500 habitants qui disposent de postes à temps non complet, avec mise à disposition d'un employeur privé ;
- médiation préalable obligatoire prévue à l'article L. 213-11 du code de justice administrative.

2.1.1 Les missions obligatoirement exercées par le CDGFPT44

Parmi les missions obligatoires dont l'exercice est confié par la loi aux centres de gestion, certaines le sont au profit de toutes les collectivités et établissements publics en relevant (article L. 452-35 du CGFP) et d'autres au seul profit des établissements affiliés (article L. 452-38 du CGFP). Sur les 65 prestations proposées, 20 sont obligatoires et correspondent aux prestations légalement prévues.

Au 31 décembre 2024, le CDGFPT44 compte 261 communes et établissements affiliés de manière obligatoire en application de l'article L. 452-14 du CGFP²³, et 23 affiliés volontairement. Ce nombre se caractérise par sa stabilité sur la période²⁴.

²³ Les communes et établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires territoriaux titulaires et stagiaires à temps complet sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion.

²⁴ Cf. Annexe 1.

L'article L. 452-39 du CGFP dispose que les collectivités et établissements non affiliés peuvent demander à adhérer à un ensemble indivisible de prestation dites « socle commun ». La réglementation prévoit que le CDGFPT44 exerce pour leur compte le secrétariat des conseils médicaux, fournit une assistance juridique statutaire y compris pour la fonction de déontologue, une assistance au recrutement et un accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine, une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite, ainsi que la désignation d'un référent laïcité. Cette disposition a été mise en place en 2013 par le CDGFPT44. Défini comme étant un appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines, les collectivités adhérentes au socle commun ne peuvent en exclure une des prestations. Bien que ne faisant pas partie réglementairement des prestations indivisibles prévues à l'article L. 452-39 du CGFP, les publications d'offres d'emploi ainsi que l'adhésion à un contrat groupe d'assurance prévoyance sont comprises dans le socle commun.

Le nombre de structures adhérentes au socle commun a fortement progressé sur la période 2019-2024, passant de 10 à 15, en particulier le nombre d'EPCI (de quatre à huit)²⁵. Le département et la région Pays de la Loire recourent aux prestations du socle commun fournies par le CDGFPT44.

L'exercice des missions obligatoires n'appelle pas d'observation de la part de la chambre. Pour autant, trois d'entre elles ont attiré son attention en raison de leur évolution.

L'organisation des concours et des examens professionnels

Excepté pour l'année 2020, le CDGFPT44 a organisé entre 2019 et 2024 en moyenne huit à neuf concours²⁶ et examens annuels à des échelons territoriaux variés allant du niveau national²⁷ au niveau départemental. Environ 60 % sont organisés à l'échelon régional dans le cadre de la coopération.

La faiblesse du nombre de concours et examens professionnels organisés par le CDGFPT44 s'explique par le fait qu'une grande partie est prise en charge dans le cadre d'une coopération interrégionale Grand-Ouest regroupant les 14 centres de gestion des régions Pays de la Loire, Bretagne et Normandie. Existante depuis 2012, cette coopération a été renouvelée pour la période 2025-2030²⁸. Elle fixe les modalités d'organisation et de financement des concours et examens professionnels organisés au niveau de l'inter région par le CDG Ille-et-Vilaine. L'organisation effective de certains concours est confiée par voie conventionnelle aux centres de gestion volontaires de l'inter région. Dans ce cadre, le CDGFPT44 organise annuellement un concours d'ingénieur.

Le volume de dossiers traités et le nombre de candidats montrent une diminution significative entre 2019 et 2024 respectivement de - 37 % et - 39 %, représentative de la baisse d'attractivité pour les métiers de la fonction publique territoriale. Le nombre de candidats admis tend quant à lui à augmenter (+ 9 %). Le taux d'absentéisme diminue de plus de 50 %. Parallèlement, le coût de celui-ci diminue de 53 %, passant de 252 000 € en 2019 à 119 000 € en 2023.

²⁵ Cf. Annexe 1.

²⁶ Cf. Annexe 2.

²⁷ Organisation des concours de professeur territorial de l'enseignement artistique (PEA) et d'assistant d'enseignement artistique (ATEA).

²⁸ Convention cadre pluriannuelle entre les centres de gestion du grand-ouest relative au fonctionnement de la coopération concours grand-ouest prenant effet au 1^{er} janvier 2025.

Le taux de recrutement, stabilisé pour les années 2019 et 2020, montre que respectivement 25 % et 38 % des candidats reçus n'ont pas été recrutés, malgré la bourse de l'emploi mise en œuvre au niveau régional. Les taux des années suivantes ne sont pas totalement représentatifs puisqu'en application de l'article L. 325-39 du CGFP, l'inscription sur les listes d'aptitude est valable quatre ans.

Le coût total des concours varie peu sur la période 2019-2024. Le coût moyen par lauréat varie d'une année à l'autre et oscille entre 684 € et 1 101 €. Sa variation dépend, non seulement du nombre de candidats, mais aussi des types de concours organisés. En effet, le coût par lauréat présente de fortes disparités entre les différents concours, allant de plus de 8 000 € par lauréat pour le concours de professeur territorial de l'enseignement artistique à 300 € pour celui d'agent de maîtrise²⁹.

Les fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Les articles L. 452-34 et L. 452-35 du CGFP précisent que la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) relève des missions obligatoires des CDG. Cette mission s'exerce au niveau régional pour les fonctionnaires de catégorie A et B. Est pris en charge dans ce cadre le fonctionnaire territorial qui dès lors qu'il n'a pas pu être reclassé dans sa collectivité ou établissement dans un emploi correspondant à son grade, au terme d'une période préalable de maintien en surnombre d'une durée maximale d'un an, se trouve placé sous l'autorité du président du CDG.

Depuis 2019, l'effectif de FMPE pris en charge par le CDGFPT44 a fortement diminué, conséquence de l'application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui modernise le dispositif de prise en charge de ces agents et tend à favoriser le retour à l'emploi³⁰. À cette évolution législative s'ajoute une politique active conduite par le CDGFPT44 pour accompagner les agents vers un retour à l'emploi. Ainsi le nombre de FMPE géré par le CDGFPT44 est passé de huit à trois personnes.

La gestion individuelle des carrières

En application de l'article L. 452-38 du CGFP, les centres de gestion assurent la gestion de la carrière des fonctionnaires titulaires et stagiaires des collectivités et établissements affiliés. À ce titre, ils sont chargés de constituer et de tenir à jour un dossier individuel, et ce indépendamment du dossier tenu par la collectivité ou l'établissement employeur. Pour ce faire, le CDGFPT44 dispose d'un « Extranet Carrière » pour le suivi des agents en lien avec les collectivités et établissements affiliés, ainsi qu'une plate-forme sécurisée d'échange.

Le nombre d'agents de la fonction publique territoriale relevant de la gestion des collectivités affiliées au CDGFPT44 est en diminution de 3 % entre 2019 et 2024, passant de 13 517 à 13 158 agents titulaires, d'après les données communiquées par l'ordonnateur. Cette évolution s'explique notamment par la désaffiliation de la communauté d'agglomération de la région Nazairienne (Carène) au 1^{er} janvier 2021.

²⁹ Cf. Annexe 3.

³⁰ L'article 78 de loi de transformation de la fonction publique (loi n° 2019-828 du 6 août 2019) a effectivement renforcé la dégressivité de la rémunération mais elle a également instauré d'autres mesures destinées à raccourcir la durée de la prise en charge et favoriser le retour à l'emploi des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE). Ainsi, ils doivent élaborer un projet personnalisé de retour à l'emploi conjointement avec le CDGFPT dans les trois mois de leur prise en charge.

Le CDG est tenu d'assurer le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des comités sociaux territoriaux des collectivités et établissements affiliés, ainsi que le fonctionnement des conseils de discipline.

Suite à une enquête de satisfaction³¹ diligentée en 2021 à la suite du renouvellement de mandat, le CDGFPT44 a retravaillé ses prestations carrières et emplois afin de mieux répondre aux attendus des collectivités et établissements affiliés. Notamment, une réflexion a été conduite sur la redéfinition des prestations d'assistance juridique statutaire dues aux affiliés dans le cadre des prestations obligatoires.

2.1.2 L'exercice des missions facultatives

Les missions facultatives qu'un centre de gestion choisit d'exercer sont précisées aux articles L. 452-40 à L. 452-48 du CGFP, auxquelles s'ajoute la mission de médiation préalable prévue par l'article L. 213-11 du code des juridictions administratives. Le CDGFPT44 propose une palette large de missions facultatives permettant aux collectivités et établissements publics de bénéficier de services complémentaires au-delà des missions obligatoires et du socle commun³².

Le nombre de structures ayant conventionné avec le CDGFPT44 est en diminution, passant de 288 à 276 entre 2019 et 2024. Deux prestations sont particulièrement concernées par cette baisse, il s'agit de la médecine préventive et des mises à disposition d'agents temporaires, toutes deux fortement génératrices de recettes pour le CDGFPT44.

- La médecine préventive

Le CDGFPT44 dispose d'un service de médecine de prévention conformément au chapitre I du titre III du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié prévu à l'article L. 452-47 du CGFP. En grande difficulté en raison de problématiques de recrutement et de fidélisation des personnels médicaux et paramédicaux en 2020, le service de médecine préventive n'assurait ses missions que de manière parcellaire et inégale, source de grande insatisfaction des collectivités et établissements publics. Cette situation, identifiée dans le diagnostic de territoire réalisé en 2021 par le CDGFPT44, a conduit un certain nombre de collectivités et d'établissements publics à interrompre le recours au CDGFPT44 et à se tourner vers un prestataire extérieur.

Afin d'améliorer la réponse aux besoins des collectivités, le CDGFPT44 a conduit une politique volontariste de réorganisation et de recrutement de médecins du travail avec notamment la signature d'une convention avec la faculté de médecine de Nantes pour l'accueil d'internes. En 2025, malgré un poste vacant de personnel médical, l'organisation et le fonctionnement du service répondent à la demande de prestations de médecine du travail.

³¹ Cf. infra.

³² Cf. paragraphe 2.4.3 pour les modalités de tarification des missions facultatives.

Ainsi sur la période contrôlée, le nombre consultations est passé de 5 551 en 2019 à 6 295 en 2023. Pour autant le nombre d'adhérents n'a cessé de chuter : de 283 en 2019, il s'établit à 259 en 2024. Parallèlement, les recettes ont fortement progressé en lien avec l'évolution de la tarification à compter du 1^{er} janvier 2021, via l'application d'une cotisation unique pour les affiliés et non affiliés fixée à 0,51 % de la masse salariale.

Tableau n° 1 : Évolution des recettes de médecine préventive 2019-2024

En euros	2020	2021	2022	2023	2024 ³³
Médecine de prévention	569 849	1 357 551	1 891 877	1 952 900	2 250 298

Source : Compte administratif et CFU CDGFPT44

Pour autant, la chambre observe un nombre très élevé de rendez-vous non honorés³⁴. En 2022, ce sont 518 consultations qui n'ont pas été honorées, soit l'équivalent de 64 journées de consultations. En 2023, elles représentaient l'équivalent de 52 journées et en 2024, 56 journées de consultations perdues. Depuis 2023, les consultations de médecine préventive non honorées sans excuse sont facturées au même montant que les consultations hors convention, soit 70 €.

- La mise à disposition d'agents territoriaux

En application de l'article L. 452-44 du CGFP, les CDGFPT ont la possibilité de proposer, dans le cadre de leurs missions facultatives, un service de mise à disposition d'agents territoriaux pour effectuer des missions temporaires de remplacement et des missions permanentes à temps complet et non complet. Cette prestation fait l'objet d'une tarification identique pour les collectivités affiliées et non affiliées, calculée sur la base du coût salarial de l'agent recruté auquel s'ajoute 13 % de frais de gestion. À l'instar de la médecine préventive, cette prestation voit son nombre d'adhérents chuter sur la période, de 71 en 2019 à 55 en 2024, après un pic d'activité en 2021 en réponse à l'absentéisme généré par la crise sanitaire. Les principaux griefs des collectivités territoriales à l'égard du CDGFPT44 sont le manque de réactivité en cas de besoin urgent de personnel, ainsi que l'inadéquation des profils mis à disposition.

Depuis 2022, le CDGFPT44 constate une forte diminution du nombre de missions temporaires, qui sont passées de 220 en 2022, 198 en 2023 à 175 en 2024. En 2023, 34 % des demandes des collectivités n'étaient pas satisfaites. En 2024, c'est désormais près de 50 %. Le CDGFPT44 apporte plusieurs explications à cette chute d'activité. En effet, s'il dispose d'un vivier de candidatures suffisant pour faire face aux demandes de remplacement de personnels administratifs, il n'en est pas de même dans les métiers du scolaire, des loisirs et de la restauration, où les remplacements nécessitent en outre une réactivité importante. De plus, le CDGFPT44 doit régulièrement renouveler son vivier de candidatures, car les personnes recrutées sur des emplois temporaires par les collectivités se voient pour un certain nombre d'entre elles proposer un emploi pérenne. Ainsi, en 2023, ce sont 20 personnes qui ont été

³⁴ L'assurance maladie estime que ce sont 4 à 8 % des consultations médicales de médecine générale qui ne sont pas honorées (source : Amelie.fr – Enquête BVA réalisée en juillet 2023 pour l'assurance maladie). En 2022, sur les 5 967 consultations réalisées par le service de médecine préventive du CDGFPT44, 518 n'ont pas été honorées, représentant 8,6 %.

intégrées par cette voie. Cela nécessite de la part du CDGFPT44 une politique dynamique de recherche de candidats dans un contexte de forte concurrence avec le secteur privé sur le marché de l'emploi en Loire-Atlantique.

Au cours des entretiens réalisés par la chambre, le CDGFPT44 s'est montré particulièrement préoccupé par la baisse supposée de cette prestation. Pour autant, les recettes enregistrées sont en forte hausse sur la période de contrôle : elles représentent 1,1 M€ en 2024, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport à 2019. Cependant, la chambre déplore que le CDGFPT44 s'avère dans l'impossibilité de communiquer des données fiables et concordantes sur le nombre de contractuels mis à disposition auprès des collectivités territoriales (cf. 4.1.3).

2.2 La coopération régionale : une coopération ancienne et dynamique

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, dont les dispositions ont été renforcées sur ce point par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, les centres de gestion doivent s'organiser au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions³⁵ dans le cadre d'une charte de coopération, devenue depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique un schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation. Le schéma définit les missions que les centres décident de gérer en commun, détermine les modalités d'exercice de ces missions, ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes.

2.2.1 Le CDGFPT44 est le centre de gestion coordonnateur des CDG de la région Pays de la Loire

La région des Pays de la Loire est composée de départements aux caractéristiques contrastées qui se reflètent à travers l'organisation et la typologie des activités des centres de gestion. La Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire disposent d'une proportion plus marquée de moyennes et grandes villes que les départements de la Mayenne, de la Sarthe et de la Vendée, composés majoritairement de communes de moins de 2 000 habitants³⁶.

La coopération régionale rassemble les cinq centres de gestion des Pays de la Loire depuis 2007. Une première convention de coopération, signée en 2010, a désigné le CDGFPT44 comme centre coordonnateur. En 2013, un budget annexe a été créé afin d'identifier les opérations à caractère régional.

³⁵ L'article L. 452-34 du CGFP impose l'organisation des missions suivantes, au moins à un niveau régional : organisation des concours et examens professionnels pour les cadres d'emplois de catégories A et B, publicité des créations et vacances d'emploi des catégories A, B et C, prise en charge des fonctionnaires de catégorie A et B momentanément privés d'emploi, reclassement des fonctionnaires territoriaux de catégorie A et B reconnus inaptes à leur fonction, gestion de l'observatoire régional de l'emploi, mission générale d'information sur l'emploi public, publicité des listes aptitudes, aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité, assistance juridique statutaire y compris pour la fonction de référent déontologue, désignation d'un référent laïcité, assistance à l'établissement des comptes de droits en matière de retraite.

³⁶ Cf. Annexe 4.

Sur la période de contrôle, deux outils contractuels se sont succédé : une charte régionale relative aux modalités d'exercice de missions communes 2019/2021, par laquelle les signataires s'engagent à exercer en commun les missions obligatoirement exercées au niveau régional ainsi que des missions complémentaires ; un schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation signé le 26 septembre 2022³⁷, qui reprend les actions régionales déterminées dans la charte précitée.

Outre les missions obligatoires auxquelles le schéma ambitionne de répondre en intégralité à son échéance, les signataires ont choisi de centrer la coopération sur l'emploi public, la qualité de vie au travail et le soutien au pilotage des ressources humaines, ces trois domaines étant identifiés comme des préoccupations majeures des collectivités et établissements publics. Cela se traduit à travers quatre axes stratégiques, déclinés en actions³⁸.

Le CDGFPT44 en tant que centre de gestion coordonnateur assure « *La représentation et le pilotage des actions attendues et assignées par les instances nationales ou interrégionales de la part des centres coordonnateurs, le pilotage des organes de gouvernance politiques et stratégiques, la coordination des moyens techniques, humains et financiers relevant directement de l'exécution du schéma, ainsi que pilotage du budget annexe.* ». Depuis fin 2022, une chargée de mission a été recrutée et pour le pilotage et l'animation du schéma régional.

L'article 10 du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation prévoit l'élaboration d'un plan d'action³⁹. Le CDGFPT44 considère que le calendrier de travail est « *rythmé par les comités de direction mensuels ainsi que les décisions prises en conférence des présidents* ». Pour autant, la chambre observe que cela ne répond pas à la définition de l'élaboration d'un plan d'action qu'elle incite le CDGFPT44 à formaliser. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste ce point, considérant que le plan d'action est formalisé à travers la liste des actions. La chambre rappelle qu'un plan d'action se doit de comporter non seulement une liste d'actions, mais aussi des éléments de pilotage (pilote, calendrier) et d'évaluation (indicateurs). En l'espèce, ces éléments ne sont pas formalisés.

2.2.2 La gouvernance de la coopération régionale

Les organes de gouvernance sont d'ordre politique et technique. L'organe politique est la conférence des présidences, qui est composée des cinq présidences des CDG avec voix délibérative. Les directions générales en sont membres, mais sans voix délibérative. Les décisions sont prises à l'unanimité. La présidence de cet organe est assurée par le président du CDGFPT44. Plusieurs organes techniques assurent la conduite opérationnelle des actions décidées. Le comité de direction régional est l'instance de pilotage stratégique. Composé des cinq directions générales des CDG, il est piloté par la direction générale du CDGFPT44. Le comité de direction fixe la composition des commissions thématiques qui assurent la mise en œuvre opérationnelle du schéma de coopération⁴⁰.

³⁷ Ce document, délibéré par les cinq conseils d'administration des CDGFPT signataires, a fait l'objet d'une délibération du CA du CDGFPT44 en date du 16 juin 2022. Élaborée pour une période de quatre ans, la convention de coopération a fait l'objet d'une signature officielle le 26 septembre 2022.

³⁸ Cf. Annexe 5.

³⁹ « *La mise en œuvre du schéma trouvera traduction grâce à l'élaboration d'un plan d'action, son pilotage et son évaluation* ».

⁴⁰ Elles portent sur les thématiques suivantes : l'observatoire régional de l'emploi, l'information sur l'emploi, le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes, la protection sociale complémentaire et le référent laïcité.

Les instances de gouvernance se réunissent régulièrement, en tant que de besoin et au-delà de la périodicité fixée par le schéma. La participation est particulièrement élevée. Ainsi à chaque session de la conférence des présidences, l'ensemble des présidents est présent. Ce fort présentéisme se retrouve également lors des séances du comité de direction qui se réunit neuf fois par an.

2.2.3 Les actions mises en œuvre

Outre l'organisation annuelle de la conférence territoriale de l'emploi public (CRET), plusieurs actions ont été conduites dans la cadre de la coopération :

- mise en œuvre de la protection sociale complémentaire⁴¹ afin de proposer aux employeurs publics des Pays de la Loire une offre en prévoyance à compter du 1^{er} janvier 2025, et en santé à compter du 1^{er} janvier 2026. Au 1^{er} janvier 2025, ce sont 1 542 collectivités des Pays de la Loire qui y ont adhéré, couvrant 66 400 agents territoriaux. Pour la Loire-Atlantique, le dispositif concerne 259 collectivités et couvre 22 270 agents ;
- formation des secrétaires de mairie dans le cadre d'un partenariat avec la délégation régionale du CNFPT, la région, France Travail et l'antenne régionale de l'association des maires de France. Le premier cycle de formation a été organisé fin 2024, en Sarthe ;
- mise en place d'une plate-forme de signalement des actes de violence, de harcèlement et d'agissements sexuels et sexistes à compter de la fin de l'année 2025.

2.3 L'analyse de la qualité du service rendu aux usagers

À l'occasion du renouvellement du mandat 2020-2026, le CDGFPT44 a réalisé plusieurs études portant sur la qualité du service rendu aux collectivités et établissements publics dans la perspective de répondre aux attentes de utilisateurs et d'améliorer la qualité du service rendu. Inscrit dans le cadre du projet du mandat 2020-2026, un diagnostic de territoire⁴², confié à l'AFNOR, a été conduit en 2021. Parallèlement, un diagnostic financier réalisé⁴³ fin 2020 a permis d'identifier les marges de manœuvre pour conduire la réalisation des actions envisagées. Les services ayant fait l'objet de critiques par les utilisateurs sont les suivants : le service médical, le service emploi et remplacement, le service juridique ainsi que le service carrière. De plus, un audit flash sur les conditions d'accueil des usagers⁴⁴ a été fait en 2020-2021 en raison d'un accueil jugé déficient à l'occasion du diagnostic de territoire.

À l'issue du diagnostic de territoire, plusieurs actions de réorganisation ont été conduites au sein des services présentant le plus d'insuffisances. Celles-ci ont été précédées par l'envoi de questionnaires de satisfaction adressés aux collectivités sur les carrières et retraites, ainsi que sur la santé au travail. Les prestations portant sur la gestion des carrières et du statut, ainsi que celles portant sur la paye, ont été redéfinies et le service réorganisé.

⁴¹ Cf. infra pour l'analyse du marché.

⁴² Étude de positionnement du CDGFPT44 à partir des besoins des collectivités du territoire – AFNOR Groupe.

⁴³ Diagnostic financier : analyse prospective et budgétaire.

⁴⁴ Diagnostic des modes d'accueil et des relations avec les usagers.

Afin d'adapter l'offre de service aux évolutions législatives et réglementaires⁴⁵ en matière de formation et d'accompagnement personnalisé des agents publics, le CDGFPT44 a redéfini ses prestations d'accompagnement personnalisé à l'évolution professionnelle se traduisant par de nouvelles prestations proposées à compter de 2024 : le bilan de parcours professionnel, l'appui à la conception du plan individuel de développement des compétences et l'accompagnement individuel sur les outils et techniques de candidature⁴⁶.

Afin de répondre aux vives critiques liées à son manque de présence en proximité ressenti par les collectivités et établissements publics, exacerbé lors de la crise de la covid 19, le CDGFPT44 a mis en place un programme d'évènements délocalisés sur tout le territoire de la Loire-Atlantique à compter de 2023.

La chambre encourage fortement le CDGFPT44 à réitérer les évaluations de la qualité de ses prestations et de ses réponses apportées aux collectivités et établissements de son ressort. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir lancé l'actualisation du diagnostic de territoire, dont la livraison est prévue au cours du 1^{er} trimestre 2026.

2.4 Le financement des missions

2.4.1 Les différentes sources de financement des missions

Les missions exercées par les centres de gestion font l'objet de trois sources de financement distinctes :

- une cotisation obligatoire, perçue auprès des affiliés, pour le financement des missions obligatoires prévues à l'article L. 452-38 du CGFP ;
- une contribution au financement des missions relevant du socle commun de compétences, perçue auprès des non affiliés ayant choisi d'adhérer à ce socle (article L. 452-39 du CGFP) ;
- des tarifs ou une cotisation additionnelle pour l'exercice des missions facultatives rendues aux affiliés et aux non affiliés.

2.4.2 Une absence de comptabilité analytique fortement pénalisante

La distinction entre les sources de financement des missions suppose que le CDGFPT44 ait une connaissance précise des coûts de chacune d'entre elles et des produits correspondants. Il doit être en mesure de s'assurer que les coûts des prestations obligatoires sont bien financés par les produits de celles-ci et que les coûts des prestations facultatives sont financés par les produits issus des tarifs et de la cotisation additionnelle. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel de 2015, a rappelé que le principe d'affectation des ressources aux missions d'un CDG « implique la mise en place d'une comptabilité analytique, afin d'éviter des financements croisés et de respecter le principe d'autofinancement des missions facultatives et des prestations de services ».

⁴⁵ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique complétée par le décret n° 2022 1043 du 22 juillet 2022 relatif à la formation et à l'accompagnement personnalisé des agents publics en vue de favoriser leur évolution professionnelle.

⁴⁶ Délibération n° 23-054 de la séance du conseil d'administration du 19 décembre 2023 relative aux prestations d'accompagnement des parcours professionnels – évolution.

Or, le CDGFPT44 ne dispose d'aucun outil de comptabilité analytique. Il n'est donc pas en mesure de moduler le taux de cotisation et les tarifs en fonction des coûts réels des prestations, ni de fournir le moindre indicateur d'évaluation de sa performance économique. Le CDGFPT44 se prive et prive ainsi ses utilisateurs et ses partenaires d'une analyse pertinente du coût de ses prestations et des recettes afférentes⁴⁷. Il n'est pas en mesure, par ailleurs, de justifier de la composition de ses résultats comptables.

Cet état de fait est d'autant plus dommageable que certains aspects de la tarification devraient être basés sur une analyse préalable des coûts, tels que l'application des frais de gestion pour la gestion des agents en mission temporaire, fixés à 13 % sur des bases inexplicables. Enfin, l'absence de comptabilité analytique pose une difficulté en termes de régularité du niveau de la contribution financière perçue auprès des non affiliés pour les prestations relevant du socle commun. En effet, l'article L. 452-26 du CGFP impose que leur financement soit opéré par une contribution qui ne peut excéder le coût réel de ces missions.

2.4.3 Le financement des missions facultatives

En ce qui concerne les affiliés, les missions facultatives sont financées soit par une cotisation additionnelle, soit par un tarif. Pour autant, la répartition entre les prestations facultatives financées par la cotisation additionnelle et celles financées par un tarif n'est pas clairement définie par le CDGFPT44. Au cours des entretiens avec la chambre, plusieurs raisons ont été invoquées : des raisons historiques, d'une part, mais aussi l'impossibilité d'en déterminer précisément le tarif, d'autre part. La chambre observe que cette dernière justification, en l'absence de comptabilité analytique et de calcul des coûts, pourrait s'appliquer à l'ensemble des prestations tarifées. Il conviendrait que le CDGFPT44 précise à ses affiliés les raisons de la nature du financement des prestations facultatives. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que la distinction entre les coûts des prestations financées par la cotisation additionnelle et ceux couverts par une tarification spécifique conduirait à l'instauration d'une tarification à l'acte pour ceux relevant de la cotisation additionnelle. La chambre conteste cette assimilation dès lors que son observation porte sur la connaissance des coûts et non sur la politique tarifaire.

Le CDGFPT44 propose sept prestations financées par une cotisation additionnelle permettant aux collectivités affiliées d'accéder à des prestations spécifiques au-delà des missions obligatoires et du socle commun. Ces cotisations financent des services tels que le conseil juridique pour les affiliés (article L. 452-40-2 du CGFP), le rôle de référent alerte éthique (article L. 452-13-1 du CGFP), ainsi que le contrat groupe assurance prévoyance pour les affiliés (article L. 452-42 du CGFP). Elles permettent également de couvrir des prestations comme le conseil en hygiène et sécurité (article L. 452-44 du CGFP), la publication des offres d'emploi pour les affiliés (article L. 452-40 du CGFP), et la participation aux congés formation (article L. 452-42 du CGFP).

⁴⁷ Par exemple, le CDGFPT44 n'est pas en mesure de déterminer le coût des missions obligatoires par agents géré par le CDG. Ce ratio a été utilisé par la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale dans une enquête de 2017 reprise par la revue de dépense de la même année publiée par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et social.

Les tarifs conventionnés, quant à eux, concernent des prestations financées par des conventions spécifiques entre le centre de gestion et les collectivités ou établissements publics. Ces conventions établissent les conditions et les modalités de financement des services proposés. Les services proposés par le CDGFPT44 incluent notamment le contrat groupe assurance statutaire, la médecine du travail, ainsi que les missions d'inspection. Des prestations telles que l'accompagnement à l'élaboration du document unique, les missions temporaires et le bilan parcours professionnel sont également couvertes par des conventions spécifiques.

Recommandation n° 2. : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer les équilibres des différentes missions et d'adapter les produits perçus en fonction de leurs coûts afin de respecter les dispositions de l'article L. 452-26 du CGFP.

L'ordonnateur s'engage à mettre en place cette comptabilité analytique en 2026 sur la base de l'exercice 2025.

2.4.4 Le non-assujettissement à la TVA des prestations facultatives

Le CDGFPT44 n'a soumis aucune de ses activités à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), y compris ses prestations facultatives, considérant qu'au regard du régime de droit public dans lequel s'inscrivent ces activités, du caractère de groupement de moyens à vocation d'intérêt général du centre de gestion et du principe de tarification à coût réel, l'ensemble de ses prestations bénéficie du non-assujettissement en application des articles 256 B et 261 B du code général des impôts (CGI).

L'article 256 A du code général des impôts (CGI) définit les personnes redevables de la TVA : « *Sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante une des activités économiques mentionnées au cinquième alinéa, quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention* ». L'article 256 B place les activités des organisations publiques hors du champ d'application de la TVA lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence. Le 1^{er} juin 2018, à la demande de la FNCDG, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a produit un rescrit fiscal qui précise la situation des missions facultatives en matière d'assujettissement à la TVA. Elle conclut notamment au non-assujettissement des missions temporaires qui « *doivent s'analyser comme des opérations exercées en tant qu'autorité publique par les centres de gestion (...)* » lorsqu'elles font l'objet d'une convention.

Les autres missions facultatives (archivage, conseil, paie...) ne peuvent pas se voir appliquer l'article 256 B du CGI au regard des distorsions de concurrence qu'elles sont susceptibles d'engendrer. En revanche, elles peuvent être exonérées de TVA en application de l'article 261 B du CGI sous réserve qu'elles soient effectuées par des centres de gestion constitués sous la forme de groupements de moyens au sens de cet article, à la condition qu'ils concourent directement et exclusivement à la réalisation d'opérations exonérées ou exclues du champ d'application de la TVA, et que les sommes réclamées aux adhérents correspondent exactement à la part leur incombant dans les dépenses communes.

La DGFIP considère que les prestations des centres de gestion sont effectuées au profit d'organismes, en principe, non-assujettis ou exonérés de TVA, et concourent à la réalisation d'opérations elles-mêmes exonérées ou exclues du champ d'application de la TVA. Partant, chaque centre de gestion peut constituer un groupement de fait avec une partie ou la totalité des collectivités territoriales ou établissements publics, affiliés ou non, auprès desquels il effectue des prestations, formalisé par une convention écrite. Les prestations facultatives effectuées par le CDGFPT44 dans ce cadre bénéficient donc bien de l'exonération prévue à l'article 261 B du CGI, sous réserve qu'elles soient facturées au coût réel aux collectivités et établissements, ce qui interroge dans le cas des prestations facultatives faisant l'objet d'une tarification différente selon qu'elles sont effectuées au profit de collectivités et établissements affiliés ou non affiliés⁴⁸, qui n'est pas justifiée par une différence de coût.

Interrogée par la chambre, la direction du CDGFPT44 a indiqué fonder la détermination des tarifs de ses prestations facultatives sur une évaluation des coûts salariaux afférents, établie en fonction de l'estimation du temps passé et des coûts moyens des agents publics de catégorie A, B ou C publiés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). L'établissement a ainsi progressivement harmonisé certains de ses tarifs correspondant à des prestations similaires en matière de conseil et d'accompagnement des transitions. Pour autant, en l'absence de comptabilité analytique, le CDGFPT44 n'est pas en capacité d'intégrer les coûts indirects (coûts de structure) à cette évaluation. Il ne peut donc justifier de la condition permettant d'exonérer de TVA ses prestations facultatives faisant l'objet d'une convention, tenant à leur facturation à leur coût réel.

De plus, il n'y a pas de convention écrite formalisant l'existence d'un groupement de moyens entre le CDGFPT44 et les collectivités et établissements qui bénéficient de ces prestations. L'établissement ne remplit donc pas non plus la seconde condition posée par la DGFIP pour l'application de l'exonération prévue à l'article 261 B du CGI.

La chambre recommande au CDGFPT44 de réexaminer les conditions d'exonération à la TVA de ses prestations en 2026 conformément aux préconisations de la DGFIP, notamment les modalités de formalisation d'un groupement de moyens, lorsqu'il disposera d'une comptabilité analytique suffisante à justifier de leur coût réel. À défaut de satisfaire à ces conditions, le CDGFPT44 devra délimiter les activités économiques comprises dans le champ concurrentiel et isoler les recettes et dépenses concernées par l'application de la TVA. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir engagé des actions afin de sécuriser les conditions d'application de la TVA à ses prestations, conformément aux préconisations de la chambre. La chambre relève que cette action se limite jusqu'à présent à envisager l'opportunité d'un rescrit fiscal.

<p>Recommandation n° 3. : Se conformer aux conditions d'exonération à la TVA des prestations des centres de gestion, en application de l'article 261 B du code général des impôts.</p>

⁴⁸ Cf. grille tarifaire du CDGFPT44.

2.5 Le recours à des prestations externes de conseil en ressources humaines

Les marchés de prestations intellectuelles représentent environ la moitié des marchés conclus par le CDGFPT44 en-dehors des contrats collectifs d'assurance et de prévoyance conclus pour le compte des collectivités. La chambre observe notamment le recours important de l'établissement à des prestations de conseil auprès de cabinets ou de consultants privés (conseil en ressources humaines, en pilotage ou en management, audit organisationnel, consultations juridiques, assistance à maîtrise d'ouvrage⁴⁹, etc.). Les dépenses relatives à ce type de prestations recensées par la chambre, diversement imputées dans les comptes de l'établissement⁵⁰, représentent 648 620 € au total sur la période 2019-2024 tous budgets confondus. Ces dépenses ont connu une forte augmentation sur la période : en 2024, elles représentent 6,8 % des charges à caractère général du CDGFPT44, contre 0,2 % en 2019. À titre de comparaison, ce type de prestations représentait en moyenne 1,3 % des charges à caractère général des collectivités contrôlées par la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête sur le recours par les collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil conduite en 2025. L'ordonnateur fait valoir son choix d'externaliser certaines missions, dans le domaine informatique ou juridique notamment, par un coût inférieur à celui de créations de postes.

Parmi celles-ci, la chambre note le recours à des prestations de conseil dont l'objet relève du cœur de métier du CDGFPT44. L'établissement s'est ainsi fait accompagner par un prestataire externe en 2023 pour l'élaboration de son propre référentiel de fonctions et la redéfinition de son régime indemnitaire, alors qu'il propose lui-même aux collectivités territoriales une prestation tarifée d'accompagnement à la révision du régime indemnitaire. L'ordonnateur explique le recours à ce type de prestations par une volonté de ne pas confier à ses experts en interne les missions impliquant un accès aux données personnelles des agents, et par les difficultés organisationnelles de son service ressources humaines sur la période, l'empêchant d'absorber la conduite de projets structurants en plus de la gestion quotidienne. La chambre maintient son observation dès lors qu'il relève des attributions d'un service de ressources humaines d'avoir connaissance des données personnelles de ses agents.

⁴⁹ Les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, entendues comme des études préalables aux travaux et non comme l'accompagnement dans la réalisation de travaux, ont été intégrées aux prestations de conseil par la Cour des comptes dans son [rapport publié en juin 2025 sur le recours des collectivités locales aux prestations intellectuelles des cabinets de conseil](#).

⁵⁰ Aux comptes 617 « Études et recherches », 6042 « Achats de prestations de services », 6188 « Autres frais divers », 62268 « Autres honoraires, conseils, etc. », 6228 « Autres », voire au compte 6184 « Formation ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période contrôlée, le nombre de communes et établissements publics affiliés obligatoirement ou volontairement se caractérise par sa stabilité et le nombre de structures adhérentes au socle commun a fortement progressé.

Parmi ses missions obligatoires, le CDGFPT44 gère la carrière de 13 158 agents territoriaux, en diminution de 3 % par rapport à 2019. Il assure l'organisation des concours et examens professionnels au niveau régional et interrégional pour certains d'entre eux dans le cadre d'une coopération regroupant les 14 centres de gestion de l'inter région. Le nombre de candidats, en forte diminution sur la période contrôlée par la chambre (-39 %) est représentative de la baisse d'attractivité pour les métiers de la fonction publique territoriale. Par ailleurs, l'effectif de fonctionnaires momentanément privés d'emploi pris en charge par le CDGFPT44 a chuté de manière importante.

En ce qui concerne ses missions facultatives fortement génératrices de recettes, celles-ci voient leur nombre d'adhérents en diminution. C'est en particulier le cas pour la médecine de prévention, malgré une reprise de l'activité grâce à des recrutements de médecins du travail, ainsi que pour la mise à disposition temporaires d'agents territoriaux. Pour autant, les recettes de ces missions ont fortement évolué en raison de l'évolution de la tarification.

Le CDGFPT44 est le centre coordonnateur des centres de gestion de la région Pays de la Loire, dont la coopération se caractérise par son dynamisme. Dans ce cadre, plusieurs actions d'importance ont été conduites (protection sociale complémentaire, formation des secrétaires de mairie, mise en place d'une plate-forme régionale de signalement des actes de violence, de harcèlement et d'agissements sexuels et sexistes). Toutefois, la coopération devra s'attacher à formaliser un plan d'action, tel qu'il est prévu dans le schéma de coordination, spécialisation et mutualisation.

Le CDGFPT44 ne dispose d'aucun outil de comptabilité analytique. Cette insuffisance est génératrice de lacunes majeures en termes de gestion, puisqu'il n'est pas en mesure de moduler les taux de cotisation et les tarifs en fonction des coûts réels des prestations, ni de fournir le moindre indicateur d'évaluation de sa performance économique. L'absence de comptabilité analytique pose une difficulté en termes de régularité du niveau de la contribution financière perçue auprès de non affiliés pour les prestations relevant du socle commun. La chambre recommande la mise en place d'une comptabilité analytique.

Le CDGFPT44 n'a soumis aucune de ses activités à la TVA, y compris ses prestations facultatives conventionnées, considérant qu'elles en sont exonérées en vertu de l'article 261 B du CGI. Or, le bénéfice de cette exonération est conditionné, d'une part, à la formalisation du groupement de moyens existant entre le CDG et les collectivités et établissements dans une convention écrite ; d'autre part, à la facturation de ces prestations à leur coût réel, ce que n'est pas en mesure de justifier le CDGFPT44 en l'absence de comptabilité analytique. La chambre estime que ces conditions ne sont pas remplies.

Enfin, la chambre note que le CDGFPT44 recourt à de nombreuses prestations de conseil en ressources humaines, alors que ces missions sont son cœur de métier et qu'il propose celles-ci dans le cadre de ses prestations tarifées.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1 L'organisation du processus commande publique doit être formalisée

Jusqu'en 2023, les marchés publics étaient entièrement pilotés par le service Finances et commande publique, rattaché au directeur général adjoint puis à la directrice déléguée prospective et performance en mars 2021. Depuis janvier 2025, le pilotage des marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT est assuré par le secrétariat général, toujours au sein de la direction déléguée, qui assiste les services acheteurs dans la finalisation du cahier des charges et la rédaction des pièces administratives, gère la totalité des procédures de publicité et de passation du marché. Les modalités d'élection et l'intervention de la commission d'appel d'offres (CAO) dans le cadre de la passation des marchés sont conformes à la réglementation.

L'établissement a documenté ses processus en matière de commande publique en novembre 2025. Toutefois, il n'a pas établi de nomenclature des achats permettant de définir précisément l'objet des marchés et de contrôler la computation des seuils. S'agissant du recensement des marchés, la chambre note que la liste des marchés communiquée par l'établissement est incomplète. Il y manque au moins trois des marchés conclus entre 2019 et 2024.

3.2 Les procédures de la commande publique sont maîtrisées par les services

Le contrôle d'un échantillon de marchés conclut à l'application correcte des procédures de passation des marchés, et au respect des principes fondamentaux de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures), y compris pour les marchés d'un montant inférieur à 40 000 € HT⁵¹. Pour ces derniers, qui peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence par les services acheteurs, le CDGFPT44 indique que des contrôles aléatoires sont réalisés par le service finances et performance économique pour s'assurer de la mise en concurrence d'au moins trois fournisseurs. La chambre a ainsi pu vérifier l'existence d'une mise en concurrence effective sur les marchés contrôlés inférieurs à 40 000 € HT.

Seul un marché conclu par le CDGFPT44 en tant que coordonnateur des centres de gestion des Pays de la Loire pour la réalisation d'une étude relative à la mise en place du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation, appelle une observation sur la définition du besoin. L'étude, définie dans le cahier des charges, comporte un volet diagnostique et un volet prospectif allant jusqu'à l'élaboration dudit schéma régional et du ou des plan(s) d'action(s) correspondant(s), et à la définition de ses modalités de gouvernance, de pilotage et d'évaluation. Ce marché a été suivi de deux prestations d'accompagnement au lancement du schéma régional (présentation du schéma aux équipes des centres de gestion et animation de la journée de lancement), réalisées par le même cabinet, dont la chambre estime qu'elles auraient dû être incluses dans la consultation et le périmètre du marché initial.

⁵¹ Seuil rehaussé depuis le 1^{er} janvier 2020 (antérieurement 25 000 € HT).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bien que ses procédures soient encore insuffisamment documentées et formalisées (absence de guide de procédure, de nomenclature des achats, etc.), les règles de la commande publique sont correctement maîtrisées par le CDGFPT44.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation et la stratégie de gestion des ressources humaines

4.1.1 Une mise en œuvre incomplète des lignes directrices de gestion

En application des articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP, et du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019, le CDGFPT44 a défini ses lignes de gestion en 2021⁵², pour une durée de six ans. Les lignes de gestion doivent définir, d'une part, la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de l'établissement, et d'autre part, les orientations en matière de promotion et de valorisation des parcours⁵³. Depuis 2020, le président du centre de gestion doit également arrêter les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne pour les collectivités territoriales et établissements publics obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents et les collectivités territoriales et établissements publics volontairement affiliés ayant confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude⁵⁴.

Les lignes directrices de gestion établies par le CDGFPT44 fixent ainsi les critères d'avancement de grade applicables à ses agents, et les règles en matière de promotion interne établies pour lui-même et pour les collectivités en relevant. En matière de stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, les lignes de gestion 2020-2026 ont défini des priorités pour les exercices 2021 à 2023 seulement⁵⁵, qui n'ont pas été intégralement mises en œuvre en 2025. Notamment, l'élaboration d'un plan d'égalité femmes-hommes n'a pas encore abouti (annoncée pour 2025)⁵⁶, ni le projet de règlement intérieur.

⁵² Arrêté du 15 avril 2021, modifié par arrêté du 22 février 2022.

⁵³ Critères à prendre en compte pour les promotions au choix, mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures, etc. (cf. articles 18 et 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion).

⁵⁴ Cf. art. 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁵⁵ Passage aux 1 607 heures et gestion des temps ; projet managérial et référentiel de fonctions ; plan d'égalité femmes-hommes ; actualisation du Rifseep ; plan de formation ; actualisation des modalités d'entretien professionnel ; parcours d'accueil des nouveaux agents ; règlement intérieur ; participation employeur à la complémentaire santé ; plan de mobilité interne.

⁵⁶ Cf. rapport 2024 sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes au CDGFPT44.

L'article 20 du décret du 29 novembre 2019 prévoit qu'un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels doit être présenté annuellement au comité social territorial (CST). Seul un bilan de la première année de leur mise en œuvre a cependant été réalisé par le CDGFPT44 et partagé lors des commissions administratives paritaires (CAP) du 3 décembre 2021. La chambre invite l'établissement à présenter aux instances le bilan de la mise en œuvre de ses lignes de gestion 2020-2026, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire à l'occasion de leur renouvellement en 2026.

4.1.2 Une production insuffisante des données sociales relatives au personnel du CDGFPT44

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-4 du CGFP imposent l'élaboration annuelle d'un rapport social unique (RSU)⁵⁷ et sa présentation au CST puis à l'assemblée délibérante. Le RSU doit être rendu public par la collectivité ou l'établissement dans un délai de soixante jours après sa présentation au CST, et au plus tard avant la fin de l'année suivant celle à laquelle il se rapporte, sur son site internet ou par tout autre moyen permettant d'en assurer la diffusion⁵⁸. Les centres de gestion relevant du champ d'application du CGFP, ils sont soumis à l'obligation prévue par l'article L. 231-1 d'établir un RSU relatif à leurs propres personnels. De par leurs missions, ils établissent également un RSU pour les collectivités territoriales et établissements publics employant moins de cinquante agents qui leur sont affiliés, conformément à l'article R. 231-5 du CGFP. Ce dernier présente, pour chaque indicateur, une moyenne calculée sur la base de l'ensemble des données remontées par les collectivités. Ces deux rapports sont soumis aux mêmes dispositions légales et réglementaires : ils doivent être présentés au CST du centre de gestion, dont relèvent à la fois les collectivités et établissements affiliés de moins de cinquante agents (art. L. 251-5 du CGFP) et les agents employés par le centre (art. L. 251-8 du CGFP⁵⁹).

Or, au vu des procès-verbaux du CST⁶⁰, si les RSU mutualisés établis au titre des collectivités et établissements rattachés lui ont bien été soumis (à l'exception de celui de l'année 2020 dont l'examen a été ajourné *sine die*), ce n'est pas le cas des RSU établis pour le CDGFPT44 lui-même. Il en est de même pour la présentation des RSU au conseil d'administration⁶¹ et pour leur publication. Pourtant, l'établissement emploie plus de cinquante agents, il est donc soumis de plein droit à l'obligation de présenter son RSU aux instances, indépendamment de celui des collectivités et établissements rattachés, et de le publier.

⁵⁷ Contre tous les deux ans auparavant pour la production du rapport sur l'état de la collectivité ou de l'établissement, également appelé bilan social.

⁵⁸ Cf. article R. 231-8 du CGFP reprenant les dispositions de l'article 10 du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

⁵⁹ « Les agents territoriaux employés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale relèvent des comités sociaux territoriaux créés dans ces centres. ».

⁶⁰ PV du comité technique du 5 janvier 2021 sur l'examen du bilan social 2019, PV du CST du 2 juin 2023 sur l'examen du RSU 2021, PV du CST du 29 mars 2024 sur l'examen du RSU 2022, et PV du CST du 4 avril 2025 sur l'examen du RSU 2023.

⁶¹ Présentation du RSU 2021 au CA du 15 juin 2023, présentation du RSU 2022 au CA du 9 juillet 2024, et présentation du RSU 2023 au CA du 18 juin 2025.

Par ailleurs, ce rapport doit normalement comprendre les informations se rapportant au moins aux deux années précédentes et, lorsque c'est possible, aux trois années suivantes⁶² puisque, contrairement à ce qu'affirme l'ordonnateur, les CDG relèvent du champ d'application de l'article L. 231-1 du CGFP. Or, les RSU présentés par le CDGFPT44 ne comportent que les informations relatives à l'exercice échu. La chambre invite l'établissement à compléter ses prochains RSU conformément à la réglementation et à les publier sur son site internet, en respectant le délai fixé par la réglementation, soit fin 2025 au plus tard pour le RSU 2024.

4.1.3 Le manque de fiabilité des données permettant de suivre l'évolution des effectifs

La comparaison des effectifs permanents déclarés par le CDGFPT44 dans ses bilans sociaux/RSU et les états du personnel annexés au compte administratif relève des écarts substantiels. De plus, la chambre note que cette annexe obligatoire du compte administratif n'a pas été produite pour les exercices 2020 et 2023.

Par ailleurs, l'examen de l'état du personnel annexé au compte financier unique 2024 interroge quant à sa fiabilité : d'une part, le nombre d'emplois budgétaires permanents au 31/12 est différent de celui arrêté lors de la dernière modification du tableau des emplois permanents validée par le conseil d'administration⁶³ ; d'autre part, le détail des agents non titulaires en fonction occupant un emploi permanent ne coïncide pas avec le nombre d'agents non titulaires déclarés dans les effectifs pourvus sur ces catégories d'emplois⁶⁴.

Enfin, la chambre relève la non-concordance entre le nombre de contractuels (permanents et non permanents) au 31 décembre déclarés dans les bilans sociaux/RSU et le tableau des contractuels communiqué par le CDGFPT44.

Tableau n° 2 : Écarts dans les documents du CDGFPT44 présentant ses effectifs au 31 décembre

<i>Effectifs physiques au 31/12</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Fonctionnaires et contractuels permanents (données du bilan social/RSU)	100	107	99	95	97
Effectifs pourvus sur emplois budgétaires = effectifs permanents (données du compte administratif)	87	NC	91	101	NC
<i>Écart sur le total des effectifs permanents</i>	<i>-13</i>	<i>-</i>	<i>-8</i>	<i>+6</i>	<i>-</i>
Contractuels permanents au 31/12 (données RSU)	10	10	11	9	9
Contractuels permanents au 31/12 (données du tableau des contractuels)	12	12	20	24	19
<i>Écart sur les contractuels permanents</i>	<i>+2</i>	<i>+2</i>	<i>+9</i>	<i>+15</i>	<i>+10</i>

⁶² Cf. article 6 du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique, codifié à l'article R. 231-4 du CGFP.

⁶³ Délibération du CA du 17 décembre 2024.

⁶⁴ Parmi les agents non titulaires en fonction au 31 décembre 2024 sont recensés un attaché territorial et trois rédacteurs, alors qu'aucun ETPT n'est déclaré sur ces grades dans le tableau de synthèse des effectifs pourvus sur emplois budgétaires.

<i>Effectifs physiques au 31/12</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Contractuels non permanents (missions temporaires) au 31/12 (données RSU)	151	141	51	39	35
Contractuels non permanents (missions temporaires) au 31/12 (données du tableau des contractuels)	27	101	159	18	18
<i>Écart sur les contractuels non permanents</i>	<i>-124</i>	<i>-40</i>	<i>+108</i>	<i>-21</i>	<i>-17</i>

Source : CRC d'après les bilans sociaux/RSU 2019-2023, l'annexe B9 (état du personnel) des comptes administratifs 2019, 2021 et 2022, et le tableau des contractuels communiqué par le CDGFPT44 à la chambre

Les incohérences pointées entre les documents élaborés par le CDGFPT44 sur la période pour justifier de ses effectifs témoignent d'un manque de fiabilité des données de l'établissement, de même que la difficulté rencontrée par ce dernier pour transmettre à la chambre un état récapitulatif de l'évolution des effectifs depuis 2019. De plus, l'état récapitulatif transmis présente, s'agissant des contractuels non permanents (missions temporaires), des effectifs stables⁶⁵, en contradiction avec les autres sources de données disponibles qui attestent d'une diminution des missions temporaires consécutive à d'importantes difficultés de recrutement.

Recommandation n° 4. : Fiabiliser les données de suivi des effectifs du CDGFPT44.

Le CDGFPT44 a étoffé ses équipes de + 14,43 ETPT entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2025, soit une augmentation de 17 % des effectifs permanents⁶⁶. Cette évolution est cohérente avec l'augmentation du volume des prestations effectuées par l'établissement à l'origine d'une hausse de ses produits d'activité⁶⁷.

4.2 Des procédures de recrutement partiellement formalisées et imparfaitement maîtrisées

Le CDGFPT44 n'est pas doté d'un document interne ou d'une délibération formalisant sa politique de recrutement. Un travail de formalisation du processus de recrutement a cependant été mené en 2024⁶⁸.

La chambre a examiné les conditions du recrutement par le CDGFPT44 du 2^{ème} vice-président de son conseil d'administration, par ailleurs maire de Saint-Sébastien-sur-Loire, au poste de directeur délégué innovations sociales, au 1^{er} juin 2025.

⁶⁵ +2,6 % de variation moyenne annuelle en ETPT, calculés en volume sur l'année, entre 2019 et 2024.

⁶⁶ Cf. Annexe 6.

⁶⁷ Cf. 6.1.1 ci-après.

⁶⁸ Élaboration de plusieurs outils : formulaire de demande de recrutement temporaire, grille d'analyse des candidatures.

Il est précisé tout d'abord que la candidature de l'intéressé au poste de direction délégué, ouvert au grade d'attaché, est parfaitement régulière, celui-ci disposant d'une inscription sur liste d'aptitude valide à la suite de sa réussite au concours d'attaché territorial en 2021. Par ailleurs, l'emploi dont il est question a été créé par délibération du 17 mars 2009, et était vacant depuis le 1^{er} avril 2025.

Le recrutement de M. X a été soumis à l'avis du référent déontologue du département de Loire-Atlantique, dont il a suivi l'injonction de démissionner de ses mandats de vice-président du CDGFPT44 et de maire préalablement à sa nomination, sous peine de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts de nature à entacher la régularité de son recrutement. M. X a conservé ses mandats de conseiller départemental et de conseiller municipal et métropolitain, qui ne présentent pas d'incompatibilité avec l'exercice de fonctions au sein d'un centre de gestion.

L'offre d'emploi a été diffusée le 7 avril 2025 sur les sites « Emploi territorial » et « Choisir le service public », indiquant une date limite de candidature au 7 juin, dont l'établissement a précisé qu'elle était erronée, car conformément à sa politique de recrutement habituelle le délai de transmission des candidatures était en réalité de 30 jours. Il a indiqué également avoir réceptionné une douzaine de candidatures en réponse à cette offre. Néanmoins, l'absence de correction de cette erreur matérielle par l'établissement a potentiellement pu priver certains candidats intéressés de soumettre leur candidature, créant une rupture d'égalité entre candidats. Si le délai de publication de l'avis de vacance d'emploi est conforme à la réglementation⁶⁹, la déclaration de vacance d'emploi n'a en revanche été transmise que le 19 mai 2025⁷⁰, soit huit jours avant la signature de l'arrêté de nomination, alors que la jurisprudence considère comme raisonnable un délai de deux mois⁷¹. Outre l'obligation de publication par le biais des bourses de l'emploi territorial et de l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques, la publicité légale des déclarations de vacances d'emploi est en effet assurée par les centres de gestion par la voie d'un arrêté du président⁷², y compris pour leurs propres emplois. Ils sont donc soumis, comme les collectivités employeuses, à l'obligation de transmission de leurs déclarations de vacances d'emplois⁷³.

Le CDGFPT44 a mandaté un cabinet de recrutement pour l'accompagner dans ce recrutement et réaliser une évaluation des trois candidats présélectionnés par la direction, à l'issue de laquelle deux candidats ont été retenus pour un entretien avec la DGS et un représentant du service ressources humaines, puis M. X a été reçu par le président. Tout comme le choix de sa candidature, qui apparaît pertinent au regard du profil des autres candidats présélectionnés, les étapes de son recrutement n'appellent pas d'observations particulières.

La chambre estime toutefois dommageable d'avoir à formuler une observation sur la procédure de publicité destinée à garantir la transparence et l'égalité d'accès aux emplois publics, dont il est attendu d'un centre de gestion une parfaite maîtrise, a fortiori dans le cadre du recrutement sur l'un de ses postes stratégiques.

⁶⁹ Articles L. 311-2 et L. 313-4 du CGFP et décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques.

⁷⁰ Cf. arrêté n° 2025-082-BE-AR relatif aux déclarations de créations et de vacances d'emploi de catégories A, B et C pour la période du 19 mai 2025 au 25 mai 2025, publié par le CDGFPT44 le 26 mai 2025.

⁷¹ CAA Paris, 13 oct. 2009, req. N°08PA01647, (inédit au Lebon).

⁷² Cf. articles L. 452-24 et L. 452-35 2° du CGFP.

⁷³ Cf. article L. 452-36 du CGFP.

4.3 Un temps de travail insuffisamment encadré

Le CDGFPT44 s'est mis en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle du travail effectif dans la fonction publique territoriale à compter du 1^{er} juillet 2022, en portant à 1 607 heures la durée annuelle de travail de ses agents⁷⁴ jusque-là fixée à 1 569 heures. Par la même occasion, l'établissement a revu les modalités d'organisation du temps de travail de ses agents⁷⁵, qui ont été détaillées dans un guide du temps de travail mis à disposition des agents.

4.3.1 Les autorisations d'absences exceptionnelles

Le guide du temps de travail ne comporte aucune information sur les autorisations d'absences exceptionnelles accordées par le CDGFPT44. Les agents publics bénéficient en effet de droit des autorisations spéciales d'absence prévues aux articles L. 622-1 et suivants du CGFP⁷⁶, notamment des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à certains événements familiaux. En l'absence de textes d'application fixant la liste de ces événements familiaux, leur définition relève de décisions de l'organe délibérant.

Si le conseil d'administration du CDGFPT44 a adopté un régime spécifique d'autorisation d'absence pour les sportifs, arbitres et juges sportifs de haut niveau⁷⁷, il n'a pas délibéré sur le régime des autorisations d'absence pour événements familiaux. Les autorisations d'absence accordées par le CDGFPT44 se fondent ainsi uniquement sur un avis du comité technique paritaire du 25 novembre 2002 listant les événements et les durées des autorisations d'absence afférentes, qui englobent les congés pour événements familiaux prévus par le code du travail⁷⁸. De plus, ces dispositions n'ont pas été mises à jour des évolutions législatives et sont donc pour certaines désormais moins favorables que celles du code du travail⁷⁹. Le régime d'autorisations d'absence appliqué par le CDGFPT44 est cependant plus généreux que celui des agents de l'État à l'occasion de certains événements familiaux⁸⁰.

Le CDGFPT44 a précisé qu'une refonte du régime d'autorisations d'absence est en cours. La chambre l'invite à veiller à prendre en compte les évolutions réglementaires les plus récentes en la matière et à formaliser le nouveau régime applicable dans une délibération de son conseil d'administration.

⁷⁴ Délibération du conseil d'administration 24 février 2022.

⁷⁵ Auparavant régies par les délibérations du 4 octobre 2005 et du 7 décembre 2006.

⁷⁶ Dispositions codifiées depuis le 1^{er} mars 2022 par ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, reprises des dispositions figurant à l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à l'art. 59 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷⁷ Délibération du 9 juillet 2024 prise sur le fondement de l'art. L. 221-7 du code du sport, accordant des autorisations d'absence d'exceptionnelle pour la participation à des compétitions.

⁷⁸ Cf. articles L. 3142-1 à L. 3142-5 du code du travail.

⁷⁹ Exemples : le nombre de jours accordés au décès d'un enfant n'est que de cinq, contre 12 ou 14 désormais prévus au 4^o de l'art. L. 3142-4 du code du travail et à l'art. L. 622-2 du CGFP ; le nombre de jours accordés au décès d'un frère ou d'une sœur est de deux, contre trois prévus au 5^o de l'art. L. 3142-4 précité.

⁸⁰ Le CDGFPT44 accorde des autorisations spéciales d'absence (ASA) supérieures à celles des agents de l'État à l'occasion du mariage/PACS d'un agent (six jours au lieu de cinq), du décès du conjoint/partenaire de PACS (cinq jours au lieu de trois) ou du père ou de la mère (quatre jours au lieu de trois), du mariage d'un proche (un à quatre jours au lieu de zéro) et en cas d'accident ou de maladie grave d'un proche autre qu'un enfant (un à cinq jours au lieu de zéro).

4.3.2 Les heures supplémentaires

Le recours aux heures supplémentaires et complémentaires est très modéré⁸¹. Il concerne essentiellement le personnel mobilisé dans le cadre de la tenue des concours et examens professionnels, ainsi que les agents mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre des missions temporaires. Par délibération du 2 décembre 2021, le conseil d'administration a autorisé la rémunération des heures supplémentaires réalisées par ces derniers sur demande des collectivités desquelles ils sont mis à disposition, au moyen d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). L'entrée en vigueur de cette délibération n'a eu pour effet que de régulariser la pratique existante, puisque ces agents bénéficiaient déjà d'IHTS de façon irrégulière.

Pour les autres agents du CDGFPT44, les heures supplémentaires ne peuvent être rémunérées qu'à titre dérogatoire, et uniquement au bénéfice des agents de catégorie B et C⁸². À l'occasion de son contrôle, la chambre a toutefois constaté le versement d'IHTS à un agent de catégorie A, responsable du service concours et examens⁸³, ainsi qu'à deux médecins de prévention⁸⁴ alors que ni leur contrat de travail⁸⁵ ni la délibération du conseil d'administration relative à la rémunération des médecins de prévention⁸⁶ ne prévoient d'indemnisation de leurs heures supplémentaires. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le cadre de rémunération des médecins de prévention a été précisé à cet effet.

4.3.3 Un défaut d'organisation du télétravail

Le télétravail a fait l'objet d'une expérimentation au CDGFPT44 à partir du 1^{er} janvier 2019. Une charte en fixe l'ensemble des modalités. Cette expérimentation n'a pas donné lieu à un bilan présenté aux instances⁸⁷, ni à une délibération entérinant la mise en place du télétravail au sein du CDGFPT44. L'établissement explique avoir privilégié le maintien d'un « travail à distance » informel. De nombreux agents exercent ainsi de fait une partie de leurs fonctions à distance avec l'accord de leur chef de service, sans décision formalisée, et selon une organisation propre à chaque service, avec une tolérance maximale de trois jours à distance par semaine bien supérieure à la limite prévue par l'expérimentation. Le nombre d'agents concernés n'est plus mentionné dans le rapport social unique.

⁸¹ Cf. annexe 9.

⁸² Cf. délibération du conseil d'administration du 15 juin 2023, conforme aux dispositions des décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁸³ Versement en 2022, au départ en retraite de l'intéressé, d'IHTS au titre des heures supplémentaires réalisées en 2018.

⁸⁴ Pour un total de 4 006 € correspondant à 69 heures supplémentaires réalisées entre 2021 et 2024.

⁸⁵ Les médecins de prévention contractuels recrutés par l'établissement sont régis par les dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁸⁶ Délibération du 14 novembre 2014.

⁸⁷ Néanmoins, le bilan social 2019 indique que 78 agents ont candidaté à l'expérimentation, et que 38 bénéficient du télétravail au 31 décembre 2019.

La direction du CDGFPT44 opère ainsi une distinction entre travail à distance, non encadré juridiquement, et télétravail. Or, la réglementation définit le télétravail comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication*⁸⁸ ». [L'accord collectif du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique](#) précise que le télétravail repose sur des critères cumulatifs qui le distinguent des autres formes de travail à distance⁸⁹, que remplissent les modalités du « travail à distance » exercé actuellement par les agents du CDGFPT44. La chambre considère donc qu'il s'agit bien de télétravail tel que défini par la réglementation, qui devrait faire l'objet d'une nouvelle délibération du conseil d'administration, prise après avis du comité technique, conformément à l'article 7 du décret du 11 février 2016. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que cet encadrement du télétravail constituera l'un des chantiers prioritaires de la direction innovations sociales en 2026.

4.4 Les rémunérations

4.4.1 La mise en place du Rifseep

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement (Rifseep) a été mis en place au CDGFPT44 par délibération du 13 décembre 2016. Ce régime est composé d'une part liée aux fonctions occupées (IFSE) et d'une part tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA). Dans la fonction publique territoriale, les plafonds de chacune de ces deux parts sont fixés librement par l'organe délibérant dans la limite, pour la somme des deux parts, du plafond global des primes pouvant être accordées aux agents de l'État exerçant des fonctions similaires⁹⁰. Les montants plafond d'IFSE⁹¹ et de CIA définis par le CDGFPT44 sont conformes aux plafonds applicables aux corps similaires de la fonction publique d'État.

4.4.2 Le maintien de la prime de service

Par exception au principe de parité avec les régimes indemnitaires des fonctionnaires de l'État prévu à l'article L. 714-4 du CGFP, l'article L. 714-11 autorise le maintien des primes mises en place par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avant le

⁸⁸ Cf. art. L. 1222-9 du code du travail, art. L. 430-1 du CGFP et décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

⁸⁹ Les critères cumulatifs sont les suivants : l'autorisation demandée et obtenue par l'agent d'exercer en télétravail une partie de son temps de travail qu'il aurait pu réaliser sur site, l'exercice sur un (ou plusieurs) lieu(x) de télétravail, l'alternance entre un temps minimal de présence sur site et un temps en télétravail, et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

⁹⁰ Les équivalences entre les corps de la fonction publique de l'État et les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont précisées dans l'annexe du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁹¹ Délibération du conseil d'administration du 19 mars 2024.

28 janvier 1984⁹² au profit de l'ensemble de leurs agents publics, au titre des avantages collectivement acquis. Sur ce fondement, le CDGFPT44 verse une prime de service à ses agents, dont le montant annuel correspond au traitement mensuel brut afférent au 1^{er} échelon de l'emploi de rédacteur. L'établissement indique que cette prime a été mise en place avant 1984 par le syndicat de communes préexistant à la création du CDGFPT44, délibérations transmises à l'appui⁹³.

Un arrêté a cependant été signé par le président du CDGFPT44 le 14 décembre 2020 pour régulariser l'octroi de la prime de service à compter du 1^{er} décembre 2020. Or, la détermination des conditions d'emploi des agents du centre de gestion, dont le régime indemnitaire, relève de la compétence exclusive du conseil d'administration⁹⁴. Le président n'était donc pas fondé à prendre cette décision, qui aurait dû faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration.

4.4.3 La régularisation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) versée à tort à plusieurs agents

Une vingtaine d'agents du CDGFPT44 bénéficient de la NBI, en raison de l'occupation de fonctions ouvrant droit à cette indemnité, listées dans l'annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

La chambre relève que jusqu'en 2025, trois agentes du CDGFPT44 ont perçu à tort une NBI de 25 points au titre de l'exercice de fonctions d'encadrement d'un service d'au moins vingt agents ou requérant une technicité particulière en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics ou de gestion financière, alors qu'elles n'occupaient plus les fonctions correspondantes suite à un changement de poste. Ainsi, les intéressées n'exerçaient plus de missions d'encadrement, pour l'une depuis le mois d'avril 2024, pour les deux autres depuis 2014. Le CDGFPT44 a notifié aux trois intéressées la suppression de leur NBI à compter du 1^{er} juillet 2025⁹⁵ et demandé le remboursement du trop-perçu non atteint par la prescription applicable en matière de paie, qui est de deux ans à compter du premier jour du mois suivant le paiement des indus⁹⁶. Au total, les sommes dont le remboursement a été réclamé aux intéressées, correspondant aux NBI versées respectivement depuis mai 2024 et depuis juin 2023, s'élève à 7 691,88 €, alors que les sommes irrécouvrables correspondant aux indus prescrits sont estimées à environ 24 000 €.

⁹² Entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont l'article 13 crée notamment les centres de gestion en remplacement des syndicats de communes.

⁹³ PV du conseil d'administration du comité des œuvres sociales (COS) du 30 septembre 1980 faisant référence à une décision du syndicat de communes régularisant le versement de cette prime par l'intermédiaire du COS, délibération du syndicat de communes de Loire-Atlantique du 6 février 1985 validant le maintien de ce complément de rémunération, délibération du CDG du 28 mai 1986.

⁹⁴ Cf. art. 27 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion.

⁹⁵ Courrier du président du CDGFPT44 daté du 18 juin 2025.

⁹⁶ Cf. art. 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CDGFPT44 a défini ses lignes de gestion en 2021 pour la période 2020-2026, mais les priorités définies n'ont été que partiellement mises en œuvre. De plus, elles n'ont donné lieu à la présentation d'aucun bilan après l'année 2021. La chambre constate également que le rapport social unique (RSU) relatif au personnel du CDGFPT44 ne fait pas l'objet d'une présentation aux instances ni d'une publication, contrairement à ce que prévoit la réglementation. De nombreuses incohérences ont par ailleurs été relevées dans les documents du CDGFPT44 présentant ses effectifs, dont le RSU, qui témoignent d'un manque de fiabilité de ces données et appellent une recommandation.

La chambre a examiné les procédures de recrutement, en particulier celle concernant le recrutement d'un directeur délégué en 2025. En dépit d'une erreur matérielle ayant affecté la publication de l'avis de vacance d'emploi, cette procédure n'appelle pas d'observation.

Le CDGFPT44 a mis en œuvre le passage aux 1 607 heures et revu les modalités d'organisation du temps de travail de ses agents en 2022. Il n'a toutefois pas saisi cette occasion pour encadrer par une délibération le régime des autorisations d'absences exceptionnelles accordées, ni les modalités d'exercice en télétravail. En revanche, les heures supplémentaires ont bien été encadrées par une délibération du conseil d'administration. La chambre note cependant que celle-ci n'autorise leur indemnisation qu'aux personnels de catégorie B et C, alors que de telles indemnités ont été versées aux médecins du travail de l'établissement.

Le Rifseep mis en place depuis 2016 est conforme à la réglementation. Il se cumule avec une prime de service, versée aux agents au titre des avantages acquis avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Pour la chambre, la régularité de cette prime n'appelle pas de remise en question. En revanche, l'arrêté pris en 2020 par le président du CDGFPT44 pour en régulariser le versement est entaché d'irrégularité, une telle décision appartenant exclusivement au conseil d'administration. La chambre relève également qu'un contrôle diligent par l'établissement au cours de l'instruction lui a permis de détecter le versement à tort de la NBI à trois agentes, et d'en réclamer le remboursement dans la limite des sommes non prescrites. La période du versement indu de ces indemnités, allant de plusieurs mois jusqu'à une dizaine d'années, traduit toutefois un défaut de contrôle interne en matière de rémunérations. Les carences ainsi observées par la chambre témoignent d'une maîtrise imparfaite de la gestion des ressources humaines du CDGFPT44, qui sont pourtant le cœur de l'expertise offerte par les centres de gestion.

5 LA QUALITÉ DES COMPTES ET DE LA GESTION

5.1 Une démarche tardive d'amélioration des procédures budgétaires et comptables

5.1.1 Une qualité perfectible des prévisions budgétaires en dépenses

Nonobstant le respect par le CDGFPT44 des règles en matière d'information et de procédure budgétaire, l'établissement doit s'attacher à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires en dépenses.

Les taux d'exécution du budget permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire, dont la justesse participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget. En moyenne sur la période, le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement du budget principal est de 85,5 %, et connaît une sensible amélioration⁹⁷. En investissement, en revanche, le taux d'exécution des dépenses est peu satisfaisant : il s'établit en moyenne à 50,3 % en incluant les restes à réaliser, ce qui témoigne d'une sous-consommation des crédits alloués, et ne s'est pas amélioré sur la période. Le volume des crédits est cependant bien moindre en section d'investissement qu'en section de fonctionnement (6 % en moyenne du total des crédits ouverts au budget, et 3 % des dépenses réalisées). Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement est nettement plus élevé (96,9 % en moyenne), tandis qu'en investissement ce ratio connaît des variations importantes d'un exercice à l'autre, qui s'expliquent essentiellement par le très faible volume des recettes réelles d'investissement.

5.1.2 Une comptabilité budgétaire défailante jusqu'en 2025

L'examen de la comptabilité des dépenses engagées sur l'exercice 2024⁹⁸ (sur le budget principal) relève que des engagements n'ont été saisis en comptabilité préalablement à l'émission des mandats que pour 13,8 % seulement des mandats émis⁹⁹, correspondant à 8,7 % du montant total des dépenses réelles.

La comptabilité d'engagement doit permettre de déterminer, en fonctionnement et en investissement, les dépenses engagées non mandatées, qui doivent faire l'objet d'un rattachement à l'exercice ou être constatées en restes à réaliser et inscrites au budget de l'exercice suivant. Le très faible niveau de la comptabilité d'engagement tenue par le CDGFPT44, qui n'a connu aucune amélioration jusqu'en 2025¹⁰⁰, ne permettait pas d'évaluer avec sincérité les restes à réaliser, ni de procéder aux rattachements de charges à l'exercice de

⁹⁷ Cf. Annexe 9.

⁹⁸ Sur la base du grand livre produit par le CDGFPT44.

⁹⁹ Soit 782 engagements comptables saisis à une date antérieure à celle du mandat (après déduction de 42 engagements saisis concomitamment au mandat), sur 5 658 mandats.

¹⁰⁰ À titre de comparaison, en 2019, la comptabilité du CDGFPT44 retraçait des engagements pour 15,3 % des mandats émis correspondant à 10 % du volume financier des dépenses réelles.

façon exhaustive, altérant ainsi la sincérité budgétaire. L'établissement s'est attelé à améliorer significativement le taux d'engagement comptable de ses dépenses en 2025, lequel atteint 92 % à fin octobre pour un objectif à 100 % au 31 décembre.

5.1.3 Un respect seulement récent de la mise en œuvre du principe d'annualité

L'établissement a engagé une démarche de sécurisation de ses procédures budgétaires, comptables et financières, avec l'appui de son comptable public et de la direction régionale des finances publiques (DRFiP). Cette démarche a donné lieu au printemps 2024 à la réalisation conjointe d'un diagnostic visant à vérifier l'exhaustivité des recettes et dépenses prises en charge et la qualité des processus. Le diagnostic a mis en lumière le non-respect du principe d'annualité, en raison de l'absence de rattachement à l'exercice d'un très grand nombre de dépenses et de recettes, liée d'une part aux défaillances de la comptabilité d'engagement, et d'autre part au défaut de suivi des encaissements et des émissions de titres de cotisations. Ainsi, sur l'exercice 2023, le nombre de mensualités de cotisations obligatoires comptabilisé était différent de 12 pour plus de 50 % des collectivités affiliées.

Plus largement, l'examen par la chambre du grand livre comptable (budget principal) de l'exercice 2024 a relevé 213 titres émis en 2024 relatifs à des produits de l'exercice 2023, non rattachés à cet exercice, pour un montant total de plus de 700 000 €. Malgré une amélioration depuis 2023, le taux de rattachement des charges reste très largement inférieur au 1/12^{ème} des charges annuelles réalisées. La chambre relève, là aussi, environ 220 mandats comptabilisés sur 2024, relatifs à des dépenses de l'exercice 2023, pour plus de 300 000 €.

Tableau n° 3 : Taux de rattachement des charges et des produits (tous budgets)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Taux de rattachement des charges</i>	0,6 %	0 %	0 %	0,6 %	2,56 %	2,71 %
<i>Taux de rattachement des produits</i>	0 %	4,31 %	0 %	0,93 %	3,2 %	2,22 %

Source : CRC d'après la liste des mandats et titres de rattachement transmise par le CDGFPT44

Dans l'optique d'améliorer le rattachement à l'exercice des charges et produits, le CDGFPT44 a indiqué que le calendrier de clôture est arrêté depuis 2024 en concertation avec le service de gestion comptable (SGC), et fixe une date limite pour la transmission des bordereaux de mandats et de titres. À l'issue de cette échéance, le service finances élabore un état des engagements restant à apurer, qui fait l'objet d'une validation par les services émetteurs concernés.

5.1.4 L'amélioration des procédures de recettes

Les cotisations des collectivités et établissements publics affiliés et les contributions des collectivités et établissements non affiliés sont déclarées via l'application « net.cotisation », en parallèle de leur paiement. Jusqu'en 2024, le rapprochement entre les montants déclarés et les sommes encaissées était effectué par le SGC, le CDGFPT44 n'opérant aucun suivi de ces recettes. Les déclarations de cotisations par les collectivités et établissements publics affiliés et

les encaissements sont désormais suivis mois par mois dans un tableau par le CDGFPT44, qui émet les titres correspondants sur la base de l'édition du P503¹⁰¹. L'annualisation de la comptabilisation de ces recettes, via la procédure de rattachement à l'exercice, a été mise en œuvre pour les comptes 2024.

Une politique de recouvrement des recettes a été définie avec le comptable public, dans le cadre d'une convention partenariale relative au recouvrement des produits locaux signée le 17 décembre 2024. Un travail a également été mené sur la résorption des restes à recouvrer anciens, qui ont été réduits de 60 % entre février 2024 et mai 2025 (passant de 81 créances de plus d'un an, représentant 63 980,95 €, à 38 créances pour un montant total de 25 842,01 €).

5.1.5 Une réorganisation de la chaîne de la dépense en réponse aux défaillances de la comptabilité d'engagement

L'organisation des délégations de signature en matière de dépense a connu plusieurs évolutions sur la période, en lien avec les réorganisations de la direction (cf. 1.3.2). En 2024¹⁰² puis en 2025¹⁰³, la signature des engagements comptables et juridiques de dépenses d'un montant inférieur à 5 000 € HT a été confiée aux directeurs délégués et aux chefs de services, sur le périmètre des dépenses concernant leur direction ou service. Malgré ces réorganisations successives, l'engagement de toutes les dépenses d'un montant supérieur à 5 000 € HT reste de la compétence exclusive du président du CDGFPT44, de même que le mandatement et l'émission des titres pour l'ensemble des dépenses et recettes.

Jusqu'en 2024, la comptabilité d'engagement en dépenses reposait uniquement sur l'équipe du service finances. Les faiblesses en matière d'engagement des dépenses et de traitement des factures dématérialisées mises en lumière par le diagnostic mené avec le comptable public ont motivé la révision de la procédure d'engagement des dépenses. Un « workflow » de validation des bons de commande a été mis en place et formalisé dans un document qui s'apparente à un organigramme fonctionnel nominatif, détaillant chaque étape du processus. La saisie des engagements comptables a été décentralisée au niveau des chefs de service, qui ont été formés à l'utilisation du logiciel comptable. Un suivi mensuel du taux d'engagement a été instauré en 2025. Les chiffres communiqués par l'établissement montrent ainsi une amélioration du taux d'engagement sur le premier semestre 2025 (54,6 % des mandats émis entre janvier et août). La chambre encourage le CDGFPT44 à poursuivre les efforts engagés sur la tenue de la comptabilité des dépenses engagées, afin d'améliorer la sincérité de ses comptes conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

¹⁰¹ Relevé des encaissements avant émission de titres.

¹⁰² Cf. arrêté de délégation de signature du président du 3 juillet 2024.

¹⁰³ Cf. arrêtés de délégation de signature du président du 26 mai 2025.

5.1.6 L'utilisation problématique d'une régie d'avances pour le règlement de frais professionnels

Une régie d'avances a été créée par arrêté du 8 janvier 1990 pour le paiement du carburant et des menues réparations des véhicules et des frais de réception du CDGFPT44. La DGS est régisseuse depuis le 1^{er} juillet 2020¹⁰⁴, faisant suite dans ces fonctions au précédent DGS. Le périmètre des dépenses autorisées a été progressivement élargi aux frais postaux, aux menues fournitures, aux achats en ligne de logiciels, d'abonnements et de documentation, ainsi qu'à l'ensemble des « *frais liés aux véhicules et déplacements (carburant, réparation, stationnement, péage)* » et aux « *frais de réception et de restauration* »¹⁰⁵. Dans la pratique, entre 2019 et 2024, les dépenses payées par la régie correspondent essentiellement à des frais de réception/restauration (67 %) et des frais de carburant (16 %), engagés par la DGS. Cette dernière ne disposant d'une délégation du président qu'à effet d'engager les dépenses mais pas de signer les mandats, elle ne se trouve pas dans une situation d'incompatibilité entre les fonctions de régisseur et d'ordonnateur délégué visée à l'article R. 1617-3 du CGCT.

Néanmoins, la chambre observe que les frais de restauration réglés par la régie concernent en majorité des repas d'affaire avec des partenaires extérieurs ou des repas de travail organisés entre la DGS et des agents de la direction du CDGFPT44 ou son président, qui sont imputés à tort au compte 6257 « *frais de réception* » alors que ces dépenses relèvent du compte 6238¹⁰⁶. En tout état de cause, la chambre rappelle que les justificatifs produits à l'appui de ce type de dépenses doivent permettre d'apprécier l'intérêt public de la dépense, en mentionnant le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion, et note que les états comptables produits par la régisseuse comportent généralement – mais pas systématiquement – ces indications.

Tableau n° 4 : Volume des dépenses payées par la régie d'avances

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Montant des dépenses en euros</i>	1 718 €	578 €	953 €	3 670 €	2 876 €	2 189 €

Source : CRC d'après les balances

Par ailleurs, le montant de l'avance fixé dans l'arrêté constitutif de la régie à 1 200 € excède le maximum prévu par l'article R. 1617-12 du CGCT, qui est égal au quart des dépenses annuelles à payer par le régisseur. Au regard du volume moyen des dépenses payées par la régie sur les trois derniers exercices (2 911 €), la chambre invite par conséquent le CDGFPT44 à réduire le montant de l'avance à 725 € au maximum, conformément à la réglementation.

¹⁰⁴ Arrêté du président du CDGFPT44 du 12 juin 2020.

¹⁰⁵ Délibérations du CA des 19 octobre 2000, 9 juillet 2020 et 2 décembre 2021.

¹⁰⁶ Cf. instructions M832 et M57 : « *le compte 6238 « Divers » enregistre notamment les frais de repas d'affaire ou de mission ne pouvant pas être rattachés à une réception organisée par la collectivité, ne se déroulant pas dans le cadre de fêtes, cérémonies, foires ou expositions et réglés directement à un prestataire.* ».

5.1.7 Une démarche globale de maîtrise des risques en construction

Le CDGFPT44 n'a pas mis en place de dispositif structuré de maîtrise des risques. Il ne dispose pas, à ce stade, d'une cartographie de ses processus ni de ses risques, ni d'un organigramme fonctionnel nominatif couvrant l'ensemble de ses processus.

Néanmoins, dans le cadre de la démarche de sécurisation de ses procédures de dépenses et de recettes, le CDGFPT44 a formalisé et documenté son processus achats¹⁰⁷. Celui-ci prévoit désormais une revue de pilotage mensuelle sur la base d'indicateurs de performance (taux d'engagement, taux de réalisation, délais de paiement). La chambre invite le CDGFPT44 à élargir cette formalisation à ses autres processus de gestion. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à poursuivre cette démarche.

Une chargée de mission « management de la performance, des risques et des processus » a été recrutée, avec pour objectif d'élaborer une cartographie complète des risques et des processus « à 360° », et des outils de pilotage par service. La signature d'une seconde convention de partenariat avec le SGC et la DRFiP est par ailleurs prévue le 13 novembre 2025.

5.2 La comptabilité patrimoniale

Le rapprochement entre l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2023 permet d'attester de leur parfaite concordance. L'actif de l'établissement est modeste. Au 1^{er} janvier 2025, le montant de l'actif immobilisé en valeur d'acquisition est de 9 378 459 €, et se compose principalement du bâtiment occupé par le CDGFPT44, dont il est propriétaire (5,74 M€), des logiciels (1,3 M€) et du matériel informatique (1 M€).

La chambre relève toutefois qu'un nombre important de biens correspondant à du matériel informatique et des logiciels anciens, datant du début des années 2000 voire avant et totalement amortis, demeurent à l'actif malgré leur probable mise au rebut. Les logiciels et matériels acquis avant 2006 représentent ainsi près de 11 % de la valeur brute des actifs inscrits aux comptes 2051 et 21838.

Elle relève également que certaines immobilisations ont été amorties sur une durée supérieure aux durées fixées par la délibération du 7 janvier 1998 du conseil d'administration, applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2024¹⁰⁸. C'est le cas, par exemple, de certains logiciels coûteux amortis sur 4, 6 voire 7 ans, alors que la durée d'amortissement prévue pour ce type de biens était de 3 ans ; de la virtualisation des serveurs et des copieurs, amortis sur 8 et 10 ans au lieu de 3 ans. C'est également le cas d'un certain nombre d'ordinateurs portables et de téléphones mobiles amortis sur une durée de 10 ans au lieu de 3 ans, qui en plus de n'être pas conforme aux règles fixées par le conseil d'administration, ne semble pas correspondre à leur durée probable d'utilisation.

¹⁰⁷ Cf. fiche de procédure du 1^{er} avril 2025.

¹⁰⁸ Les nouvelles durées d'amortissement ont été adoptées par le CA conformément à l'instruction M57, par délibération du 14 novembre 2023.

Par ailleurs, jusqu'en 2024, une partie de l'immeuble de bureaux appartenant au CDGFPT44 a été louée au Comité des œuvres sociales (COS) de Loire-Atlantique, pour un loyer annuel initial de 34 750 €¹⁰⁹. Conformément à l'article 33-1 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 modifié, les centres de gestion appliquant le référentiel M57 doivent amortir « *les biens immeubles productifs de revenu, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif* ». Le COS 44 est une association loi 1901, et bien qu'il ait pour mission de gérer les activités sociales et culturelles au bénéfice des agents publics, les bureaux qu'il occupe ne peuvent être regardés comme affectés à l'usage du public ou à un service public administratif. Partant, pour la partie louée à cette association, la chambre estime que l'immeuble du CDGFPT44 aurait valablement pu faire l'objet d'un amortissement en tant qu'immeuble productif de revenus.

Enfin, des cessions d'actifs totalement amortis ont été réalisées en 2020, 2021 et 2023 pour des montants modestes (8 989 € au total). Cependant, les plus-values correspondantes n'ont pas été comptabilisées au compte 192, qui permet d'affecter le prix de cession au financement de la section d'investissement tel que prévu par l'article D. 2331-3 du CGCT¹¹⁰.

5.3 La gestion des déplacements professionnels

5.3.1 Une attribution de véhicule de fonction irrégulière

L'attribution à la DGS d'un véhicule de fonction pour nécessité absolue de service à compter du 15 juillet 2024, décidée par le conseil d'administration¹¹¹, prévoit la prise en charge des frais de carburant, d'entretien, d'assurance et des impôts et taxes afférents à l'utilisation de ce véhicule à des fins professionnelles et personnelles. Cette mise à disposition donne lieu à la déclaration d'un avantage en nature forfaitaire depuis la paie du mois de septembre 2024, à hauteur de 12 % du coût d'achat du véhicule, conformément à la réglementation¹¹².

La délibération du conseil d'administration fait référence aux dispositions de l'article L. 721-3 du CGFP¹¹³ et de l'article 6 du décret n° 2022-250 du 25 février 2022 qui fixe la liste des emplois fonctionnels territoriaux dont les titulaires peuvent se voir attribuer un véhicule dans les conditions fixées à l'article L. 721-1 du CGFP. Figurent sur cette liste les DGS des communes de plus de 5 000 habitants, mais pas ceux des centres de gestion. Or, l'absence de

¹⁰⁹ Cf. convention d'occupation du 26 juin 2017.

¹¹⁰ Art. D. 2331-3 du CGCT : « *la différence constatée entre la valeur de cession d'une immobilisation et sa valeur comptable nette est obligatoirement enregistrée à la section d'investissement du budget préalablement à la détermination du résultat de la section de fonctionnement.* ».

¹¹¹ Délibération du CA du 9 juillet 2024. Le CDG s'est entouré des conseils d'un avocat pour rédiger cette délibération et l'arrêté d'attribution du véhicule de fonction.

¹¹² Arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale.

¹¹³ Art. L. 721-3 du CGFP : « *Un logement de fonction par nécessité absolue de service, un véhicule et des frais de représentation peuvent être attribués par délibération, dans les conditions fixées à l'article L. 721-1 aux agents territoriaux occupant un emploi fonctionnel ou collaborateurs de cabinet mentionnés sur une liste fixée par décret.* ».

mention à cet article ne permet pas d'attribuer à ces derniers un véhicule de fonction par assimilation avec les DGS des communes¹¹⁴. Le CDGFPT44 fonde cependant sa décision sur le principe de parité avec les services de l'État¹¹⁵, dont la jurisprudence considère qu'il s'applique en matière d'attribution d'un avantage en nature par les collectivités territoriales et leurs établissements publics¹¹⁶. En vertu de la combinaison de ce principe de parité et du principe de libre administration des collectivités, en application duquel l'attribution des avantages accessoires aux fonctionnaires territoriaux relève de la compétence des organes délibérants sous réserve qu'ils respectent les critères fixés par la loi et sans nécessité d'un texte réglementaire¹¹⁷, le CDGFPT44 considère que son conseil d'administration a compétence pour attribuer un véhicule de fonction à sa DGS, nonobstant l'absence de disposition visant cet emploi dans le décret du 25 février 2022, dans la limite de ce dont bénéficient les agents de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

Le CDGFPT44 s'appuie sur la circulaire du Premier ministre n° 5928/SG du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes, qui prévoyait l'attribution de véhicules de fonction aux directeurs d'établissements publics administratifs et aux directeurs départementaux. Celle-ci a cependant été abrogée par la circulaire du Premier ministre n° 6225-SG du 13 novembre 2020 relative à la nouvelle gestion des mobilités pour l'État. Contrairement à la précédente, cette circulaire ne mentionne plus les fonctionnaires pouvant bénéficier d'un véhicule de fonction¹¹⁸, mais précise que « *l'affectation de véhicules de fonction doit être limitée à des sujétions professionnelles objectives exigeant des déplacements récurrents en dehors des horaires professionnels usuels (astreintes nuit, astreintes week-end)* », ce qui ne semble pas démontré pour un DGS de centre de gestion. C'est ce qu'a indiqué le ministre de l'Intérieur dans sa réponse à une question écrite portant précisément sur l'attribution d'un véhicule de fonction aux DGS des centres de gestion (QE n° 7331) publiée au JO du 24 novembre 2023, qui considère que « *L'exercice des fonctions afférentes à l'emploi de DGS des CDG n'a pas pour effet de soumettre les agents concernés à des contraintes ou sujétions dont l'importance justifierait l'attribution d'un véhicule de fonction.* ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur soutient que les déplacements professionnels de la DGS répondent aux critères posés par la circulaire précitée pour définir les sujétions professionnelles permettant l'attribution d'un véhicule de fonction. Les exemples cités par l'établissement ne suffisent toutefois pas à apprécier l'ampleur et la récurrence de ces sujétions.

¹¹⁴ Cf. réponse du ministre de l'Intérieur et de l'outre-mer à la question écrite n° 7331, publiée au JO du 24 octobre 2023.

¹¹⁵ Art. L. 714-4 du CGFP : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.* ».

¹¹⁶ Cf. par exemple [CE 30 octobre 1996, req. n° 153679](#).

¹¹⁷ Cf. [CE 27 novembre 1992, req. n°129600](#) et [CE 2 décembre 1994, req. n°147962](#).

¹¹⁸ Les fonctions éligibles sont cependant mentionnées à l'annexe 3 de la doctrine de gestion des mobilités pour l'État et ses établissements publics, établie par la direction des achats de l'État (secrétaire général de ministère, directeur général d'administration centrale, directeur de cabinet de ministre, délégué interministériel nommé en conseil des ministres, directeur d'un service déconcentré régional, président exécutif ou directeur général d'un établissement public de plus de 200 ETP, président d'autorité administrative indépendante). Les fonctions de DGS du CDGFPT44, eu égard à l'effectif de cet établissement, ne sont pas assimilables aux fonctions précitées.

En tout état de cause, il n'est pas démontré que ces déplacements professionnels ne pourraient être effectués par la DGS au moyen d'un véhicule de service, le cas échéant avec une autorisation de remisage à domicile, voire ponctuellement au moyen de son véhicule personnel contre remboursement de ses frais kilométriques. La chambre invite par conséquent l'établissement à mettre fin à cet avantage en nature irrégulier et à privilégier la mise à disposition d'un véhicule de service.

Recommandation n° 5. : Mettre fin à l'attribution irrégulière d'un véhicule de fonction à la directrice générale des services (DGS), non prévue par le décret n° 2022-250 du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du code général de la fonction publique.

5.3.2 L'absence des documents retraçant l'utilisation des véhicules de service

Le CDGFPT44 dispose également de neuf véhicules de service, utilisés par les agents à l'occasion des déplacements professionnels, et dont les règles d'utilisation n'ont pas fait l'objet d'une formalisation particulière. Le CDGFPT44 précise que les utilisateurs ont l'obligation de remplir le carnet de bord du véhicule à chaque déplacement. La chambre n'a toutefois pu vérifier les carnets de bord que de trois véhicules, les six autres n'ayant pas pu lui être remis par l'établissement. Ces derniers ne concernaient par ailleurs que la période la plus récente, à partir de 2023, les carnets antérieurs ayant été détruits dès la fin de leur durée d'utilité administrative, dont il est admis qu'elle est de deux ans à compter de la dernière inscription¹¹⁹. Ces trois carnets de bord étaient correctement complétés. La chambre observe qu'aucun déplacement de la DGS n'y était retracé. Pourtant, jusqu'à l'attribution du véhicule de fonction, cette dernière était autorisée par ses ordres de mission à utiliser en priorité les véhicules de service pour ses déplacements, l'ordre de mission permanent valable sur l'année 2024 l'autorisant même à utiliser un « *véhicule de service avec remisage à domicile* ».

Quant au véhicule de fonction acquis en février 2023, l'établissement ne disposait d'aucun carnet de bord permettant de justifier de son utilisation comme véhicule de service avant son attribution à la DGS en juillet 2024. Les documents remis à la chambre ne lui ont ainsi pas permis de contrôler l'utilisation des véhicules du CDGFPT44 par la DGS, puisqu'aucun de ses déplacements avant 2025 n'est retracé dans les carnets de bord conservés par l'établissement. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a déclaré avoir dorénavant instauré une procédure de contrôle interne sur la tenue des carnets de bord de ses véhicules de service.

¹¹⁹ Cf. [instruction conjointe DAF/DPACI/RES/2009/018 de la direction des archives de France et de la DGCL du 28 août 2009 relative au tri et à la conservation des archives produites par les services communs à l'ensemble des collectivités territoriales \(communes, départements et régions\) et structures intercommunales.](#)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'application des règles en matière de transparence et de procédure budgétaire est satisfaisante. En revanche, malgré une amélioration sur le budget principal, les taux d'exécution budgétaire en dépenses illustrent une sous-consommation des crédits votés pouvant remettre en cause la sincérité du budget.

Par ailleurs, sur la période 2019-2024, la qualité comptable appelle des observations substantielles portant sur le non-respect du principe d'annualité comptable, en dépenses comme en recettes, lié d'une part au très faible niveau d'engagement comptable des dépenses, et d'autre part à l'absence de suivi des recettes et des encaissements. Le CDGFPT44 ne s'est engagé que très récemment dans une démarche corrective, notamment via la réorganisation de la procédure d'engagement des dépenses et l'instauration d'un suivi des recettes de cotisations et contributions. L'établissement est également en cours de structuration de son dispositif de maîtrise des risques au sens large. La tenue de la comptabilité patrimoniale est plus satisfaisante, en dépit de quelques anomalies relevées, avec toutefois un impact financier mineur.

S'agissant de la gestion des déplacements professionnels, la chambre constate que l'utilisation des véhicules de service du CDGFPT44 est insuffisamment contrôlée. La chambre recommande par ailleurs de mettre fin à l'attribution d'un véhicule de fonction à la DGS, les sujétions professionnelles liées à ces fonctions étant insuffisantes à justifier l'octroi de cet avantage en nature non prévu par la réglementation.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 Le budget principal

6.1.1 Les produits de gestion

Les produits du CDGFPT44 connaissent une évolution de 25 % sur la période de contrôle, passant de 8,9 M€ en 2019 à 11,1 M€ en 2024¹²⁰. Pour autant, celle-ci doit être nuancée par la fiabilisation de la procédure de rattachement des recettes à l'exercice seulement à compter de l'exercice 2024 (cf. 5.1.3). La fraction des recettes 2023 encaissées en 2024 qui n'a pu faire l'objet d'un rattachement en 2023 et a donc été comptabilisée sur 2024 est évaluée par le CDGFPT44 à 419 000 € dans le CFU 2024, ce qui ne correspond pas aux recettes non rattachées retrouvées par la chambre lors de son analyse des données issues du grand livre.

¹²⁰ Cf. Annexe 10.

Les missions obligatoires exercées uniquement pour le compte des affiliés sont financées par une cotisation obligatoire dont le taux fixé annuellement par le conseil d'administration est de 0,8 % de la masse salariale¹²¹ depuis 2019, équivalent au plafond autorisé par l'article L. 452-28 du CGFP. Ces recettes ont évolué entre 2019 et 2023 de 11 %. Les affiliés peuvent par ailleurs bénéficier de prestations facultatives, sous réserve du paiement d'une cotisation additionnelle fixée annuellement par le conseil d'administration à 0,30 % de la masse salariale. Ces recettes ont évolué dans une même proportion¹²². Le nombre d'affiliés est stable entre 2019 et 2024 et le nombre d'agents¹²³ suivis par le CDGFPT44 en légère diminution. L'augmentation des recettes des cotisations obligatoires et additionnelles s'explique donc par l'effet prix des rémunérations des agents des collectivités territoriales sur la période¹²⁴.

La contribution versée par les collectivités et établissements non affiliés adhérant au socle indivisible de missions est passée de 0,07 % à 0,12 % au 1^{er} janvier 2024. Malgré cette augmentation, ce taux est en-deçà du plafond réglementaire qui est établi à 0,20 % de la masse des rémunérations versées aux agents. Le CDGFPT44 justifie cette hausse en raison de l'évolution des dépenses liées au secrétariat du conseil médical et de ses coûts de structure. Sont désormais intégrées à cette contribution les publications d'offres d'emploi sur le portail numérique de la fonction publique, jusqu'alors facturées à l'acte.

Les recettes des missions facultatives financées sous forme conventionnelle ont fortement évolué sur la période, passant de 2 à 5,2 M€ entre 2019 et 2024. En 2024, les recettes les plus importantes proviennent par ordre décroissant : de la médecine du travail (2,2 M€), de la mise à disposition des missions temporaires (1,1 M€), des dépenses d'organisation des concours (0,2 M€) et des coûts-lauréats (0,2 M€). Ces recettes ont particulièrement progressé entre 2020 et 2021, en raison de l'évolution de deux prestations : la médecine du travail (de 0,5 M€ à 1,3 M€) et les mises à disposition de missions temporaires (évolution de 0,9 M€ à 1,3 M€). En ce qui concerne la médecine du travail, la hausse des recettes est due, d'une part, à l'évolution du mode de facturation avec la mise en place d'une cotisation unique qui est passée de 0,30 % avec paiement à l'acte des consultations à 0,51 % sans paiement à l'acte, et d'autre part, à l'amélioration du service rendu grâce au recrutement de personnel médical.

¹²¹ L'assiette des cotisations obligatoires et additionnelles et de la contribution pour le socle indivisible et fixé par les articles L. 452-27 et L. 452-30 du CGFP. Il s'agit de la « *masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité ou de l'établissement tels qu'ils apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie.* ».

¹²² Cf. Annexe 11.

¹²³ Les effectifs suivis par le CDGFPT44 s'établissent à 13 158 agents titulaires en 2024 contre 13 517 en 2019.

¹²⁴ La rémunération brute mensuelle des agents de collectivités territoriales a fortement progressé sur la période en raison des revalorisations du point d'indice en 2022 et 2023, auxquelles s'est ajoutée une progression de 5 points d'indice pour tous les agents au 1^{er} janvier 2024. Entre 2020 et 2024, la progression est estimée à 13,1 %. (Source : observatoire Adelyce).

6.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont évolué de 18 % entre 2019 et 2024, passant de 8,3 M€ en 2019 à 9,9 M€ en 2024¹²⁵, portées essentiellement par l'évolution de la masse salariale¹²⁶. Cette dernière a progressé au rythme de 3,3 % par an en moyenne entre 2019 et 2024, soit une augmentation de 21,7 %¹²⁷. Cette évolution est cohérente avec celle des effectifs permanents¹²⁸, de 3,2 % par an soit 21,2 % au total entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2024 (ce qui correspond à + 17,28 ETPT) et des emplois en missions temporaires (+ 1,67 ETPT entre 2019 et 2024). Les dépenses relatives aux fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) ont en revanche fortement diminué en lien avec leur raréfaction (de huit en 2019, ils ne sont plus que trois au 1^{er} janvier 2025).

6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Tableau n° 5 : Soldes intermédiaires de gestion 2019-2024 – budget principal

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (A)	8 910 124	8 123 895	9 327 161	9 925 883	10 170 659	11 169 649
Charges de gestion (B)	8 369 338	8 186 163	9 022 025	9 609 911	9 590 598	9 915 241
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	540 786	- 62 268	305 136	315 972	580 061	1 254 408
<i>En % des produits de gestion</i>	6,07%	-0,77%	3,27%	3,18%	5,70%	11,23%
Charges financières	3 687	3 313	2 940	2 567	2 193	1 882
Produits financiers	-	-	-	-	-	-
Charges exceptionnelles	10 479	30 692	4 293	20 908	6 863	20 187
Produits exceptionnels	146 084	3 275	3 092	-	9 907	14 793
CAF brute	672 704	- 92 998	300 995	292 497	580 912	1 247 132

Source : Comptes administratifs – retraitement CRC

Excepté un exercice déficitaire en 2020, expliqué par un ralentissement de l'activité en raison de la crise sanitaire de la covid 19, la situation financière du CDGFPT44 est satisfaisante. Cependant, les données de l'exercice 2024 doivent être analysées au regard de l'augmentation substantielle des recettes liée à la comptabilisation de 13 mois de cotisation (décembre 2023 - exercice 2024), évaluée à 419 000 € dans le rapport de présentation du CFU 2024, montant revu à la baisse par le CDGFPT44 lors de l'instruction, à 278 924 €. Pour autant, en 2025, le CDGFPT44 prévoit des recettes prévisionnelles en augmentation pour un montant 11 672 060 € (dont 450 000 € de recettes exceptionnelles).

¹²⁵ Cf. Annexe 10.

¹²⁶ Un seul agent recruté en 2022 étant porté par le budget annexe, les charges de personnel affectées à ce budget ne représentent que 1,3 % de la masse salariale du CDGFPT44.

¹²⁷ Cf. Annexe 7.

¹²⁸ En ETPT au 31 décembre.

6.2 Le budget annexe

6.2.1 Un fonctionnement régulier mais formalisé tardivement

Le budget annexe retrace les opérations régionalisées dont l'établissement assure la gestion en qualité de centre coordonnateur. Ces missions comprennent l'organisation des concours et examens professionnels de catégories A et B, la rémunération des fonctionnaires privés d'emploi de catégorie A ainsi que la gestion régionale de l'emploi public. Avec la signature du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation, le budget annexe est devenu le support budgétaire de l'ensemble des projets portés par la coopération régionale.

Avant l'adoption du schéma régional, le fonctionnement du budget annexe régional était régi par la charte régionale relative aux modalités d'exercice des missions communes 2019-2021. Celle-ci prévoyait notamment que le projet de budget préparé par le centre de gestion coordonnateur était transmis pour avis aux autres centres de gestion avant son adoption.

Le schéma régional adopté en 2022 confie au comité de direction régional (CODIR) le soin d'établir les modalités précises de fonctionnement et de pilotage du budget annexe¹²⁹ au plus tard pour le vote du budget 2024. Si le processus d'adoption du budget régional a été arrêté par la conférence des présidences en juin 2023, aucune autre précision sur les modalités de fonctionnement du budget annexe n'a été apportée par les instances de gouvernance jusqu'à l'adoption de l'avenant n°1 au schéma régional en juin 2025, qui comporte bien les précisions attendues. Celui-ci précise, notamment, les modalités de calcul des coûts salariaux assumés par chacun des centres de gestion pour les besoins de la coopération, qui feront désormais l'objet d'un remboursement.

6.2.2 Une situation financière confortable

Tableau n° 6 : Soldes intermédiaires de gestion 2019-2024 – budget annexe

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources d'exploitation	1 309 664	1 164 876	1 316 745	1 045 953	1 264 571	1 308 257
<i>Dont remboursement coût-lauréat</i>	86 318	2 949	1 321	38 005	38 281	19 219
<i>Dont compensation CNFPT</i>	1 152 386	1 161 927	1 305 655	982 953	1 219 820	1 289 038
Autres produits de gestion courante et atténuation des charges					708	4 254
Produits de gestion (A)	1 309 664	1 164 876	1 316 745	1 045 953	1 264 280	1 312 511
Charges à caractère général	1 600 962	833 220	548 226	1 205 876	1 167 841	917 241
Autres charges de gestion courante	-				246	875
Frais de personnel	-			7 314	106 920	106 942

¹²⁹ Cf. article 12 du schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation.

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges de gestion (B)	1 600 962	833 220	548 226	1 213 189	1 275 007	1 025 057
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 291 298	331 656	768 519	- 167 236	- 10 727	287 454
En % des produits de gestion	-22,24%	28,47%	58,37%	-15,99%	-0,85%	21,9%
Charges exceptionnelles	-			6 257	489	882
Produits exceptionnels	-	10 105	615			7 052
CAF brute	- 291 298	341 761	769 134	- 173 494	- 11 216	293 624
Résultat antérieur reporté	1 473 534	1 182 236	1 523 998	2 293 132	2 119 638	2 108 422
Résultat cumulé	1 182 236	1 523 998	2 293 132	2 119 638	2 108 422	2 402 046

Source : CRC d'après les comptes administratifs du CDGFPT44

En 2024, la compensation du CNFPT représente à elle seule 98 % des recettes de ce budget¹³⁰, sur lesquelles le CDGFPT44 n'a pas de prise. En effet, plus de 1,1 M€ proviennent du remboursement des concours, dépendant du calendrier, du coût de leur organisation et du remboursement des coût-lauréats aux autres centres de gestion.

En ce qui concerne les charges, plus de 800 000 € sont consacrés aux concours, dont 300 000 € de reversement au centre de gestion d'Ille-et-Vilaine en remboursement des concours organisés dans le cadre de la coopération interrégionale. Les autres charges concernent les actions de coopération régionale (dépenses de personnel, mise en place du contrat groupe prévoyance, promotion de l'emploi public et plus spécifiquement du métier de secrétaire de mairie).

Le solde de la dotation du CNFPT a vocation à financer les opérations régionales listées à l'article 1^{er} du décret du 6 février 2009¹³¹. La charte régionale relative aux modalités d'exercice des missions communes 2019-2021 prévoyait, dans son article 7, que l'excédent éventuel de la dotation du CNFPT destinée à l'organisation des concours non reversée à la

¹³⁰ Article L. 412-31 du CGFP : « Les missions transférées aux centres de gestion par l'article 11 de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale et par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale font l'objet, par le centre national de la fonction publique territoriale, d'une compensation financière pour un montant équivalent aux dépenses qu'il exposait au titre des attributions transférées. Les modalités du transfert et le montant des compensations financières à la charge du Centre national de la fonction publique territoriale sont déterminés par décret. II. - Les charges résultant de l'organisation par les centres de gestion des concours et des examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels des catégories A et B font l'objet d'une compensation financière à la charge de l'État, pour un montant équivalent aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des missions ainsi transférées. Les centres de gestion coordonnateurs perçoivent la compensation financière relative au transfert des missions aux centres de gestion. Des conventions sont conclues entre chaque centre de gestion coordonnateur et les centres de gestion mentionnés au premier alinéa du présent II, afin de définir les modalités de versement de la compensation financière. ».

¹³¹ « 1. L'organisation des concours et des examens professionnels pour certains cadres d'emplois relevant des catégories A et B ; 2. La prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi ; 3. Le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. ». Cf. décret n° 2009-129 portant approbation de la convention type prévue à l'article 22-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (convention de transfert de missions et de ressources du centre national de la fonction publique territoriale aux centres de gestion).

coopération Grand Ouest soit reversée aux centres de gestion cosignataires de la charte proportionnellement à la masse salariale des collectivités et établissements affiliés hors socle commun.

Le cas échéant, le budget annexe régional est équilibré par une participation des centres de gestion, correspondant à la couverture du déficit prévisionnel de l'exercice, qui est effacée lors de la reprise des excédents antérieurs après le vote du compte administratif N-1. Le budget annexe bénéficie en effet d'un excédent de fonctionnement cumulé très important, de 2 402 046 € à l'issue de l'exercice 2024. Pour autant, les excédents dégagés, qui résultent pour l'essentiel de la sous-utilisation des dotations du CNFPT, n'étaient jusqu'à présent pas répartis entre les centres de gestion et restaient dans le budget régional. L'avenant n° 1 au schéma de coordination, mutualisation et spécialisation, approuvé par le conseil d'administration du CDGFPT44 le 18 juin 2025¹³², prévoit désormais un reversement partiel du résultat excédentaire aux cinq centres de gestion, en fonction du temps passé par les équipes de chaque centre à la mise en œuvre du schéma et comptabilisé selon des critères fixés par cet avenant.

La chambre constate cependant que la dotation non utilisée du CNFPT n'est pas reversée à ce dernier. En cumul sur la période, celle-ci représente en effet un peu plus d'un million d'euros, qui sont conservés par le budget annexe régional et donc potentiellement utilisés à des fins différentes de leur destination initiale.

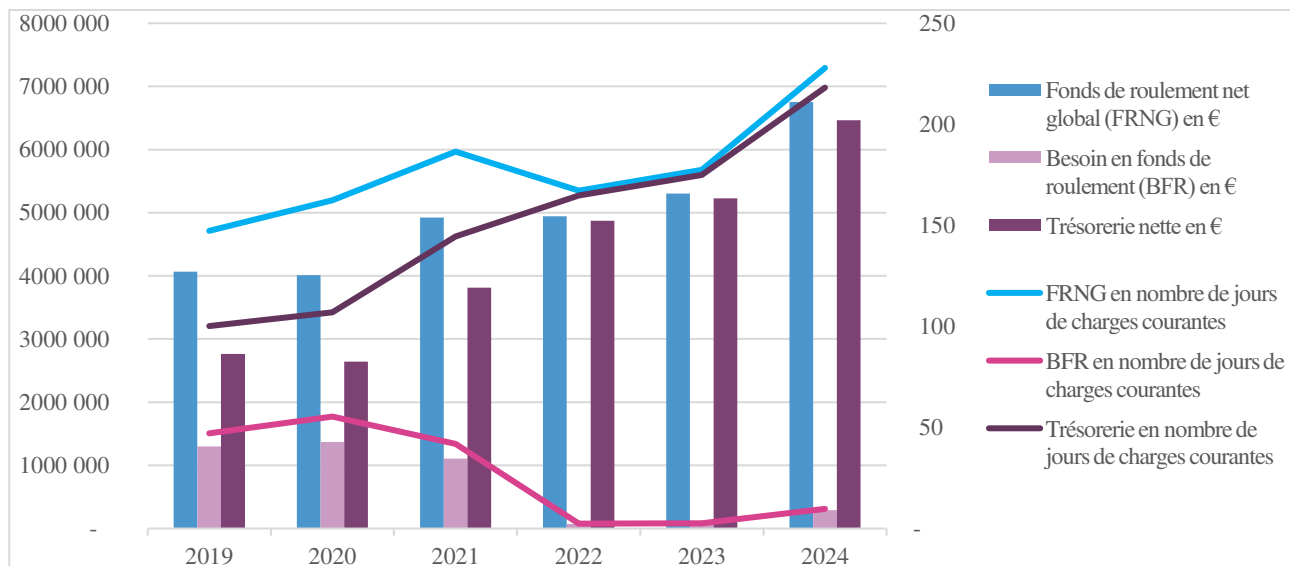
Aucun flux réciproque n'a été retracé entre les comptes du budget annexe régional et du budget principal du CDGFPT44 sur la période 2019-2024. Seul le compte de rattachement (c/451) est mouvementé réciproquement entre les deux budgets. À la clôture des comptes 2024, celui-ci présente un solde créditeur de 2 485 663 € dans les comptes du budget principal et figure au passif du bilan du CDGFPT44 (rubrique dettes non financières), constituant ainsi une ressource réduisant d'autant le besoin en fonds de roulement et dégageant de la trésorerie à son profit.

En 2025, les recettes du budget prévisionnel sont fixées à hauteur de 1 529 701 € dont une participation des centres de gestion membres de 242 101 €, dans la perspective de la montée en puissance des actions de coopération régionale.

¹³² En cours de signature par les cinq centres de gestion concernés.

6.3 Les ratios bilanciers

Graphique n° 1 : Fonds de roulement net global, besoin en fonds de roulement et trésorerie consolidés en euros et en nombre de jours de charges courantes



Source : CRC d'après la balance des comptes (budget principal et budget annexe)

Le fonds de roulement net global (FRNG) consolidé a fortement augmenté depuis 2019 (+ 66 %), passant de 4 M€ soit 147 jours de charges courantes à 6,75 M€ soit 228 jours de charges courantes, ce grâce à l'augmentation des réserves de l'établissement (+ 1,67 M€) et au résultat particulièrement excédentaire de l'exercice 2024. Le FRNG atteint ainsi un niveau très élevé, d'autant que le besoin en fonds de roulement (BFR) qu'il finance est extrêmement faible depuis 2022. Celui-ci correspond en effet en moyenne à cinq jours de charges courantes seulement entre 2022 et 2024, contre 48 jours en moyenne entre 2019 et 2021, en raison d'une importante réduction des créances du CDGFPT44, notamment sur l'exercice 2022.

La trésorerie consolidée a ainsi plus que doublé sur la période (+ 134 %). En 2024, elle atteint 6,46 M€, ce qui représente 218 jours de charges courantes et peut être considéré comme un niveau excessif.

De tels ratios bilanciers sont de nature à remettre en cause le maintien par le CDGFPT44 d'un niveau élevé de taux de cotisations, fixé au maximum légal (excepté pour la cotisation au socle commun), ainsi qu'un niveau de tarification de ses prestations qui aboutissent à dégager des ressources abondantes et visiblement supérieures à ses besoins. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste la critique de la chambre, estimant que le calcul des ratios bilanciers devrait exclure les résultats du budget annexe. Or, la chambre fait remarquer que les excédents du budget annexe se cumulent dans la trésorerie du CDGFPT44, n'ayant jamais été reversés aux CDGFPT des autres départements. Ce sont donc des fonds qui entrent bien comptablement dans le bilan du CDGFPT44. Contrairement à ce qu'avance l'ordonnateur dans sa réponse, l'excédent brut d'exploitation du budget principal est excédentaire tous les ans, excepté en 2020, année de la crise sanitaire, laquelle n'a manifestement pas eu de conséquence postérieure sur les exercices financiers du CDGFPT 44. En revanche, le budget annexe a bien été déficitaire en 2019, 2022 et 2023. Enfin, la chambre

signale que l'analyse du bilan du seul budget principal montre des ratios encore plus favorables, en raison du cumul des excédents annuels. En conséquence, la chambre maintient son observation critique sur le niveau particulièrement élevé des cotisations et des tarifs pratiqués par le CDGFPT 44.

6.4 L'investissement

Les dépenses d'investissement du CDGFPT44 sont modérées et sont passées de 327 000 € à 108 000 € entre 2019 et 2024. Elles comprennent le remboursement du capital d'un emprunt contracté en 2017 ainsi que des dépenses d'équipement composées essentiellement des dépenses de matériels de bureau, de sécurité des bâtiments et de système d'information.

La capacité de désendettement de l'établissement est particulièrement favorable, puisque celle-ci est inférieure à un an (excepté en 2020)¹³³.

6.5 L'absence de prospective financière

Le CDGFPT44 ne réalise aucune prospective financière. Il n'est pas en mesure de fournir à son conseil d'administration d'informations financières en lien avec les potentielles évolutions envisagées. Or, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires pour un certain nombre de collectivités territoriales, il apparaît essentiel de pouvoir communiquer celles-ci. Envisageant un agrandissement de son siège, le CDGFPT44 aurait tout intérêt à connaître ses marges de manœuvre financières futures. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur signale que le CDGFPT44 n'avait pas la nécessité de réaliser ce type d'exercice en raison de l'absence de perspectives d'investissement. Pour autant, la chambre rappelle que la prospective financière concerne aussi bien l'exploitation, que l'investissement et de ce fait, maintient son observation. En outre, l'ordonnateur fait état d'un besoin de ressources propres pour le réaménagement des locaux, ce qui justifie d'autant plus la mise en place d'une prospective financière suggérée par la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du CDGFPT44 est particulièrement favorable. Les produits du budget principal connaissent une forte évolution, de plus de 25 %, sur la période de contrôle. Les charges de gestion, quant à elles, évoluent de 18 %. Cette hausse est portée par l'augmentation de la masse salariale, en cohérence avec l'évolution des effectifs du CDGFPT44. En conséquence, excepté en 2020, le CDGFPT44 a enregistré de forts excédents d'exploitation.

Le budget annexe dégage, lui-aussi, un excédent de fonctionnement cumulé très important, qui n'était pas redistribué jusqu'à présent aux autres centres de gestion. La chambre note ainsi la décision prise par la coopération régionale en 2025 de reverser désormais partiellement les excédents à ses membres en fonction de leur participation à la mise en œuvre des actions de coopération, mais constate l'absence de reversement des dotations non consommées du CNFPT à ce dernier.

¹³³ Cf. Annexe 12.

La capacité de désendettement du CDGFPT44 est particulièrement favorable, inférieure à moins d'un an.

La trésorerie consolidée a plus que doublé sur la période (+ 134 %). En 2024, elle atteint 6,46 M€, ce qui représente 218 jours de charges courantes et peut être considéré comme d'un niveau excessif. Les ratios bilanciaux sont de nature à remettre en cause le maintien par le CDGFPT44 d'un niveau élevé des taux de cotisations, fixé au maximum légal (excepté pour la cotisation au socle commun), ainsi que d'un niveau de tarification de ses prestations, qui aboutissent à dégager des ressources abondantes et visiblement supérieures à ses besoins. Cette situation justifierait d'autant plus la mise en place d'une prospective financière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Nombre de structures affiliées et adhérentes 2019-2024	63
Annexe n° 2. Évolution des données des concours	64
Annexe n° 3. Coût des concours et des examens 2019-2024.....	65
Annexe n° 4. Présentation des CDG des Pays de la Loire	67
Annexe n° 5. Les axes stratégiques du schéma de coordination, mutualisation et spécialisation	68
Annexe n° 6. Évolution des effectifs permanents en ETPT	69
Annexe n° 7. Composition de la masse salariale	70
Annexe n° 8. L'absentéisme et les heures supplémentaires	71
Annexe n° 9. Taux d'exécution budgétaire	72
Annexe n° 10. Produits et charges de gestion du compte de résultat principal.....	73
Annexe n° 11. Recettes par type de missions et de financement	74
Annexe n° 12. Capacité de désendettement	75

Annexe n° 1. Nombre de structures affiliées et adhérentes 2019-2024

Tableau n° 7 : Nombre de structures affiliées au CDGFPT44 de 2019 à 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Affiliation obligatoire						
Communes	202	201	201	201	201	201
EPCI et autres établissements	61	61	60	60	60	60
Total	263	262	261	261	261	261
Affiliation volontaire						
Communes	0	0	1	1	1	1
EPCI, autres établissements, syndicats mixtes...	21	23	23	23	22	22
Total	21	23	24	24	23	23

Source : CDGFPT44

Tableau n° 8 : Nombre de structures adhérentes au socle commun

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Communes</i>	4	5	5	5	5	5
<i>EPCI et autres établissements</i>	4	4	5	5	5	8
<i>Département</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Région</i>	1	1	1	1	1	1
Total	10	11	12	12	12	15

Source : CDGFPT44

Annexe n° 2. Évolution des données des concours

Tableau n° 9 : Évolution des données des concours de 2019 à 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de concours ou examens organisés</i>	9	4	7	8	8	8
<i>Nombre de dossiers traités</i>	4294	2005	4638	2252	3514	2689
<i>Nombre de candidats</i>	4023	845	4334	2067	3183	2458
<i>Nombre de jours d'épreuves écrites</i>	8	3	7	4	5	5
<i>Nombre de jours d'épreuves (dont écrits)</i>	58	64	36	76	46	74
<i>Nombre de candidats absents</i>	1530	131	1372	362	749	438
<i>Taux d'absentéisme</i>	38,03%	15,50%	31,66%	17,51%	23,53%	17,82%
<i>Nombre de candidats admis</i>	656	322	784	611	933	713
<i>Nombre de candidats recrutés</i>	492	200	541	424	490	224
<i>Taux de recrutement</i>	75,00%	62,11%	69,01%	69,39%	52,52%	31,42%

Source : CDGFPT44

Annexe n° 3. Coût des concours et des examens 2019-2024

Tableau n° 10 : Coûts de concours et examens 2019-2024

Type	Cat.	Grade	Session	Budget	Niveau d'organisation	Nombre d'inscrits	Nombre de lauréats	Coût total de l'opération (€)	Coût lauréat (€)	Coût inscrit (€)
Examen	C	Adjoint administratif principal de 2ème classe	2019	BP	Départemental	155	85	31 032,58	365,09	200,21
Concours	C	Agent de maîtrise - BTP	2019	BP	CDG49 - 53 - 72 - 85	266	35	44 239,93	1 264,00	166,32
Examen	C	Agent de maîtrise	2019	BP	CDG85	395	130	60 159,79	462,77	152,30
Concours	C	ATSEM principal de 2ème classe	2019	BP	CDG85	1 221	51	70 511,63	1 382,58	57,75
Concours	C	Adjoint technique principal de 2ème classe EE	2019	BP	CR - CD44 - 49 - 85	77	23	28 900,51	1 256,54	375,33
Concours	B	Rédacteur principal de 2ème classe	2019	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	768	42	68 385,01	1 628,21	89,04
Concours	A	Ingénieur	2019	BP	Inter régional	1 109	199	199 857,23	1 004,31	180,21
Concours	A	PEA DESIGN	2019	BP	National	51	16	44 080,86	2 755,05	864,33
Concours	A	PEA VIOLON	2019	BP	National	252	75	115 998,38	1 546,65	460,31
<i>Total session 2019</i>						4 294	656	663 165,92		
Examen	C	Adjoint technique principal de 2ème classe	2020	BP	Départemental-régional	250	188	109 711,79	583,57	438,85
Concours	B	Technicien (report Covid sur 2021)	2020-2021	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	1 072				
Concours	A	EJE	2020	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	205	40	35 304,18	882,60	172,22
Examen	A	Ingénieur alinéas 1 et 2	2020	BP	Inter régional	478	94	127 460,15	1 355,96	266,65
<i>Total session 2020</i>						2 005	322	272 476,12		
Concours	C	Auxiliaire de Puér. principal de 2ème classe	2021	BP	CDG49 - 53 - 72 - 85	307	54	35 493,30	657,28	115,61
Examen	C	Adjoint administratif principal de 2ème classe	2021	BP	Départemental	110	62	29 625,73	477,83	269,32
Examen	C	Agent de maîtrise	2021	BP	CDG85	511	268	86 298,60	322,01	168,88
Concours	C	ATSEM principal de 2ème classe	2021	BP	CDG85	967	54	72 182,03	1 336,70	74,65
Concours	B	Technicien (report Covid)	2020-2021	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	1 072	137	110 491,44	806,51	103,07
Concours	B	Rédacteur principal de 2ème classe	2021	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	709	67	65 104,75	971,71	91,83
Concours	A	Ingénieur	2021	BP	Inter régional	962	142	176 539,25	1 243,23	183,51
<i>Total session 2021</i>						4 638	784	575 735,10		
Examen	C	Adjoint d'animation principal de 2ème classe	2022	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	85	53	24 994,03	471,59	294,05

Type	Cat.	Grade	Session	Budget	Niveau d'organisation	Nombre d'inscrits	Nombre de lauréats	Coût total de l'opération (€)	Coût lauréat (€)	Coût inscrit (€)
Examen	C	Adjoint technique principal de 2ème classe	2022	BP	Départemental-régional	212	143	100 406,78	702,15	473,62
Concours	B	Technicien	2022	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	950	141	136 222,98	966,12	143,39
Concours	B	Auxiliaire de Puér. principal de classe normale	2022	BP	Convention Ville de Nantes	110	61	22 006,86	360,77	200,06
Concours	B	ATEA principal de 2ème classe DANSE	2022	BP	National	267	56	98 359,43	1 756,42	368,39
Concours	B	ATEA principal de 2ème classe TUBA	2022	BP	National	36	14	40 714,76	2 908,20	1 130,97
Concours	A	EJE	2022	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	148	20	33 662,12	1 683,11	227,45
Examen	A	Ingénieur alinéas 1 et 2	2022	BP	Inter régional	444	123	112 672,91	916,04	253,77
<i>Total session 2022</i>						2 252	611	569 039,87		
Examen	C	Adjoint administratif principal de 2ème classe	2023	BP	Départemental	192	109	43 928,30	403,01	228,79
Examen	C	Agent de maîtrise	2023	BP	CDG85	668	325	107 358,36	330,33	160,72
Concours	C	ATSEM principal de 2ème classe	2023	BP	CDG85	676	64	70 642,39	1 103,79	104,50
Concours	B	Rédacteur principal de 2ème classe	2023	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	747	101	102 887,60	1 018,69	137,73
Concours	B	Auxiliaire de Puér. principal de cl normale	2023	BP	CDG49 - 53 - 72 - 85	97	40	29 982,64	749,57	309,10
Concours	A	PEA TUBA	2023	BP	National	21	9	34 117,85	3 790,87	1 624,66
Concours	A	PEA DESIGN	2023	BP	National	31	13	37 205,35	2 861,95	1 200,17
Concours	A	Ingénieur	2023	BP	Inter régional	1 082	272	211 969,55	779,30	195,91
<i>Total session 2023</i>						3 514	933	638 092,04		
Examen	C	Adjoint technique principal de 2ème classe	2024	BP	Départemental-régional	321	186	114 328,55	614,67	356,16
Concours	C	GBPM	2024	BP	Convention Ville de Nantes	276	49	80 310,62	1 638,99	290,98
Concours	B	Technicien	2024	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	1 266	267	188 819,56	707,19	149,15
Concours	A	EJE	2024	BAR	CDG49 - 53 - 72 - 85	267	74	60 330,64	815,28	225,96
Examen	A	PEA TUBA	2024	BP	National	8	3	26 373,56	8 791,19	3 296,70
Examen	A	PEA HARPE	2024	BP	National	10	4	27 626,98	6 906,75	2 762,70
Examen	A	PEA SAXO	2024	BP	National	45	16	52 323,94	3 270,25	1 162,75
Examen	A	Ingénieur alinéas 1 et 2	2024	BP	Inter régional	496	114	121 931,76	1 069,58	245,83
<i>Total session 2024</i>						2 689	713	672 045,61		

Source : CDGFPT44

Annexe n° 4. Présentation des CDG des Pays de la Loire

Tableau n° 11 : Présentation des CDG des Pays de la Loire (données 2019)

	CDGFPT44	CDG 49	CDG 53	CDG 72	CDG 85
<i>Nombres d'habitants du département</i>	1,4 millions	815 883	305 021	561 583	685 445
<i>Nombre de CT et étab.affiliés</i>	307	267	268	496	420
<i>Nombre de carrières gérées</i>	13 231	10 115	3 697	6 422	11 404
<i>Masse salariale des CT affiliées</i>	351 858 423 €	201 177 403 €	93 046 080 €	151 168 000 €	292 757 162 €
<i>Organisation</i>	6 directions 85.7 ETP	6 services 30.2 ETP	2 pôles 35 ETP	3 pôles 22.9 ETP	81.1 ETP
<i>Composition du Conseil d'administration</i>	34 élus	30 élus	28 élus	21 élus	29 élus
<i>Particularités</i>	Développement de nombreuses expertises	Activités centrées sur les principaux domaines d'intervention Peu de prestations facultatives	Département composé de beaucoup de très petites communes	Département composé de beaucoup de très petites communes	Intégré à la maison des communes

Source : schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation des CDGFPT des Pays de la Loire. Les données présentées sont de 2019.

Annexe n° 5. Les axes stratégiques du schéma de coordination, mutualisation et spécialisation

Tableau n° 12 : Présentation des axes stratégiques du schéma de coordination, mutualisation et spécialisation

Axes stratégiques	Les actions
Axe 1 – Promouvoir et renforcer l’attractivité et la performance de l’emploi public territorial	<p>Création et pilotage d’un observatoire régional de l’emploi.</p> <p>Mission générale d’information sur l’emploi public territorial, dont l’emploi des personnes en situation de handicap.</p>
Axe 2 – Accompagner les parcours dans l’emploi public	<p>Amélioration du processus d’organisation des concours et examens professionnels des catégories A et B.</p> <p>Publicité des listes d’aptitude avec un souhait de mise à disposition commune.</p> <p>Accompagnement dans l’emploi des agents territoriaux.</p> <p>Publicité des créations et vacances d’emploi des catégories A, B et C.</p> <p>Organisation de partage de pratique et d’outil pour la prise en charge des fonctionnaires des catégories A et B momentanément privés d’emploi.</p> <p>Aide aux fonctionnaires à la recherche d’un emploi après une période de disponibilité.</p> <p>Feuille de route opérationnelle relatives aux missions temporaires.</p> <p>Accompagnement professionnel et formation des agents territoriaux.</p> <p>Formation aux métiers territoriaux.</p>
Axe 3 – la qualité de vie au travail	<p>La médecine préventive.</p> <p>Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d’agissements sexistes (mise en place sur initiative du CDG72).</p> <p>Protection sociale complémentaire.</p> <p>Prévention des risques professionnels.</p>
Axe 4 – Faciliter la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales en soutenant leur sécurisation	<p>Assistance juridique statutaire, dont référent déontologue.</p> <p>Assistance à la fiabilisation des droits en matière de retraite.</p> <p>Le référent Laïcité (chefs de file : CDGFPT44 et 49).</p> <p>La médiation préalable obligatoire.</p> <p>La paye (prestation facultative).</p>

Source : Schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation des centres départementaux de gestion de la Loire-Atlantique

Annexe n° 6. Évolution des effectifs permanents en ETPT

Tableau n° 13 : Évolution des effectifs permanents du CDGFPT44 en ETPT

<i>Au 01/01</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	<i>Var. 2019- 2025</i>
Agents occupant un emploi permanent	84,55	81,70	85,50	89,28	95,04	96,03	98,98	17,1%
<i>Dont titulaires</i>	70,50	76,95	81,60	80,64	84,48	84,39	83,30	18,2%
<i>Dont contractuels</i>	13,72	4,70	4,45	8,55	10,67	11,40	14,88	8,5%
Répartition par catégorie :								
A	35,52	31,96	34,78	37,44	38,40	38,40	41,58	17,1%
B	26,60	25,92	27,55	26,88	27,55	29,76	28,42	6,8%
C	22,08	23,50	23,28	25,48	29,10	27,44	29,40	33,2%

Source : CDGFPT44

Note : ETPT (équivalent temps plein travaillé)

Annexe n° 7. Composition de la masse salariale

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 2019- 2024	Var. annuelle moyenne
Masse salariale	6 278 170	6 016 757	6 831 929	7 246 348	7 265 534	7 642 172	21,7%	3,3%
Traitements et salaires nets	4 465 675	4 243 368	4 914 457	5 065 334	5 124 780	5 499 031	23,1%	3,5%
<i>Dont personnel titulaire (6411)</i>	<i>2 806 910</i>	<i>3 111 701</i>	<i>3 130 222</i>	<i>3 263 996</i>	<i>3 374 680</i>	<i>3 576 259</i>	<i>27,4%</i>	<i>4,1%</i>
<i>Dont personnel non titulaire (6413)</i>	<i>1 265 420</i>	<i>977 787</i>	<i>1 528 081</i>	<i>1 746 843</i>	<i>1 657 053</i>	<i>1 684 534</i>	<i>33,1%</i>	<i>4,9%</i>
<i>Dont personnel pris en charge (FMPE) (6431)</i>	<i>231 827</i>	<i>141 470</i>	<i>123 723</i>	<i>88 458</i>	<i>66 722</i>	<i>32 040</i>	<i>-86,2%</i>	<i>-28,1%</i>
<i>Dont indemnités de jurys de concours soumises à cotisations (642)</i>	<i>59 437</i>	<i>27 423</i>	<i>53 985</i>	<i>56 255</i>	<i>34 826</i>	<i>212 992</i>	<i>258,3%</i>	<i>23,7%</i>
Charges sociales nettes	1 812 495	1 773 389	1 917 472	2 181 014	2 140 754	2 143 141	18,2%	2,8%

Source : Comptes de gestion/CFU (compte de résultat)

Annexe n° 8. L'absentéisme et les heures supplémentaires

Tableau n° 14 : Le taux d'absentéisme

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux d'absentéisme global*					
<i>Fonctionnaires</i>	6,0%	6,4%	3,2%	7,2%	8,3%
<i>Contractuels permanents</i>	6,8%	0,1%	1,3%	4,7%	1,6%
<i>Contractuels non permanents</i>	0,4%	0,2%	0,0%	2,7%	0,6%
Taux d'absentéisme médical** des agents permanents	4,7%	5,2%	1,9%	6,2%	7,7%
Nombre de jours d'absence pour motif médical par fonctionnaire	18,6	20,8	7,5	26,3	28,8

Source : CRC d'après les bilans sociaux et RSU

* toutes absences y compris maternité, paternité et autres

** toutes absences pour motif médical

Tableau n° 15 : Les heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'heures supplémentaires/complémentaires réalisées	232,77	217,67	223,12	669,12	228,17	174,24
<i>Dont missions temporaires</i>	62,42	175,67	89,42	352,90	77,75	27,00
Rémunération des heures supplémentaires/complémentaires	3 082 €	3 121 €	3 956 €	12 747 €	4 878 €	3 812 €
<i>Dont missions temporaires</i>	824 €	2 552 €	1 581 €	6 088 €	1 563 €	529 €
Nombre d'agents concernés	25	27	32	110	24	19
<i>Dont missions temporaires</i>	12	24	15	56	7	6

Source : CRC d'après la paie

Annexe n° 9. Taux d'exécution budgétaire

Tableau n° 16 : Taux d'exécution budgétaire (budget principal)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution avec RAR	76,0%	71,7%	82,0%	95,8%	93,3%	94,1%
Taux d'annulation	24,0%	28,3%	18,0%	4,2%	6,7%	5,9%
Recettes réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution avec RAR	96,8%	85,6%	100,0%	96,9%	97,7%	104,3%
Taux d'annulation	3,2%	14,4%	0,0%	3,1%	2,3%	-4,3%
Dépenses réelles d'investissement						
Taux d'exécution avec RAR	77,8%	48,9%	36,2%	37,5%	53,8%	47,8%
Part des RAR dans les prévisions	36,1%	9,1%	9,5%	11,5%	5,7%	29,7%
Taux d'annulation	22,2%	51,1%	63,8%	62,5%	46,2%	52,2%
Recettes réelles d'investissement						
Taux d'exécution avec RAR	268,7%	156,4%	100,0%	100,0%	79,5%	89,3%
Part RAR/prévisions	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Taux d'annulation	-168,7%	-56,4%	0,0%	0,0%	20,5%	10,7%

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019-2023 et le CFU 2024

Note : la constatation de restes à réaliser par le CDGFPT44 est limitée aux dépenses d'investissement

Tableau n° 17 : Taux d'exécution budgétaire (budget annexe)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution avec RAR	60,9%	35,2%	19,3%	84,6%	77,0%	65,7%
Taux d'annulation	39,1%	64,8%	80,7%	15,4%	23,0%	34,3%
Recettes réelles de fonctionnement						
Taux d'exécution avec RAR	113,3%	99,4%	100,13%	105,3%	101,3%	97,4%
Taux d'annulation	-13,3%	0,6%	-0,1%	-5,3%	-1,3%	2,6%

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019-2023 et le CFU 2024

Note : la constatation de restes à réaliser par le CDGFPT44 est limitée à la section d'investissement, dont ne dispose pas le budget annexe

Annexe n° 10. Produits et charges de gestion du compte de résultat principal

Tableau n° 18 : Produits de gestion compte de résultat principal 2019-2024

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019/2024
Produits des activités	7 980 022	7 359 995	8 691 060	9 395 460	9 661 133	10 836 055	36%
Autres subventions, dotations et participation	636 591	373 496	276 080	301 476	352 491	197 663	-69%
<i>Dont contribution pour personnel privé d'emploi</i>	<i>384 281</i>	<i>271 209</i>	<i>210 238</i>	<i>98 353</i>	<i>183 835</i>	<i>126 981</i>	<i>-67%</i>
Autres produits de gestion courante	220 090	209 596	247 825	52 242	52 690	8 421	-96%
Atténuation de charges	73 421	180 808	112 196	176 705	104 345	127 510	74%
Produits de gestion	8 910 124	8 123 895	9 327 161	9 925 883	10 170 659	11 169 649	25%

Source : Comptes administratifs CDGFPT44

Tableau n° 19 : Charges de gestion du compte de résultat principal 2019-2024

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général (chap. 011)	1 482 794	1 253 274	1 491 046	1 576 821	1 506 394	1 399 653
Charges de personnel et frais assimilés (chap. 012)	6 511 533	6 346 372	7 118 715	7 613 095	7 572 864	7 977 156
Autres charges de gestion courante	375 012	586 516	412 264	419 995	511 340	538 432
Charges de gestion	8 369 338	8 186 163	9 022 025	9 609 911	9 590 598	9 915 241

Source : Comptes administratifs du CDGFPT44

Annexe n° 11. Recettes par type de missions et de financement

Tableau n° 20 : Répartition des recettes (en euros) par type de missions et de financements

Missions	Financement	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Obligatoires</i>	Cotisation obligatoire	2 788 829	2 768 645	2 814 867	2 973 807	3 102 581	3 540 791
<i>Facultatives</i>	Cotisation additionnelle	1 042 345	1 036 457	1 058 573	1 117 745	1 159 871	1 326 165
<i>Facultatives</i>	Tarif conventionné	2 098 970	2 828 446	4 212 591	4 935 104	5 005 679	5 229 482

Source : CDGFPT44

Annexe n° 12. Capacité de désendettement

Tableau n° 21 : Capacité de désendettement 2019-2024

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>CAF brute</i>	672 704	- 92 998	300 995	292 497	580 912	1 247 132
<i>Remboursement des annuités de la dette</i>	33 333	33 333	33 333	33 333	33 333	33 333
<i>CAF nette</i>	639 371	- 126 331	267 662	259 164	547 579	1 213 799
<i>Encours de dette</i>	308 660	275 295	241 931	208 566	175 202	141 667
<i>Capacité de désendettement (en année)</i>	0,46	-2,96	0,80	0,71	0,30	0,11

Source : Comptes de gestion CDGFPT44



Envoyé en préfecture le 19/05/2026

Reçu en préfecture le 19/05/2026

Publié le 19/05/2026

ID : 044-284400025-20260507-2026_023_SG-DE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

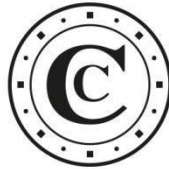
www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44 041 NANTES Cedex

Adresse mél.

paysdelaloire@ccomptes.fr



RÉPONSE

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

Cette réponse, jointe au rapport, engage la seule responsabilité de son auteur
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)

Envoyé en préfecture le 19/05/2026

Reçu en préfecture le 19/05/2026

Publié le 19/05/2026

ID : 044-284400025-20260507-2026_023_SG-DE



Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



**Réponse de Monsieur Philip SQUELARD,
Président du centre départemental de gestion
de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique,
au rapport d'observations définitives
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 5 février 2026**

Monsieur Philip SQUELARD
Président
Centre de Gestion de la Fonction Publique
Territoriale de Loire-Atlantique
6 rue du Pen Duick II
CS 66225
44262 NANTES Cedex 2

MONSIEUR LE PRESIDENT
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
25 RUE PAUL BELLAMY
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 01

Nantes, le 4 mars 2026

*Objet : Réponse au rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Centre de gestion
de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique*

Réf : ROD-2026-101

P.J : Mémoire en réponse

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes,

Par courrier du 5 février 2026, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Centre de Gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique pour les exercices 2019 à 2024.

J'ai été sensible à la reconnaissance, par la Chambre, des efforts accomplis par le Centre de gestion pour la promotion d'une gestion responsable et transparente et je m'engage à mettre en œuvre les correctifs nécessaires sur les points de faiblesse qui m'ont été signalés par le contrôle.

Je souhaite en revanche exprimer mon étonnement et mon désaccord s'agissant de la critique particulièrement sévère, et à mon sens infondée, relative à ***l'attribution irrégulière d'un véhicule de fonction à la DGS***. Je constate que les justifications que j'ai produites en réponse aux observations provisoires de la Chambre, de même que les réponses adressées par la DGS en tant que personne mise en cause, n'ont été que partiellement considérées, me laissant l'impression d'une contradiction imparfaitement menée qui est à l'origine de plusieurs erreurs. C'est pourquoi je souhaite engager, parallèlement à cette réponse, une demande de rectification de votre rapport.

A- le fondement juridique de l'attribution du véhicule de fonction par le Centre de gestion de Loire-Atlantique

Comme vous l'avez relevé, la délibération du conseil d'administration du Centre du 9 juillet 2024 a fondé l'attribution du véhicule de fonction à la DGS sur ***le respect du principe de parité*** entre les fonctions publiques territoriale et d'Etat, et l'article L.714-4 du Code général

de la fonction publique (CGFP) qui dispose que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.* »

La délibération se réfère donc à la circulaire du Premier ministre n° 5928/SG du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'Etat, des établissements publics de l'Etat et autres organismes, qui dresse la liste des attributions de véhicules de fonction pour les agents de l'Etat et prévoit l'attribution d'un véhicule de fonction aux directeurs d'établissements publics et aux directeurs départementaux. La délibération cite exactement la circulaire, dont la grille d'attribution des véhicules de fonction au titre des fonctions occupées mentionne bien (p.15) pour tous les ministères, les directeurs départementaux.

Vous faites valoir que cette circulaire a été abrogée par la circulaire du Premier ministre n° 6225-SG du 13 novembre 2020 relative à la nouvelle gestion des mobilités pour l'Etat, qui ne mentionne plus les fonctionnaires pouvant bénéficier d'un véhicule de fonction, mais que toutefois, les fonctions éligibles sont mentionnées à l'annexe 3 de la doctrine de gestion des mobilités pour l'Etat et ses établissements publics, établie par la direction des achats de l'Etat. Ces fonctions comprennent, notamment, celles de directeur d'un service déconcentré régional, ou de directeur général d'un établissement public de plus de 200 ETP. Vous en concluez que les fonctions de DGS du CDGFPT44, eu égard à l'effectif de l'établissement, ne sont pas assimilables aux fonctions précitées.

J'observe toutefois que les fonctions évoquées par le ROD sont tirées d'une référence erronée, parce que tronquée, au document de référence de la direction des achats de l'Etat relative à la gestion des mobilités pour l'Etat et ses établissements publics, en date du 1^{er} septembre 2025. Vous citez en effet les fonctions éligibles au titre de la 2^{ème} catégorie. Or l'annexe 3 de ce document comprend aussi à la page suivante une 1^{ère} catégorie de fonctions, qui vise ***exactement la même liste de fonctions éligibles que la circulaire de 2017, et en particulier, pour cette 1^{ère} catégorie, et pour tous les ministères, les directeurs de direction départementale.***

C'est donc à bon droit que la délibération du Centre de gestion affecte à la DGS, dans le respect du principe de parité, un véhicule de fonction qui est autorisé pour les directeurs départementaux de l'Etat. Je veillerai toutefois à mettre à jour cette délibération en visant les références juridiques exactes.

B- La prise en compte des sujétions professionnelles

Le rapport d'observations de la chambre me paraît également prendre insuffisamment en compte les ***sujétions professionnelles*** qui justifient l'attribution d'un véhicule de fonction à la DGS.

La circulaire du Premier ministre n°6225-SG du 13 novembre 2020 précitée précise bien que « *l'affectation de véhicules de fonction doit être limitée à des sujétions professionnelles objectives exigeant des déplacements récurrents en dehors des horaires professionnels usuels (astreintes nuit, astreintes week-end)* ».

Nous avons, la DGS et moi-même, donné plusieurs exemples concrets des contraintes attachées à sa fonction, en termes de déplacements :

- Déplacements fréquents dans des tranches horaires en dehors des horaires professionnels, avant 9h et après 19h ;
- Samedis matins, notamment pour les rencontres avec les élus ;
- Astreintes au titre de la sécurité du bâtiment : dimanches, nuits et jours fériés ;
- Nombreux déplacements impromptus.

Le large champ géographique de ses déplacements (département, région, inter-région) résulte en particulier de la fonction de coordination régionale assurée par le Centre de gestion de Loire-Atlantique. La Chambre a pourtant reconnu que cette coopération régionale « ancienne et dynamique » s'exprime à travers de nombreuses actions et réunions et d'évènements délocalisés, dans un souci de proximité exacerbé par les confinements du Covid.

Il me semble donc que le rapport de la Chambre conclut trop rapidement, et sans avoir approfondi notre argumentaire, que « *les exemples cités par l'établissement ne suffisent toutefois pas à apprécier l'ampleur et la récurrence de ces sujétions* ». Cette conclusion non étayée repose sur une vision abstraite et *a priori* de la fonction de DGS, également contenue dans la réponse ministérielle publiée le 24 novembre 2023, citée par le ROD, qui considère que « *l'exercice des fonctions afférentes à l'emploi de DGS des CDG n'a pas pour effet de soumettre les agents concernés à des contraintes ou sujétions dont l'importance justifierait l'attribution d'un véhicule de fonction* ».

Une telle assertion générale et abstraite ne répond pas à la définition de sujétions « objectives » posée par la circulaire, dont le pouvoir normatif est supérieur à une réponse ministérielle qui n'a qu'une valeur interprétative et ne crée pas de droit. Nos réponses ont au contraire objectivement éclairé ces sujétions.

Par ailleurs, faute d'avoir pris en compte la réalité objective des déplacements occasionnés par la nature des fonctions et les missions de la DGS, le rapport évoque comme solutions alternatives au véhicule de fonction, le véhicule de service avec remisage, voire le recours au véhicule personnel: « *Il n'est pas démontré que ces déplacements professionnels ne pouvaient être effectués par le DGS au moyen d'un véhicule de service le cas échéant avec autorisation de remisage à domicile voire ponctuellement au moyen de son véhicule personnel contre remboursement de ses frais kilométriques* ».

Or l'hypothèse du recours au véhicule personnel assorti d'indemnités kilométriques n'a pas été évoquée par le rapport d'observations provisoires, de sorte que la contradiction n'a pu valablement s'exercer sur ce point. Dès lors la DGS, destinataire de l'extrait la concernant, n'a pas été en mesure de présenter d'argumentaire en défense, et de démontrer que ses déplacements professionnels ne pouvaient raisonnablement être effectués avec son véhicule personnel.

Un tel recours au véhicule personnel aurait en effet été à l'origine de nombreuses complications administratives (ordres de mission, contrôles, assurances), et d'un risque élevé d'erreurs, voire d'irrégularités. L'ordre de mission permanent ne pourrait en effet couvrir la totalité des déplacements de la DGS, qui ont pour caractéristique de s'exercer dans un champ géographique large et d'être souvent imprévus, parfois urgents. Il aurait dès lors été nécessaire de solliciter des ordres de mission spécifiques, entraînant un alourdissement des procédures administratives, avec un risque d'échec en cas d'urgence ou de déplacement imprévu pendant un week-end. Les exemples fournis en réponse au ROP éclairent ces caractéristiques. Par exemple : « *Ces déplacements bien que programmés et organisés dans un agenda très contraint, font aussi très souvent l'objet d'ajustements, de lieux, d'horaires de dernière minute nécessitant une réactivité immédiate en termes de mobilité et disponibilité* ».

Cette **omission** dans le ROP d'un argument apparu au stade des observations définitives et non contredit, devrait donc conduire à **supprimer du ROD la mention du recours au véhicule personnel**.

La coexistence de plusieurs références juridiques et critères d'éligibilité contribue à l'imprécision qui caractérise le régime des véhicules de fonction dans le secteur local.

C. Un régime juridique encore incertain

C'est parce que nous avons noté, comme la Chambre le constate, l'absence de référence à la fonction de DGS de CDG à l'article 6 du décret n° 2022-250 du 25 février 2022, que nous avons choisi de fonder la délibération d'attribution non pas sur les articles L.721-1 et L.721-3 du CGFP, mais sur le principe de parité. La Chambre ayant récusé cette approche sur la base d'une référence juridique erronée, une rectification s'impose, d'autant plus que le ROD avance deux qualifications différentes de l'irrégularité présumée : des sujétions professionnelles insuffisantes et l'absence de fondement juridique résultant du décret n° 2022-250 du 25 février 2022.

L'absence de mention dans un décret spécifique suffirait à récuser l'extension du principe d'assimilation énoncé par la loi de 1987 aux avantages en nature, alors qu'il est notoirement acquis que le Centre de gestion de Loire Atlantique, compte tenu du nombre d'agents couverts, est assimilable à une **commune de plus de 400 000 habitants**. Il paraît donc incohérent d'admettre cette assimilation pour la rémunération et les dispositions statutaires et de l'exclure pour des avantages en nature qui ont un lien direct avec la rémunération ou le statut.

En revanche, toutes les conditions nécessaires à l'encadrement juridique de cette attribution ont été respectées par le Centre de gestion. La délibération du 9 juillet 2024 contient ainsi une motivation explicite fondée sur la nature et les contraintes inhérentes aux fonctions et missions de la DGS, et prévoit l'obligation d'évaluation et de déclaration de l'avantage en nature correspondant.

Cette délibération n'a fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité.

J'observe par ailleurs qu'aucun des nombreux contrôles menés par les CRC sur les centres de gestion, et en particulier sur leur parc automobile, n'a formulé de critiques du même type. Bien au contraire, l'attribution d'un véhicule de fonction au DGS d'un centre de gestion peut être soit constatée sans aucun commentaire négatif (CDG des Pyrénées orientales, 2022) soit assortie de recommandations pour en clarifier l'usage et préconiser une délibération annuelle sur l'attribution d'un véhicule de fonction au directeur général des services (CDG Seine-Maritime, 2023).

Face à un tel risque de traitement inéquitable de structures comparables, je crois légitime de demander le retrait total de l'observation de la chambre dénonçant le caractère « irrégulier » de l'attribution d'un véhicule de fonction à la DGS.

En conclusion, il me semble que l'observation du ROD relative au véhicule de fonction comporte de nombreuses erreurs juridiques ou d'appréciation qui justifient une **demande de rectification sur le fondement de l'article L.243-10 du code des juridictions financières** :

- Recours à une référence juridique erronée : le ROD fait référence aux fonctions de la 2^{ème} catégorie, et non de la 1^{ère} catégorie, citées par l'annexe 3 du document relatif à la doctrine de gestion des mobilités pour l'État et ses établissements publics pris en application de la circulaire du Premier ministre n° 6225-SG du 13 novembre 2020 ;
- Observations formulées en l'absence de contradiction : le recours au véhicule personnel n'était pas mentionné dans le rapport provisoire ;
- Rejet non étayé des justifications apportées au regard des sujétions professionnelles ;
- Critique d'irrégularité en contradiction avec les observations d'autres CRC reconnaissant la régularité d'une attribution de véhicule de fonction au DGS d'un centre de gestion, et préconisant très exactement les mesures prises par le Centre de gestion de Loire-Atlantique pour sécuriser sa propre décision.

Ma demande est soutenue par une jurisprudence administrative constante, qui reconnaît que « *la demande de rectification mentionnée à l'article L. 243-10 du code des juridictions financières (...) peut porter sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude, ou sur l'appréciation à laquelle la chambre régionale des comptes s'est livrée et dont il serait soutenu qu'elle serait erronée* » (**CE, n° 499568, Société Econotre, 3 février 2026 ; CE, 24 avril 2019, n° 409270**).

Le maintien de l'observation comportant un risque élevé d'incohérence et d'inéquité dans la production non juridictionnelle des juridictions financières, la rectification ne pourra avoir pour objet que le retrait total de l'observation. C'est en ce sens que j'engagerai la procédure de l'article L.243-10, au cas où vous n'exerceriez pas vous-même votre pouvoir de rectification sur le fondement de l'article R.243-20.

Je vous adresse en pièce jointe l'ensemble des réponses détaillées que votre rapport définitif me semble appeler.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes, à l'assurance de ma considération respectueuse.




Philip SQUELARD

Le Président

du Centre de Gestion de Loire-Atlantique.



Contrôle des comptes et de la gestion du Centre de Gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique

Exercices 2019 et suivants

Réponse aux observations définitives de la Chambre régionale des comptes

REPONSE AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Formaliser une gestion des risques d'atteinte à la probité en établissant notamment une cartographie des risques et mettre en œuvre les procédures de maîtrise des risques tel que recommandé par l'agence française anti-corruption (AFA), en application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Cette recommandation rejoint les priorités d'action du Centre de gestion.

Le Centre de gestion a fait le choix de se doter d'une expertise interne et a créé un emploi de catégorie A, occupé à plein temps depuis le 1^{er} janvier 2025.

Une démarche de cartographie des processus et des risques à 360° a pu être mise en place en impliquant l'ensemble des services afin d'en garantir l'appropriation. La cartographie des risques a été approuvée par le Bureau le 16 janvier 2026.

Le plan d'action qui en découle est en cours d'élaboration avec un fléchage prioritaire sur la maîtrise des risques d'atteinte à la probité incluant la formation des agents du Centre de gestion en 2026.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de déterminer les équilibres des différentes missions et d'adapter les produits perçus en fonction de leurs coûts afin de respecter les dispositions de l'article L. 452-26 du CGFP.

La recommandation de la Chambre rejoint nos priorités d'action à court terme : comme cela a été partagé au cours de l'instruction, la comptabilité analytique a été préparée en 2025 pour une livraison de la version 1 au 1^{er} trimestre 2026.

Recommandation n° 3 : Se conformer aux conditions d'exonération à la TVA des prestations des centres de gestion, en application de l'article 261 B du code général des impôts, ou délimiter les activités relevant du champ concurrentiel en isolant les recettes et dépenses afférentes, afin d'identifier les risques encourus et satisfaire à ses obligations fiscales, lorsque le CDGFPT44 disposera d'une comptabilité analytique en 2026.

Le Centre de gestion pourra s'appuyer sur la consultation fiscale effectuée en juillet 2023 et qui visait à sécuriser le cadre d'application de la TVA. Ainsi que le souligne la Chambre, la priorité a été donnée à la mise en place de la comptabilité analytique, préalable indispensable. Dans l'intervalle, le Centre de gestion a aussi sollicité la fédération nationale, conseil juridique des centres de gestion, sur l'opportunité d'un rescrit fiscal visant à préciser et actualiser les conditions d'assujettissement à la TVA de ses missions facultatives.

Le Centre de gestion prend en compte cette recommandation de la Chambre et engagera en 2026 la mise en place de ces groupements de moyens pour les prestations qui le justifieront en veillant à ne pas accroître la complexité du pilotage de gestion et à ne pas alourdir le fonctionnement des collectivités.

Recommandation n° 4 : Fiabiliser les données de suivi des effectifs du CDGFPT44.

Le Centre de gestion prend acte de cette recommandation et a d'ores et déjà revu ce suivi en conséquence.

Recommandation n° 5 : Mettre fin à l'attribution irrégulière d'un véhicule de fonction à la directrice générale des services (DGS), non prévue par le décret n° 2022-250 du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du code général de la fonction publique.

L'observation relative au véhicule de fonction comporte de nombreuses erreurs juridiques ou d'appréciation qui justifient une **demande de rectification sur le fondement de l'article L.243-10 du code des juridictions financières** :

- Recours à une référence juridique erronée : le ROD fait référence aux fonctions de la 2^{ème} catégorie, et non de la 1^{ère} catégorie, citées par l'annexe 3 du document relatif à la doctrine de gestion des mobilités pour l'État et ses établissements publics pris en application de la circulaire du Premier ministre n° 6225-SG du 13 novembre 2020 ;
- Observations formulées en l'absence de contradiction : le recours au véhicule personnel n'était pas mentionné dans le rapport provisoire ;
- Rejet non étayé des justifications apportées au regard des sujétions professionnelles ;
- Critique d'irrégularité en contradiction avec les observations d'autres CRC reconnaissant la régularité d'une attribution de véhicule de fonction au DGS d'un centre de gestion, et préconisant très exactement les mesures prises par le Centre de gestion de Loire-Atlantique pour sécuriser sa propre décision.

Le maintien de l'observation comportant un risque élevé d'incohérence et d'iniquité dans la production non juridictionnelle des juridictions financières, la rectification ne pourra avoir pour objet que le retrait total de l'observation. C'est en ce sens que j'engagerai la procédure de l'article L.243-10, au cas où vous n'exerceriez pas vous-même votre pouvoir de rectification sur le fondement de l'article R.243-20.

1. LA GOUVERNANCE

La Chambre souligne une gouvernance stable, lisible et organisée. Le Centre de gestion prend acte des points d'amélioration et souhaite nuancer quelques points en ce qu'ils ont été mis en œuvre tout ou partie depuis la fin de période d'instruction.

1.4. Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité ne sont pas mis en œuvre

La Chambre constate qu'aucun dispositif formalisé n'a été mis en place en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité à destination des élus et des agents du Centre de gestion

Le Centre de gestion précise que tous les principes existent et sont systématiquement mis en œuvre : déport des élus en conseil d'administration, en commission d'appel d'offres, déport des responsables administratifs des instances dans lesquelles ils sont amenés à siéger en tant qu'experts (CAO, instances paritaires notamment) dès lors qu'un risque de conflit d'intérêt est identifié, information systématique dans les instances internes administratives notamment. Le Centre de gestion s'engage à mettre en œuvre la formalisation de ces pratiques.

S'agissant de la cartographie des risques, le Centre de gestion précise que cette démarche a été lancée dès le 1^{er} janvier 2025 : la cartographie a été livrée en janvier 2026 et les procédures recommandées par l'AFA font partie du plan d'action 2026. Tous les agents du Centre de gestion ont été formés aux atteintes à la probité et au management des risques le 13 octobre 2025. Une formation sur la maîtrise des risques d'atteinte à la probité sera mise en place en 2026.

Concernant les élus, l'installation du nouveau conseil d'administration prévue le 30 juin 2026 donnera lieu à des actions d'information spécifiques auprès de ses membres à compter de l'automne.

1.5. L'équipe administrative du CDGFPT44

1.5.2. Un accompagnement lacunaire des agents du CDGFPT44 dans les situations difficiles et complexes

La notion d'accompagnement lacunaire apparaît forte au regard de l'existant, même si le Centre de gestion reconnaît que des améliorations en terme de communication doivent être apportées : elles ont d'ores et déjà été prises en compte.

S'agissant des dispositifs réglementaires relatifs aux référent laïcité, référent déontologie, protection des lanceurs d'alerte et référent éthique qui s'adressent aux collectivités du département ainsi qu'aux agents du Centre de gestion, le Centre de gestion prend acte de la distinction entre offre aux collectivités et offre interne aux agents et partage la nécessité que la formalisation soit expressément adressée aux agents du Centre de gestion. Cela sera mis en œuvre dans les plus brefs délais.

S'agissant de la plateforme de signalement proposée aux collectivités à l'échelle régionale, une communication spécifique concerne les agents du Centre de gestion. Par ailleurs, l'ensemble des managers du Centre de gestion ont été formés à la prévention des violences sexuelles et sexistes en 2025. Ces formations seront poursuivies et amplifiées dans le cadre notamment du plan égalité.

2. LES MISSIONS

Le Centre de gestion souligne que la progression des agents contractuels sur emploi permanent sur la période constatée est considérable et qu'elle doit être intégrée au volume total des agents relevant de son périmètre de responsabilité soit 42 970 agents estimés d'après nos sources INSEE.

Ainsi, La part des contractuels dans les collectivités et établissements publics affiliés de Loire-Atlantique est estimée à 2800 en 2023 (source RSU), portant à 15 867 agents, les titulaires et contractuels sur emplois permanents relevant des collectivités et établissements publics affiliés.

S'ajoutent les effectifs des collectivités et établissements publics non affiliés qui relèvent également du périmètre de responsabilité du Centre de gestion. La progression totale constatée entre 2019 et 2023 s'établit à + 8,6%.

2.1. Le périmètre et le champ d'exercice du CDGFPT44

2.1.2 L'exercice des missions facultatives

Médecine préventive

Le Centre de gestion remercie la Chambre de rappeler le contexte de grandes difficultés entre 2019 et 2021 du service de la médecine préventive puis de sa remise en mouvement progressive à partir de 2022 grâce à la politique volontariste du Centre de gestion en la matière alors même qu'il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire. Cette démarche a permis de recruter et stabiliser les effectifs de ce service sur la période constatée.

Concernant la « chute des adhérents » évoquée par la Chambre sur la période 2019-2024, le Centre de gestion émet une nuance en précisant que ce sont 24 adhérents qui ont choisi de rejoindre une offre du secteur privé en 2021 et 2022 au regard des difficultés susmentionnées. Huit autres ont mis fin à leur adhésion pour des raisons de fusion ou changement de siège social hors département.

Les 448 visites annuelles non honorées sur 6295 assurées en 2024 sont un point d'attention qui concerne aussi l'ensemble des employeurs publics.

Mise à disposition d'agents territoriaux

La Chambre note la forte diminution de la capacité du Centre de gestion à répondre aux besoins de recrutements temporaires des collectivités et établissements publics de son ressort.

En 2022, le Centre de gestion a pris en compte les difficultés émergentes dans ce domaine compte tenu des tensions du marché de l'emploi. La préoccupation du Centre de gestion relève de la nécessité même des collectivités et établissements publics à produire l'action publique du quotidien dans des conditions satisfaisantes et de leurs propres difficultés à faire face aux absences ponctuelles ou pénuries de candidatures et de son rôle d'accompagnateur.

Ainsi, le Centre de gestion, comme pour le service de médecine, s'est engagé dans une démarche volontariste : meilleur déploiement sur le territoire, professionnalisation des activités, recrutement de compétences *ad hoc*, développement de la CVThèque, partenariats avec France Travail et l'APEC ...

2.2. La coopération régionale : une coopération ancienne et dynamique

2.2.1 Le CDGFPT44 est le Centre de gestion coordonnateur des Centres de gestion de la région Pays de la Loire

La Chambre rappelle le processus de coopération ancré entre les cinq Centres de gestion des Pays de la Loire, formalisé dans deux outils contractuels qui se sont succédé, et dont la coordination est confiée au Centre de gestion de Loire-Atlantique. Elle note la structuration du schéma régional et regrette que le plan d'action du schéma régional de coordination, mutualisation et spécialisation ne soit pas suffisamment formalisé.

Le Centre de gestion partage cette approche. Il rappelle néanmoins la réalité de production et de mise en route de ce schéma.

Le schéma a été signé fin 2022 après 18 mois d'élaboration. La 1^{ère} année a été consacrée à la mise en route de la gouvernance politique et administrative dans un contexte de changement de 3 directions générales sur les 5 qui avaient établi le projet : comités de direction mensuels, commissions selon les axes choisis, conférence des présidences.

Le Centre de gestion précise également que 3 grands projets ont été concrétisés en 2023 et 2024, insistant sur la complexité de mise en œuvre à l'échelle de 5 centres de gestion : le contrat de prévoyance regroupant 1542 employeurs et 66 400 agents, la plateforme de signalement pour l'ensemble des collectivités de la région et leurs agents, la mise en place d'un partenariat CNFPT/France Travail/Coopération Régionale pour former annuellement une douzaine de demandeurs d'emploi au métier de secrétariat général de mairie et une sortie dans l'emploi immédiate.

2.3. L'analyse de la qualité du service rendu aux usagers

La Chambre souligne les actions conduites pour prendre en compte les attentes et les besoins des usagers du Centre de Gestion.

Le Centre de Gestion confirme qu'il réitérera les évaluations de ses prestations et de ses réponses apportées aux collectivités et établissements de son ressort comme l'y encourage la Chambre.

Une actualisation du diagnostic de territoire a été lancée début 2026 avec une première restitution prévue au Conseil d'administration en mars 2026 complétée au fil des semaines et mois suivants.

2.4. Le financement des missions

2.4.2 Une absence de comptabilité analytique fortement pénalisante

La Chambre souligne l'absence de comptabilité analytique et son impact potentiel sur le pilotage du Centre de gestion.

Le Centre de gestion insiste sur le fait qu'il dispose des coûts directs de chaque prestation et du coût global de ses charges de structure. C'est sur cette base et en utilisant des ratios standardisés qu'ont été construits les tarifs des prestations.

Il confirme également que la comptabilité analytique a été lancée en 2025 et qu'elle permettra de conforter les tarifs ou de les ajuster.

2.4.3. Le financement des missions facultatives

La Chambre indique que la répartition entre les prestations facultatives financées par la cotisation additionnelle et celles financées par un tarif ne serait pas clairement définie.

Le Centre de gestion a procédé à des choix en lien avec le contexte de son territoire et ce qu'il a estimé relever d'un principe de réalité de gestion.

Les prestations financées par la cotisation additionnelle entrent dans le champ des obligations réglementaires de l'ensemble des collectivités et des établissements publics affiliés : conseil juridique, conseil en hygiène et sécurité, animation du réseau des secrétaires généraux et générales de mairie. S'y ajoutent des prestations dont il a été considéré qu'elles ne sont pas dissociables de celles financées par la cotisation obligatoire compte tenu des choix organisationnels de mutualisation : publication des offres d'emploi en lien avec la déclaration des vacances d'emploi, référent alerte éthique en lien avec les référents déontologiques. Le financement de ces prestations par la voie de la cotisation nous paraît adapté à leur nature.

Les autres missions facultatives sont adaptées à une tarification à l'acte : y recourir relève d'un choix politique et financier de chaque collectivité ou établissement public, ne justifiant pas une mutualisation indifférenciée des coûts (par exemple la paie, la médecine du travail, le conseil en organisation). Du point de vue interne, la facturation de ces prestations est aisée et ne génère pas de coûts de gestion disproportionnés.

2.4.4 Le non-assujettissement à la TVA des prestations facultatives

Le Centre de gestion ne s'est pas contenté du rescrit fiscal et a effectué une consultation en juillet 2023 pour sécuriser le cadre d'application de la TVA. Puis, ainsi que le souligne la Chambre, la priorité a été donnée à la mise en place de la comptabilité analytique, préalable indispensable.

En 2025, le Centre de gestion a également sollicité la Fédération nationale des centres de gestion sur l'opportunité d'un rescrit fiscal qui permettrait d'actualiser les conditions d'assujettissement à la TVA des missions facultatives.

Le Centre de gestion confirme que la recommandation de la Chambre est prise en compte et que les études nécessaires à la mise en place de groupements de moyens pour les prestations qui le justifieront sont au plan de charge 2026. Le Centre de gestion précise qu'il veillera à ne pas accroître la complexité du pilotage de gestion et à ne pas alourdir le fonctionnement des collectivités.

2.5. Le recours à des prestations externes de conseil en ressources humaines

Sur le recours aux marchés de prestation intellectuelle, évalué par la Chambre à 648 620 € sur la période 2019-2024, le Centre de gestion indique que ce montant recouvre des recours à expertises de natures très différentes partagées au cours de l'instruction selon le détail suivant :

Le premier registre de ces recours concerne les accompagnements du projet de développement fixé pour le mandat pour un montant moyen de 44 000 euros annuel, soit l'équivalent de moins d'un emploi à temps plein de catégorie B chargé, sans commune mesure avec la quantité et la qualité des productions. Ce choix d'externalisation a relevé d'une décision d'équilibre entre gestion des deniers publics, capacité à faire, nécessité d'aller assez vite ainsi que complexité des dossiers et nature des changements à opérer. Dans tous les cas, il s'est agi de démarches participatives visant à du transfert de compétences auprès des équipes du Centre de gestion, permettant au fil du mandat de diminuer progressivement les recours à tiers extérieurs.

Une partie des recours à prestations s'adresse aux collectivités en s'intégrant à l'offre de service du Centre de gestion ; cela est le cas pour les « comités de conseil » animés par une psychologue du travail (11 000 euros en moyenne /an), proposés aux collectivités adhérentes à l'offre de santé au travail. A compter de 2026 devant l'accroissement des besoins en matière de santé au travail, ce dispositif sera revu en intégrant notamment le recrutement d'un ou une psychologue du travail.

Le deuxième registre de recours à prestation externe concerne des recours à des conseils juridiques hors ressources humaines, d'appuis contentieux, de consultations spécialisés dans le domaine assurantiel ainsi que l'appui à la définition du schéma directeur du système d'information, la stratégie de communication associée, le tout pour un montant moyen de 48 000 euros annuel. Ce choix d'externalisation relève de l'équilibre entre bonne gestion des deniers publics et la sécurité technique et juridique dans des domaines très pointus tels que l'externalisation de l'infrastructure informatique.

Enfin, la Chambre s'étonne du recours à des prestations de conseil en ressources humaines au motif qu'elles relèveraient du cœur de métier des agents du Centre de gestion. Le Centre de gestion rappelle d'une part que les agents experts qui accompagnent les collectivités ne sont pas rattachés au service des ressources humaines du Centre de gestion, que leurs missions sont exclusivement tournées vers les collectivités et établissements publics, que ces agents, ne dépendant pas du service ressources humaines, n'ont pas à mettre en œuvre la politique RH du Centre de gestion, ni à avoir accès aux données sensibles qui concernent leurs collègues en interne du Centre de gestion telles que la rémunération, les situations familiales ou professionnelles, les éléments de carrière etc.

Dans la période visée, le service Ressources Humaines interne, peu étoffé, a été en difficulté avec plusieurs mobilités et des vacances de postes successives en raison de recrutements difficiles. La densité des changements à opérer et la quantité de chantiers très importants et sensibles à ouvrir dans les délais les plus courts possibles tels que le temps de travail, la mise à jour du régime

indemnitaire, le pilotage de la masse salariale ou la réorganisation du service en plus du quotidien classique en matière de ressources humaines destiné aux agents permanents du Centre de gestion nous ont conduit à décider de confier certaines de ces missions à des tiers.

Ainsi que le souligne la Chambre, plusieurs chantiers restent d'ailleurs à régler tels que le télétravail, les ASA ou la stabilisation de données.

3. LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1. L'organisation du processus commande publique doit être formalisée

La Chambre indique que les procédures de la commande publique sont maîtrisées par les services et que les processus ont été documentés en novembre 2025. Cette documentation a vocation à se poursuivre.

Sur la liste des marchés communiquée par le Centre de gestion, le Centre de gestion indique que tous les marchés de plus de 40 000 € HT ou ayant fait l'objet d'une publicité via la plateforme marchés publics ont été transmis.

Les trois marchés cités par la Chambre sont d'un montant inférieur à 40 000 € HT et ont fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence simplifiée via la consultation directe de trois prestataires.

4. LES RESSOURCES HUMAINES

4.1. L'organisation et la stratégie de gestion des ressources humaines

En matière d'organisation et de stratégie de gestion des ressources humaines, le Centre de gestion rappelle le contexte délicat du service ressources humaines sur la période 1019-2023 (déficit de compétences, absences, difficultés de recrutement, mobilités concomitantes...) induisant des retards dans la gestion des ressources humaines qu'il reconnaît bien volontiers tout en rappelant qu'il a dû faire des choix de priorisation pour une remise à niveau progressive.

4.1.1. Une mise en œuvre incomplète des lignes directrices de gestion

Le Centre de gestion prend acte des améliorations à apporter.

S'agissant des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, elles ont fait l'objet d'un bilan à l'issue de leur première année de mise en œuvre en comité social territorial le 30 novembre 2021 puis dans les trois commissions administratives paritaires le 3 décembre 2021. Elles arrivent à échéance en 2026. Leur renouvellement est lancé selon une méthode participative identique à celle adoptée en 2021, mobilisant collectivités et partenaires sociaux. Le planning de travail prévoit la présentation du bilan et des perspectives d'évolution en instances représentatives du personnel.

4.1.2. Une production insuffisante des données sociales relatives au personnel du CDGFPT44

La Chambre estime insuffisante la production des données sociales relatives au personnel du Centre de gestion car celui-ci ne présente pas de rapport social unique (RSU) spécifique, tant au comité social territorial (CST) qu'au conseil d'administration. Ces données ont été jusqu'ici intégrées au rapport social unique mutualisé établi au titre des collectivités et établissements rattachés.

Le Centre de Gestion partage la distinction à prendre en compte entre données propres et données consolidées et indique qu'un rapport distinct sera dorénavant constitué pour le Centre de gestion, produit dans les instances *ad hoc* et les délais réglementaires.

4.1.3. Le manque de fiabilité des données permettant de suivre l'évolution des effectifs

Le Centre de gestion prend acte des écarts relevés par la Chambre entre les différents documents recensant ses effectifs permanents et contractuels. Le contrôle de la concordance de ces documents a fait l'objet d'une mise au point organisationnelle.

4.2. Des procédures de recrutement partiellement formalisées et imparfaitement maîtrisées

La formalisation du processus de recrutement est aboutie depuis novembre 2025.

4.3. Un temps de travail insuffisamment encadré

4.3.1. Les autorisations d'absences exceptionnelles

Le régime des autorisations d'absences exceptionnelles du Centre de gestion fera l'objet d'une mise à jour en 2026.

4.3.3 Un défaut d'organisation du télétravail

La formalisation du cadre de télétravail est inscrite au plan de charge 2026 du Centre de gestion.

5. LA QUALITE DES COMPTES ET DE LA GESTION

5.1 Une démarche tardive d'amélioration des processus budgétaires et comptables

La Chambre constate que le Centre de gestion s'est engagé dans une démarche de fiabilisation, de sécurisation et de pilotage de ses processus budgétaires et comptables. Le Centre de gestion a pris bonne note des actions qui restent à conduire pour poursuivre cette démarche et qui sont inscrites à son plan de charge.

5.1.1. Une qualité perfectible des prévisions budgétaires en dépenses

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est supérieur à 93% depuis 2022.

5.1.3. Un respect seulement récent de la mise en œuvre du principe d'annualité

Le Centre de gestion rejoint l'analyse de la Chambre quant à l'insuffisance de la procédure de rattachement jusqu'en 2023. Ces déficiences ayant été constatées en 2021, une réorganisation du service a été opérée afin de disposer des compétences appropriées, permettant la mise en place des travaux nécessaires à une politique de rattachement conforme au principe d'annualité.

En parallèle, le travail de coopération avec le service de gestion comptable s'est renforcé amenant à la mise en place du calendrier de clôture concerté à partir de 2023 puis en 2024 et 2025. C'est ce qui explique le résultat exceptionnel constaté en 2024.

5.1.4. L'amélioration des procédures de recettes

Le Centre de gestion se félicite du constat par la Chambre de l'amélioration des procédures de recettes, parallèle à celle des dépenses. Jusqu'en 2024, le suivi des recettes était existant mais en effet insuffisant.

5.1.6. L'utilisation problématique d'une régie d'avances pour le règlement de frais professionnels

La régie du Centre de gestion a fait l'objet d'une vérification par le service de gestion comptable le 17 janvier 2023 qui avait conclu à une tenue conforme et satisfaisante. Le Centre de gestion s'est donc appuyé sur cette conformité et prend en compte les remarques formulées par la Chambre pour systématiser la complétude des justificatifs produits et ajuster le montant de l'avance. Ce dernier point sera programmé au cours d'un conseil d'administration en 2026.

5.1.7. Une démarche globale de maîtrise des risques en construction

Le Centre de gestion dispose depuis janvier 2026 d'une cartographie de ses processus et d'une cartographie de ses risques, issues de la démarche « Risques, processus et performance » initiée en janvier 2025 et évoquée plus haut.

Les processus achats, marchés publics et recrutement ont d'ores et déjà été formalisés et cette formalisation va s'élargir progressivement.

5.2 La comptabilité patrimoniale

Le Centre de gestion prend note des remarques de la Chambre quant à la nécessaire mise à jour des logiciels et matériels portés à l'actif et à la comptabilisation des plus-values, tout en soulignant que celles-ci restent modestes.

Les durées d'amortissement ont été mises à jour dans le cadre de l'adoption du règlement budgétaire et financier en novembre 2023 et sont respectées.

5.3 La gestion des déplacements professionnels

5.3.1 Une attribution de véhicule de fonction irrégulière

Les arguments du Centre de gestion qui conteste l'observation de la Chambre sont développés dans le courrier de réponse adressé au président de la Chambre ainsi qu'en synthèse dans la rubrique des recommandations.

5.3.2. La disparition des documents retraçant l'utilisation des véhicules de service

Le contrôle de la Chambre a révélé des défaillances dans la production des carnets de bords des véhicules de service : seuls trois carnets sur les dix véhicules de services ont pu être fournis et ce malgré les consignes qui avaient été données en interne à plusieurs reprises. L'ensemble des carnets de bord ont immédiatement été vérifiés, assorti d'une mission de contrôle interne.

6. LA SITUATION FINANCIERE

Le Centre de gestion a pris connaissance de l'analyse de la situation financière des budgets principal et annexe du Centre de gestion par la Chambre qu'il partage globalement tout en attirant l'attention de la Chambre sur deux points.

La Chambre constate que « la dotation non utilisée du CNFPT n'est pas reversée à ce dernier », or cette modalité n'est pas prévue par le décret du 6 février 2009.

La Chambre estime aussi que les ratios bilanciaux sont de nature à remettre en cause le maintien par le Centre de gestion des taux de cotisations et du niveau de tarification des prestations.

Le Centre de Gestion ne partage pas cette approche en rappelant en premier lieu que les produits exceptionnellement rattachés ont fait de l'année 2024 un profil hors norme.

Par ailleurs, il est souligné que le volume et la qualité des expertises socle se sont considérablement accrus sur la période faisant l'objet du contrôle, amenant certes des recettes (tarification) mais aussi des dépenses importantes (moyens techniques, humains notamment) : le Centre de gestion a besoin de maintenir dans le temps ses appuis et expertises et d'en assurer l'excellence en continuité, sans lesquels les collectivités devront recruter ou se tourner vers des prestataires tiers à des coûts supérieurs.

La diversification des offres de service moyennant tarification contribue donc à l'appui fondamental dans des domaines cruciaux que sont la santé au travail, les conseils statutaires, la discipline, le recrutement ou la fidélisation des équipes de travail et requiert des moyens techniques et humains constants et en développement.

Par ailleurs, la dynamique de la coopération régionale et des actions d'une ampleur unique en France telle que la mise en place d'un contrat de prévoyance à l'échelle régionale nécessitent des moyens appropriés pour assurer, dans le temps, la réponse aux exigences légitimes des affiliés et non affiliés ainsi qu'aux objectifs du schéma de coopération et aux attentes formulées par la Chambre sur le pilotage en plan d'action.