

ASSEMBLEE DE CORSE COMMISSION PERMANENTE

REUNION DU 6 MAI 2020

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE
CORSE**

**PRESENTAZIONE DI U RAPORTU D'USSERVAZIONE
DEFINITIVE DI A CAMERA REGIONALE DI I CONTI DI
CORSICA IN QUANTU A L'ESERCIZIU DI U PUTERE DI
TUTELA DI A CTC/CdC NANTU A A GESTIONE DI E
RISORSE UMANE IN L'AGENZE E UFFIZII**

**PRESENTATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES
COMPTES DE CORSE CONCERNANT L'EXERCICE DU
POUVOIR DE TUTELLE DE LA CTC/CdC SUR LA GESTION
DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES AGENCES ET
OFFICES**

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

La Chambre Régionale des Comptes de Corse (CRCC) a communiqué le 22 octobre 2019 un rapport d'observations définitives (ROD) s'agissant de l'exercice du pouvoir de tutelle de la CTC / CdC sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices depuis 2013.

Conformément à l'article L. 243-6 du Code des juridictions financières, « *le ROD est communiqué par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion* » et devient par la suite, public.

L'examen de gestion de l'exercice de la tutelle des agences et offices par la CdC dresse les constats suivants :

- une organisation institutionnelle spécifique à la Corse et des compétences globalement complémentaires de celles de la tutelle ;
- des missions statutaires partiellement mises en œuvre ;
- un modèle économique contestable et coûteux ;
- une nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des agences et offices ;
- le poids des charges de personnel ;
- une augmentation des charges de personnel liée à des carences dans le pilotage de la tutelle et à des coûts GRH élevés.

Les quatre recommandations qui s'ensuivent s'articulent autour :

- du renforcement du pilotage des agences et offices par la CdC en améliorant la tutelle organique, budgétaire et des actes ;
- de la nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des agences et offices.

Le présent rapport vise à faire un point d'étape sur l'exercice de la tutelle par les services de la CdC, à présenter les recommandations de la CRCC et les orientations en cours et à venir.

1°) Rappel du contexte

La CRCC a ouvert le 8 avril 2019 un contrôle sur l'exercice de la tutelle sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices pour les exercices 2013 et suivants.

Ce rapport vient clore la campagne lancée en 2017 par la CRCC destinée à donner à la CdC une vision globale des établissements publics sous tutelle.

Ainsi, cinq rapports définitifs sont à ce jour rendus publics :

- l'ATC : depuis le 10 avril 2018 ;
- l'OFC : depuis le 31 juillet 2018 ;
- l'AUE : depuis le 27 septembre 2018 ;
- l'OTC : depuis le 8 novembre 2018 ;
- l'ADEC : depuis le 17 octobre 2019.

Après une série de rencontres avec les services de la Collectivité et ses établissements, la Chambre a ainsi notifié à la Collectivité de Corse ses observations provisoires (ROP) le 17 juillet 2019 et son rapport d'observations définitives (ROD) le 22 octobre 2019.

Deux rapports, bien que définitifs (OEC et ODARC), ne sont pas encore publics. Enfin, seul l'OEHC n'a pas fait l'objet d'un examen par la CRCC.

2°) Les huit établissements et les modalités d'exercice du pouvoir de tutelle depuis 2002

Les huit agences et offices :

La Collectivité de Corse dispose, pour la mise en œuvre de ses compétences, de huit établissements publics : l'Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse (AUE), l'Agence de Développement Economique de la Corse (ADEC), l'Agence du Tourisme de la Corse (ATC), l'Office d'Equipeement Hydraulique de la Corse (OEHC), l'Office Foncier de Corse (OFC), l'Office des Transports de la Corse (OTC).

Ces organismes ont été constitués sous la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) soit par la loi (loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse pour l'ODARC, l'OEHC, l'OTC, l'ATC, l'OEC, loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite « loi ALUR » pour l'OFC), soit par délibération de l'Assemblée de Corse (délibération du 22 octobre 1992 pour l'ADEC, délibération du 15 décembre 2011 pour l'AUE).

Si ces établissements présentent de nombreuses vertus reconnues, le pilotage des politiques publiques qu'ils portent sur le territoire est parfois rendu complexe. Aussi, leur sécurisation et leur modernisation constituent un enjeu majeur.

Les modalités d'exercice du pouvoir de la tutelle depuis 2012 :

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a d'une part ouvert la possibilité à la Collectivité de se substituer à l'ODARC, l'OTC, l'OEHC, l'OEC et l'ATC, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse et d'autre part, doté la Collectivité d'un pouvoir de tutelle sur les mêmes établissements.

Par délibération de l'Assemblée de Corse n° 02/427 AC en date du 18 décembre 2002 relative aux agences et offices de la CTC et portant modification des statuts de ces établissements publics, la Collectivité a décidé de ne pas se substituer aux établissements publics existants tout en définissant les modalités d'exercice de son pouvoir de tutelle.

Ainsi, dans un souci de rationalisation et de simplification, elle a fait le choix d'uniformiser la nature, la portée et les modalités d'exercice de son pouvoir de tutelle envers ses établissements.

a) Nature et portée du pouvoir de tutelle

La Collectivité peut modifier ou rapporter les actes de ses établissements lorsqu'ils sont contraires aux orientations qu'elle a fixées ou à ses décisions budgétaires (article L. 4424-41 du CGCT).

Ces dispositions, étendues par délibérations de l'Assemblée de Corse portant statuts constitutifs de l'OFC, l'ADEC et l'AUE, s'appliquent de plein droit à l'ensemble des établissements.

b) Modalités d'exercice du pouvoir de tutelle

Trois délibérations encadrent principalement l'exercice du pouvoir de tutelle :

- la délibération n° 02/427 AC de l'Assemblée de Corse du 18 décembre 2002 ;
- la délibération n° 10/064 AC du 27 mai 2010 par laquelle l'Assemblée de Corse autorise le Président du Conseil Exécutif de Corse à modifier les modalités d'exercice de la tutelle de la CTC sur ses agences et offices ;
- la délibération n° 12/163 AC de l'Assemblée de Corse du 27 septembre 2012 qui précise les modalités d'exercice de la tutelle de la CTC sur les agences et offices.

Le dispositif qui en découle repose principalement sur trois axes :

- détermination des moyens afférents au regard des politiques publiques menées ;
- contrôle des actes ;
- rationalisation et harmonisation de la gestion.

3°) Les orientations organiques et fonctionnelles suivies depuis 2016 :

Dès le début de l'année 2016, une réforme de la gouvernance et de la tutelle des établissements publics de la Collectivité de Corse a été initiée.

a) Sur le volet organique

Dans le cadre de sa réorganisation et de la mise en place d'un nouvel organigramme des services, la Collectivité Territoriale de Corse a créé au sein de la direction générale adjointe (DGA) chargée de la coordination et du contrôle des politiques publiques une direction de la tutelle sur les agences et offices en juillet 2016.

Le périmètre de cette direction portait principalement sur l'exercice de la tutelle sur l'ensemble des actes visés par la délibération de 2002 mais aussi la mise en œuvre de mutualisations, le conseil aux établissements dans les domaines couverts par la tutelle.

En 2018, le macro-organigramme de la Collectivité de Corse confirme la direction de la tutelle sur les établissements publics au sein de la direction générale adjointe

chargée de l'expertise et de la sécurisation. Les missions de tutelle sont resserrées autour des objectifs suivants :

- concilier l'autonomie des établissements et le pilotage politique et stratégique de la Collectivité de Corse ;
- apprécier la contribution des agences et offices à la réalisation des objectifs définis ;
- co-construire des contrats d'objectifs et de performance pluriannuels.

En 2019, il a été décidé d'accélérer la modernisation de la gouvernance des établissements publics en créant une nouvelle direction des opérateurs et de l'évaluation. Il s'agit de mutualiser les expertises de la direction de la tutelle et de la direction chargée du suivi et de l'évaluation des autres satellites de la CdC. L'objectif est d'aboutir à un pilotage global par politique publique et à une évaluation « intégrée ».

b) Sur le volet fonctionnel : l'amélioration de la tutelle depuis 2017

Les délibérations de l'Assemblée de Corse (n° 17/113 AC et n° 17/405 AC) citées précédemment sont venues définir un socle commun de règles aux agences et offices afin que soit renforcée la transparence de leurs fonctionnements respectifs.

En effet, ces deux délibérations portent les éléments d'une politique stratégique des ressources humaines.

La délibération n° 17/113 AC dispose que :

- les créations et les transformations de postes des établissements publics sous tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse, tant s'agissant des CDI que des CDD (hors CDD de remplacement et contrats d'apprentissage), ne pourront intervenir que dans le seul cadre du budget primitif, et à titre accessoire, dans le cadre du budget supplémentaire de la Collectivité de Corse, et ce, dans les limites des effectifs-cibles préalablement définis par l'Assemblée de Corse ;
- les effectifs-cibles sont définis par établissement, en équivalence de catégorie d'emploi de la fonction publique territoriale, et traitent des emplois budgétaires (CDI) et non budgétaires (CDD de surcroît d'activité) ;
- le principe d'une « bourse à l'emploi intégrée » aux agences, offices et à la Collectivité de Corse est adopté ;
- le lancement d'une réflexion sur l'harmonisation des statuts des personnels des agences et offices de la Collectivité de Corse, en concertation avec les partenaires sociaux est souhaité.

Dans le rapport correspondant, d'autres orientations sont fixées :

- le lancement d'une réflexion concertée sur l'harmonisation des déroulements de carrière (changement de grade) ;
- la nécessité de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) au sein des établissements publics dans la perspective d'une gestion intégrée ;
- la problématique de la situation des personnels bénéficiant d'un congé sans solde ;

- pour les départs à la retraite : dans le cadre d'une bonne gestion doivent préalablement être recherchés les possibilités de redéploiement des activités avant de procéder au remplacement de l'agent partant.

La délibération n° 17/405 AC de l'Assemblée de Corse du 10 novembre 2017 demande aux agences et offices d'adopter des dispositions communes quant à la création des emplois et aux recrutements.

S'agissant de la création des emplois, le dispositif renforce la compétence des conseils d'administration et ainsi, la transparence de la gestion des RH.

Concernant les recrutements, le dispositif porte une exigence de transparence dans les procédures de recrutement et augmente le périmètre des actes contrôlés par la Collectivité.

Par ailleurs, le dialogue de gestion RH a été renforcé en 2019 à l'occasion des conférences budgétaires associant désormais pour la première fois les services exerçant la tutelle sur les EPIC.

Les créations de poste seront désormais formalisées lors du vote du budget primitif 2020, en annexant au BP le tableau détaillé des effectifs et des créations de postes prévues au sein de chaque établissement. Reconduit annuellement, cet exercice permettra de porter à la connaissance de l'Assemblée de Corse une information précise de l'état des effectifs au terme de l'année N-1, ainsi que la nature des besoins, l'ensemble des mouvements prévus et le prévisionnel d'évolution en année N+1. Cette démarche contribue ainsi à rendre effective l'application de la disposition précitée prévue à l'article 8 de la délibération de 2002.

Ces orientations positives prises par la Collectivité sur l'exercice de la tutelle RH des agences et offices en la matière depuis 2016 ont de ce fait été soulignées dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes. Ainsi, une série de travaux engagés préalablement à l'exercice initié par la CRCC est intégrée au plan d'actions qui vous est présenté au paragraphe 5 du présent rapport.

4°) Les recommandations du rapport de la CRCC :

a) Le renforcement du pilotage des Agences et Offices : recommandations 1 et 2

▪ **La recommandation n° 1** vise la mise en œuvre d'une démarche globale de performance partagée entre les établissements et la CdC. En effet, comme le rappelle la Chambre dans ses cinq rapports d'observations rendus communicables depuis 2018, l'ensemble des agences et offices ne développe pas suffisamment d'approche stratégique sur leurs missions et leurs moyens et notamment en matière de gestion des ressources humaines.

▪ **La recommandation n° 2** de la Chambre interpelle la Collectivité sur la nécessité de « *fixer annuellement le niveau des effectifs cibles des agences et offices en fonction des effectifs pourvus, ce qui conduirait à une diminution de 29 emplois autorisés, équivalent à une réduction de 2,7 M€ des subventions d'exploitation inscrites au Budget Primitif de la Collectivité* ».

b) La nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des agences et offices : recommandations 3 et 4

La question du statut juridique et de la trajectoire à prendre pour les quatre établissements qui ne sont pas issus de la loi (ATC, ADEC, OEC et AUE) fonde deux des quatre recommandations du rapport.

Il ressort ainsi du cycle de contrôle deux options (recommandations 3 et 4) que peut prendre la CdC dans l'objectif d'une mise en adéquation des statuts des établissements avec leurs missions.

▪ **La recommandation n° 3** : option d'établissements publics administratifs (EPA)

« Dans l'hypothèse du maintien des activités des agences et offices, la CdC doit procéder à une modification du statut de l'ATC, de l'ADEC, de l'OEC et de l'AUE, en EPA ».

▪ **La recommandation n° 4** : option d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)

« Dans l'hypothèse du maintien du statut d'EPIC des agences et offices, la CdC doit s'assurer que ces établissements redéployent leurs activités respectives vers la production et la commercialisation de biens et services jusqu'à ce que ces dernières représentent une part déterminante de leurs ressources. Cela conduirait à un allègement de la dotation de fonctionnement propre versée par la tutelle à hauteur de 21,6 M € ».

5°) Les recommandations de la CRCC invitent à poursuivre l'effort de modernisation débuté en 2016

Dans sa réponse datée du 17 septembre 2019, la Collectivité prend acte des quatre principales recommandations ainsi que des observations figurant dans le ROD sous réserve des éventuelles objections et nuances apportées par les établissements publics destinataires d'extraits.

Les recommandations et observations de la Chambre confirment les problématiques et constats partagés et se posent en synthèse de celles développées tout au long des rapports de gestion des différentes structures. Elles confirment les choix de la CdC qui visent à positionner la tutelle sur une démarche stratégique pluriannuelle. A ce titre, l'amélioration du dialogue de gestion centré sur la contractualisation et le toilettage du modèle RH de ces établissements doit constituer un axe fort de la tutelle.

Le plan d'action à venir s'articule autour des mesures visant à améliorer et renforcer le pilotage de la Collectivité sur les agences et offices (recommandations n° 1 et n° 2) et du choix qui s'offre à la CdC quant à la stratégie (administrative ou industrielle et commerciale) poursuivie pour ses établissements.

Au-delà de l'aspect organique et statutaire, il convient à moyen terme de privilégier les actions inhérentes à l'amélioration du pilotage des établissements et à la démarche de performance.

a) Les actions d'amélioration du pilotage des agences et offices par la CdC

➤ **action n° 1 : contractualisation dans une logique de performance par la conclusion de COP** (direction des opérateurs en lien avec les directions finances, RH et métiers).

Cette action intervient en réponse à la recommandation n° 1 et a d'ores et déjà été initiée avec l'AUE pour un objectif de finalisation du contrat au premier semestre 2020. L'objectif est de couvrir l'ensemble des établissements à moyen terme.

Ainsi, des travaux de préfiguration d'un COP ont été initiés avec l'OEHC en vue d'une révision et d'une sécurisation des textes ou processus liant cet EPIC à la CdC.

Un comité de pilotage, coprésidé par le directeur de l'EPIC et le Directeur Général Adjoint chargé de la tutelle, a été instauré en juillet 2019. Ce comité a également pour mission d'auditer les dispositifs juridiques issus de l'ex. SOMIVAC sous tutelle de l'Etat. La contractualisation sera lancée en début d'année avec cet établissement.

Ces démarches doivent contribuer à alimenter le dialogue de gestion avec les établissements au regard de leurs périmètres d'intervention. Les volets financiers et RH devront notamment permettre de mieux suivre et mesurer l'adéquation entre les moyens des établissements et les politiques publiques conduites.

Par ailleurs, à l'occasion des conférences budgétaires préparatoires au BP 2020, la Direction Générale Adjointe chargée de la tutelle des opérateurs a été invitée pour la première fois, à l'instar des directions financières, pour discuter avec les présidents de chaque agence et office des éléments de gestion et de performance fondant leurs demandes de budgets. Dans ce cadre, des préconisations ont pu être émises quant à la place de mesures nouvelles, notamment catégorielles.

➤ **action n° 2 : suivi et maîtrise des effectifs des agences et offices** (direction des opérateurs en lien avec les directions finances et RH).

Cette action vise la formalisation des créations de postes lors des votes du Budget Primitif et à titre accessoire du Budget Supplémentaire de la Collectivité ainsi que la corrélation progressive des effectifs-cibles aux COP qui seront conclus avec les établissements. Ainsi, Au-delà des effectifs, il s'agit d'obtenir une information claire et partagée sur la trajectoire d'emploi des établissements, destinée à améliorer le pilotage budgétaire des agences et offices.

L'objectif est de permettre à la CdC de réaliser des arbitrages au regard de l'existant et des besoins identifiés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique publique par l'opérateur. Il s'agit aussi pour la direction des opérateurs de pouvoir préparer les arbitrages liés au recrutement en respectant une trajectoire d'effectifs discutée en amont du Budget Primitif et conforme à une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GPEC) proposée par chaque établissement.

➤ **action n° 3 : contrôle des actes renforcé**

Il s'agit d'élargir le contrôle dématérialisé des actes au suivi des actes de gestion des ressources humaines en procédant à l'acquisition du module Airs-Délib correspondant (direction des opérateurs) et de réintégrer les directions métiers dans

le contrôle opéré au titre de la tutelle sur les actes des agences et offices en fonction des enjeux et des domaines d'intervention concernés.

b) Les actions d'harmonisation et de convergence

Elles seront adossées aux stratégies et engagements réciproques contenus dans les COP. L'objectif de ces actions est de développer une démarche commune, au sein des agences et offices avec la Collectivité de Corse permettant de distinguer les activités administratives classiques des activités d'expertise caractéristiques de chaque établissement.

➤ **action n° 4 : *mutualisation d'actions et de missions***

A l'occasion des travaux réalisés dans le cadre des COP sur la stratégie et les moyens, la mutualisation d'actions et de missions entre agences et offices et la Collectivité et/ou de leurs fonctions supports et d'administration non industrielle et commerciale (instruction des aides) est à initier.

➤ **action n° 5 : *convergence des règles et modalités de gestion RH***

Il s'agit de créer une instance de dialogue réunissant les dirigeants des agences et offices et les représentants Collectivité des opérateurs et des RH représentant le délégué à la tutelle (DGS). Cette instance sera chargée de développer une approche dynamique en matière RH et d'initier des travaux de convergence des règles et modalités de gestion des établissements sur des sujets spécifiques (règles de déroulement de carrière, harmonisation des niveaux de recrutements pour les nouveaux entrants, harmonisation du temps de travail...).

La mise en œuvre de l'ensemble de ces actions s'inscrit dans le cadre du déploiement des COP prévu sur une durée de trois ans. A la lumière des conclusions et constats opérés, la situation des quatre établissements (AUE, ATC, ADEC et OEC) non créés par la loi devra être réexaminée en priorité dans l'objectif d'une éventuelle requalification juridique de ces établissements.

En effet, la priorité n'est pour l'heure, pas à des évolutions juridiques et organiques certainement nécessaires à moyen terme mais à la définition d'une stratégie de gestion et de performance partagée avec ces huit établissements qui mettent en œuvre des pans majeurs des compétences dévolues à la Collectivité de Corse.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

MODALITES D'EXERCICE DU POUVOIR DE TUTELLE

Les principaux axes

Axe 1 : la détermination des politiques publiques à mener et des moyens budgétaires et humains y afférents (article 8 de la délibération n°02/427 AC) :

L'article 8 précité donne de larges prérogatives à l'Assemblée de Corse en la matière à savoir :

- « *le budget primitif de la Collectivité de Corse* » comportant le projet de budget de l'établissement public, fixe les dotations de la Collectivité Territoriale ainsi que les emplois dont la création est autorisée, et précise les politiques qui doivent être mises en œuvre » ;
- « *le conseil d'administration de l'établissement public adopte ensuite le budget primitif de l'établissement détaillant les masses de crédits et les emplois* ».

Le Conseil exécutif intervient en amont de la décision de l'Assemblée dans la préparation des politiques et des moyens : « *les politiques qui doivent être mises en œuvre par l'établissement sont élaborées sous la responsabilité du Conseil exécutif. [...] Leur mise en œuvre fait l'objet d'un mandat donné au Président de l'établissement public* ».

Dans le temps de la préparation des orientations budgétaires et du budget de la Collectivité, une lettre de cadrage budgétaire comportant un volet RH (nombre d'emplois à ouvrir) doit être adressée par le Président du Conseil exécutif à chaque Président d'établissement.

Ce même article 8 dispose que « *le tableau détaillé des effectifs et des créations de postes prévues est annexé au projet de budget (ou ses modifications) soumis à l'Assemblée de Corse* ».

Ces dispositions relatives aux RH ont été en partie remplacées par celles issues des délibérations de l'Assemblée de Corse n°17/113 AC en date du 27 avril 2017 portant sur la situation des effectifs des agences et offices de la CTC et la fixation d'un effectif-cible pour le 31 décembre 2017 et n°17/405 AC en date du 10 novembre 2017, approuvant la mise en place d'un cadre commun concernant la création d'emplois et les recrutements dans les agences et offices de la CTC.

Le dispositif mis en place en 2017 permet à la Collectivité d'entrer dans la gestion des ressources humaines des établissements publics par le préalable global de la fixation d'un effectif-cible, puis par les autorisations particulières qui peuvent être données aux demandes d'ouverture de poste.

Axe 2 : le contrôle des actes (article 2 de la délibération n° 10/064 AC, article 9 de la délibération n°02/427 AC et article 1^{er} de la délibération n°12/163 AC) ;

La tutelle de la Collectivité sur ses établissements publics s'exerce sur les actes de toute nature lorsqu'ils relèvent de la compétence du conseil d'administration, du bureau, du Président, du directeur ou de toute personne ayant reçu délégation de l'une des autorités précitées (article 2 de la délibération n°10/064).

L'ordre du jour, les rapports et les documents nécessaires à l'information sont transmis, douze jours au moins avant la date de la réunion, au Président du Conseil Exécutif. En cas d'urgence avérée, ce délai peut être réduit à trois jours par décision du Président du Conseil Exécutif, sur saisine du président de l'établissement.

Les actes sont, dès leur adoption ou signature, transmis au Président du Conseil Exécutif (via l'application Aires Délib). Ils deviennent exécutoires dans un délai de quinze jours après l'accusé de réception, délivré par le Président du Conseil Exécutif.

Le Président du Conseil Exécutif peut demander des informations complémentaires à l'établissement public ; ce dernier dispose d'un délai de cinq jours francs pour apporter une réponse. De même, il peut, sur rapport spécial et motivé du président de l'établissement public, autoriser l'exécution immédiate d'un acte.

Le Président du Conseil Exécutif peut, lorsqu'il estime que l'acte transmis comporte une disposition contraire aux orientations fixées par l'Assemblée de Corse ou par le Conseil Exécutif, dans quelque domaine que ce soit, en suspendre l'exécution, par arrêté délibéré en Conseil Exécutif. L'exécution de l'acte en cause est alors suspendue jusqu'à la délibération de l'Assemblée de Corse.

Ce dispositif de contrôle « ex ante » est assuré via Aires Délib et la représentation du Délégué général par des agents de la Collectivité lors des réunions des instances décisionnelles.

Par ailleurs, l'avis « métier » des DGA techniques, absent des flux extrêmement conséquent des actes sans support contractuel de contrôle tend à être réintroduit pour permettre un dialogue performant et qualitatif sur ces actes parfois très stratégiques.

Axe 3 : la recherche de rationalisation et d'harmonisation des gestions (article 17 de la délibération n°02/427 AC).

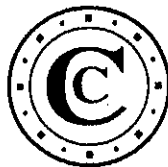
L'article 17 précité prévoyait que soit menées, au cours de l'année 2003, une réflexion et une large concertation portant sur l'évolution nécessaire de chaque établissement, avec pour objectifs :

- *« d'assurer la clarification entre la CTC et ses établissements ;*
- *de garantir la tutelle de l'Assemblée de Corse et du Conseil Exécutif ;*
- *d'améliorer, rationaliser et uniformiser le fonctionnement des établissements, quel que soit leur statut juridique ;*
- *de favoriser la synergie entre et avec ces établissements ».*

Si ces dispositions n'ont pas connu d'effet dans les temps impartis, les objectifs énoncés demeurent de véritables enjeux pour la Collectivité qui progressivement, lance des chantiers s'y rapportant. Peut être citée dans ce cadre, la délibération de l'Assemblée de Corse n° 17-405 AC du 10 novembre 2017 approuvant la mise en place d'un cadre commun concernant la création d'emplois et les recrutements dans les agences et offices de la Collectivité, pour favoriser la mobilité entre établissement et collectivité de tutelle.

Chambre régionale
des comptes

Corse

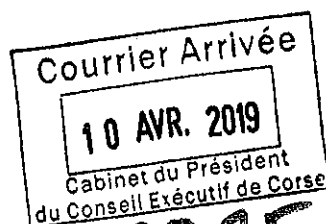


Le président

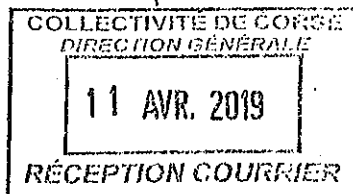
Bastia, le 8 avril 2019

Dossier suivi par : Mme Maddy Azzopardi, greffière
T 04 95 32 83 20
corsegreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2019-0043/19/n° 18



Lettre recommandée avec AR



Monsieur le président,

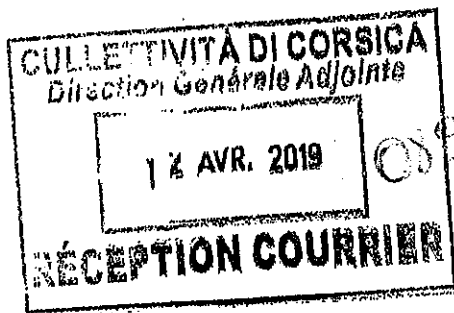
J'ai l'honneur de vous faire connaître que la chambre a décidé de procéder au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale de Corse (CTC) et de la collectivité de Corse (CdC), à compter de l'exercice 2013 jusqu'à la période la plus récente, en application des articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF).

Ce contrôle portera sur l'exercice de la tutelle sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices. En application des articles L. 4421-1 et L. 4421-2 du code général des collectivités territoriales, la CdC s'étant substituée à la CTC depuis le 1^{er} janvier 2018, il vous est notifié en votre qualité d'ordonnateur de cette collectivité, depuis le 17 décembre 2015.

Il s'inscrit dans la continuité des contrôles de la gestion des ressources humaines dans les agences et offices de Corse que la chambre a réalisés depuis 2016.

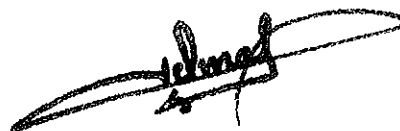
Il est confié à M. Jan Martin, premier conseiller à la chambre en qualité de rapporteur (courriel : jan.martin@crtc.ccomptes.fr). Il sera assisté de M. Frédéric Roure, vérificateur (courriel : frederic.roure@crtc.ccomptes.fr). L'équipe chargée de l'instruction vous contactera prochainement.

Je vous saurais gré de prendre toutes les dispositions permettant le bon déroulement de ce contrôle qui s'effectuera sur pièces et sur place. L'équipe chargée de l'instruction vous contactera prochainement. À cet égard, je vous rappelle que, conformément aux dispositions de l'article L. 241-5 du code des juridictions financières, la chambre est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer.



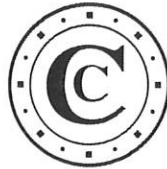
Vous pouvez trouver les normes professionnelles applicables sur le site internet des juridictions financières : www.ccomptes.fr dans la rubrique « Nos activités ».

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Jacques Delmas

Monsieur Gilles Simeoni
Président du conseil exécutif de Corse
Collectivité de Corse
22, cours Grandval
BP 215
20 187 Ajaccio cedex 1



Le 17 juillet 2019

Le président

à

Dossier suivi par : Mme Maddy Azzopardi, greffière
T 04 95 32 83 20
corsegreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2019-0043/19/n° *188*
P.J. : 1 rapport d'observations provisoires

Objet : notification des observations provisoires
relatives au contrôle des comptes et de la gestion de
la collectivité territoriale de Corse et de la collectivité
de Corse

Monsieur Gilles Simeoni
Président du conseil exécutif de Corse
Collectivité de Corse
22, Cours Grandval
BP 215

20187 Ajaccio cedex 1

Lettre recommandée avec accusé de réception

Après avoir procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale de Corse et de la collectivité de Corse, sur l'exercice de la tutelle sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices, pour les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente, la chambre a établi le rapport d'observations provisoires que je vous prie de trouver ci-joint.

Ce document a été également adressé sous forme d'extraits à l'ancien ordonnateur et aux personnes mises en cause en application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Je vous saurais gré de bien vouloir me communiquer, dans les deux mois suivant la réception de ce courrier, les réponses que vous souhaitez formuler tant sur les observations que sur les recommandations, en les appuyant, le cas échéant, des pièces justificatives nécessaires.

Cette réponse devra parvenir à la chambre sous forme dématérialisée (fichier PDF comprenant la signature et fichier Word) à l'adresse électronique du greffe ou, à défaut, par courrier sur support papier.

En outre dans le même délai vous avez la faculté de compléter votre réponse écrite par des observations présentées oralement devant la juridiction. Cette audition devra dans ce cas faire l'objet d'une demande expresse dans votre réponse. La chambre vous en fera connaître la date, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières. Je vous précise qu'aucun élément nouveau ne pourra être apporté dans ce cadre sans faire l'objet d'une confirmation écrite.

A défaut de demande d'audition et de réponse écrite aux observations provisoires, celles-ci pourront être arrêtées définitivement en l'état sous réserve des modifications que pourraient appeler les réponses des autres destinataires de ces observations.

Par ailleurs, toujours dans le délai de deux mois, vous pouvez également demander à consulter au greffe de la chambre, sur rendez-vous, les pièces du dossier sur lesquelles sont fondées ces observations, conformément à l'article R. 243-6 du code des juridictions financières.



Jacques Delmas

Chambre régionale
des comptes
Corse



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**COLLECTIVITE TERRITORIALE DE
CORSE – COLLECTIVITE DE CORSE**

*(la tutelle sur la gestion des ressources
humaines dans les agences et offices)*

Région Corse

Exercices 2013 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre les 2 et 21 octobre 2019.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières (CJF).

Prévu par l'article L. 211-4 du CJF, le présent contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale de Corse (CTC) et de la collectivité de Corse (CdC), au titre des exercices 2013 et suivants, s'inscrit dans le programme de contrôle de la chambre pour 2019. Il fait suite à l'enquête régionale réalisée par la chambre sur la gestion des ressources humaines (GRH) dans les agences et offices sous tutelle de la CTC et de la CdC qui a été lancée en 2017 et a donné lieu à sept rapports d'observations : agence du tourisme de la Corse (ATC), office des transports de la Corse (OTC), office foncier de Corse (OFC), agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE), agence de développement économique de la Corse (ADEC), office de l'environnement de la Corse (OEC), office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC). Seul l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC) n'a pas fait l'objet d'un rapport d'observations à ce stade.

Bien que ce contrôle porte sur deux collectivités territoriales, il fait l'objet d'un rapport unique, la CdC s'étant substituée à la CTC le 1^{er} janvier 2018, en application des articles L. 4421-1 et L. 4421-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, en dépit du changement de périmètre que cette substitution a induit¹, les deux collectivités doivent être regardées comme formant une seule et même entité. Les entretiens de fin de contrôle respectifs avec les ordonnateurs, M. Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de Corse depuis le 16 décembre 2015 et M. Paul Giacobbi, président du conseil exécutif du 1^{er} janvier 2014 au 15 décembre 2015, se sont respectivement déroulés le 10 juillet 2019.

La chambre, lors de sa séance du 11 juillet 2019, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été adressé à M. Simeoni qui en a accusé réception le 17 juillet 2019 et y a répondu le 18 septembre 2019. Des extraits de ce rapport ont également été adressés à M. Giacobbi qui en accusé réception le 13 août 2019, ainsi qu'aux ordonnateurs des huit agences et offices sous tutelle de la CdC. Cinq d'entre eux ont répondu à la chambre.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de ses séances des 2 et 21 octobre 2019, a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

¹ La CdC est le fruit de la fusion de la CTC, du département de la Corse-du-Sud et du département de la Haute-Corse.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1. PRESENTATION GENERALE DES AGENCES ET OFFICES DE LA CDC	6
1.1. Une organisation institutionnelle spécifique à la Corse	6
1.2. Des compétences globalement complémentaires de celles de la tutelle	9
1.3. Des missions statutaires partiellement mises en œuvre.....	11
1.4. Un modèle économique contestable et coûteux	13
1.5. La nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des agences et offices.....	15
1.5.1. Adapter le statut à l'activité réelle par une transformation en EPA.....	15
1.5.2. Adapter l'activité réelle au statut d'EPIC	17
2. LE POIDS DES CHARGES DE PERSONNEL.....	20
2.1. Une évolution des dépenses de personnel non corrélée à l'évolution des effectifs.	20
2.2. Des frais de gestion aux montants variables.....	21
3. LES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL.....	24
3.1. Des carences dans le pilotage par la tutelle.....	24
3.1.1. La tutelle organique	24
3.1.2. La tutelle financière	29
3.1.3. La tutelle sur les actes	33
3.2. Des coûts élevés de GRH des agences et offices	38
3.2.1. Des recrutements en CDD insuffisamment encadrés et donnant lieu le plus souvent à des « titularisations » par CDI	38
3.2.2. Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale	42
3.2.3. Des promotions offrant des progressions salariales très avantageuses	46
3.2.4. Des dispositifs financiers généreux en cas de rupture du contrat de travail.....	50
3.2.5. Un régime du temps de travail générateur de surcoûts	52
ANNEXES	57

SYNTHESE

Créés pour la plupart dans le cadre du statut particulier de la Corse de 1991, les huit agences et offices de la CdC composent un ensemble de satellites soumis pour six d'entre eux à une forte dépendance à l'égard de leur collectivité de tutelle. D'abord, les dotations de fonctionnement propre versées par la tutelle couvrent entre 87 et 99 % de leurs ressources propres de fonctionnement. Ensuite, la gouvernance de chacun de ces établissements repose sur un contrôle par la tutelle de leurs organes délibérants et de la désignation de leurs dirigeants. Enfin, l'activité de ces établissements est de nature administrative (sauf à l'OEHC), principalement dans le cadre de la gestion d'aides versées à leurs publics respectifs, au nom de la CdC pour laquelle ils mettent en œuvre les politiques publiques que cette dernière élabore.

Cette situation révèle un décalage entre la nature industrielle et commerciale de ces six établissements et leur activité réelle qui les assimile à des services dépensiers de la CdC. Afin d'y remédier, il appartient à la collectivité de tutelle de veiller à ce que les activités de ses satellites soient mises en cohérence avec leur statut industriel et commercial, en les incitant à développer des ressources propres par le développement de prestations de services, à l'instar de celles que leurs équivalents continentaux réalisent. Cette approche conduirait à des économies budgétaires de 21 M€² par an pour la tutelle. S'ajouteraient d'autres économies sur les charges de personnel des agences et offices qui résulteraient de la suppression de nombreux surcoûts : recrutements non validés par la tutelle ; modification des règles de promotion des salariés, suppression des indemnités de départ à la retraite ; limitation des jours de congés.

En l'absence de telles mesures, la CdC, en liaison avec les dirigeants des établissements dont le statut n'a pas été fixé par le législateur (ADEC, ATC, OEC et AUE), doit tirer les conséquences de leur véritable nature de services publics administratifs. Conformément aux décisions du juge administratif concernant les agences et offices, il incombe à la tutelle, en liaison avec les dirigeants des agences et offices, de veiller à une requalification des contrats de travail de leurs salariés en contrat de droit public. Une telle mesure générerait une économie annuelle de charges de personnel de 1,8 M€ par an, résultant du non-assujettissement des établissements publics administratifs (EPA) à la taxe sur salaires. En outre, l'application des règles de gestion des agents publics favoriserait une économie budgétaire annuelle de 2,3 M€ par un nivellement de la rémunération dans ces quatre établissements, par rapport à celle de la fonction publique territoriale.

Enfin, la chambre recommande un renforcement du contrôle par la tutelle sur ses agences et offices. Il repose sur la conclusion de conventions d'objectifs et de performance (COP) avec chacun d'eux, afin d'inscrire ces derniers dans une démarche de performance, fondée sur des objectifs assortis d'indicateurs. En premier lieu, cette approche doit conduire à renforcer la tutelle organique sur ces établissements, en développant une stratégie de développement de leur activité. En deuxième lieu, elle nécessite de disposer d'outils de pilotage budgétaire, à commencer par une agrégation des comptes du « groupe CdC » et la mise en place d'un contrôle de gestion qui avaient déjà fait l'objet de préconisations de la chambre dans ses rapports antérieurs sur la CTC. A cet égard, la fixation par la tutelle d'effectifs cibles dans les agences et offices adaptés à leurs besoins réels serait la bienvenue, conduisant à une réduction annuelle des subventions d'exploitation votées par la tutelle de 2,7 M€. En troisième lieu, la tutelle sur les actes repose, en matière de GRH, sur un rapprochement des règles de gestion des salariés des agences et offices, qui pourrait conduire à une harmonisation des statuts du personnel.

² M€ : million d'euros.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La CdC doit conclure avec chaque agence et office, d'ici juin 2020, des conventions d'objectifs et de performance triennales, comportant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, assortis d'indicateurs, permettant d'assurer le suivi des missions et des moyens budgétaires et humains.

Page 27

Recommandation n° 2 : La CdC doit fixer annuellement le niveau des effectifs cibles des agences et offices en fonction des effectifs pourvus, ce qui conduirait à une diminution de 29 emplois autorisés, équivalent à une réduction de 2,7 M€ des subventions d'exploitation inscrites au budget primitif de la collectivité.

Page 37

Recommandation n° 3 : Dans l'hypothèse du maintien des activités des agences et offices, la CdC doit procéder à une modification du statut de l'ATC, de l'ADEC, de l'OEC et de l'AUE, en EPA, ce qui générerait les économies budgétaires suivantes :

- 1,8 M€ par an au titre du non assujettissement à la taxe sur salaires ;
- 2,3 M€ par an au titre d'un étalonnement de la rémunération des agents sur celle de la fonction publique.

Page 56

Recommandation n° 4 : Dans l'hypothèse du maintien du statut d'EPIC des agences et offices, la CdC doit s'assurer que ces établissements redéployent leurs activités respectives vers la production et la commercialisation de biens et services jusqu'à ce que ces dernières représentent une part déterminante de leurs ressources. Cela conduirait à un allègement de la dotation de fonctionnement propre versée par la tutelle à hauteur de 21,6 M€.

La CdC doit également encourager une harmonisation des statuts du personnel des agences et offices, selon les modalités suivantes :

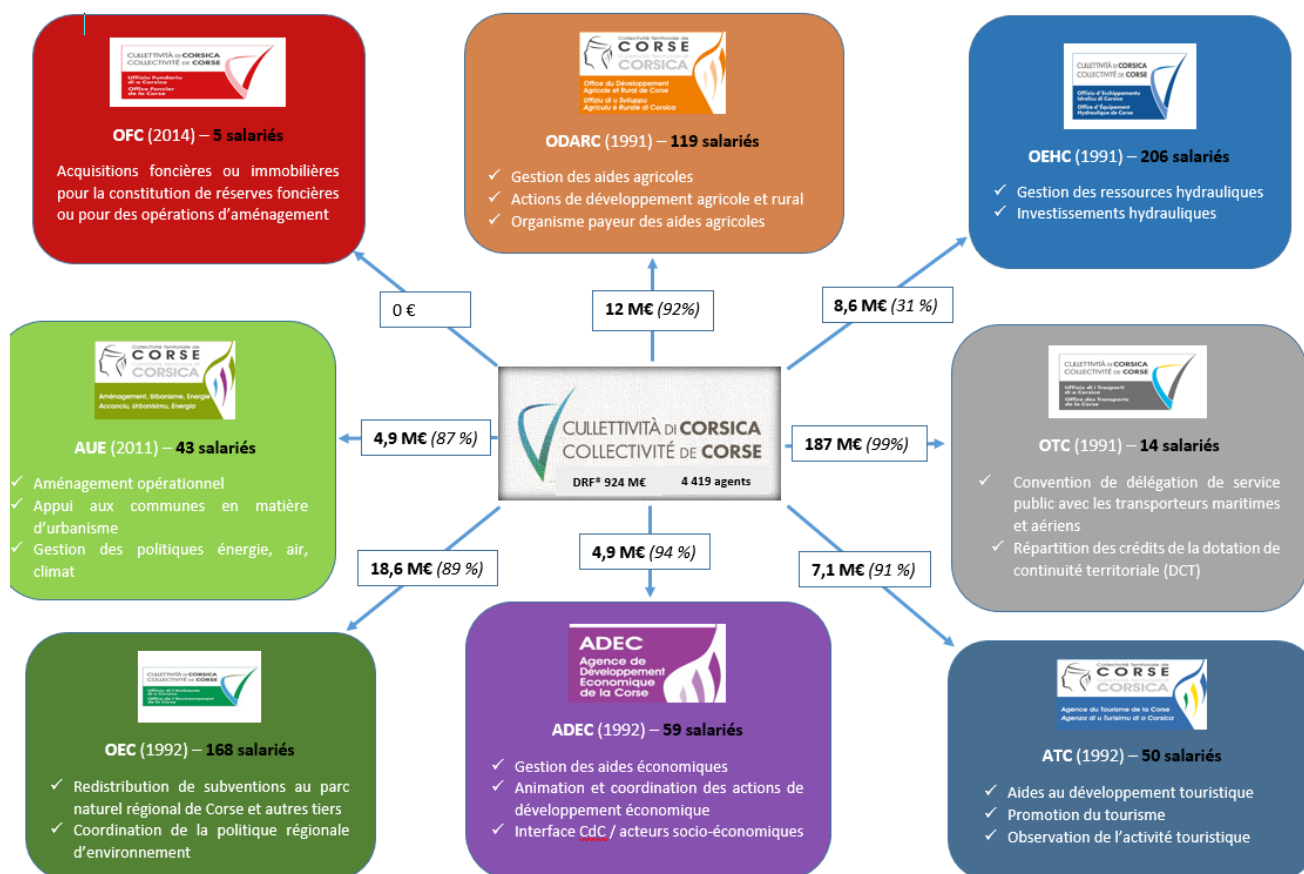
- classer chaque salarié nouvellement recruté en début de grille indiciaire ;
- adopter une grille de rémunération et un régime indemnitaire communs ;
- fixer des ratios promus/promouvables dans les agences et offices, afin de maîtriser le coût des promotions ;
- soumettre les promotions de grades ou catégories à des critères d'ancienneté, de mérite et de mobilité fonctionnelle ;
- adopter un cadre commun d'indemnisation des départs à la retraite ;
- fixer un cadre commun de congés annuels et d'ARTT, selon le volume d'heures hebdomadaires travaillées, en accord avec les organisations syndicales.

Page 56

1. PRESENTATION GENERALE DES AGENCES ET OFFICES DE LA CDC

1.1. Une organisation institutionnelle spécifique à la Corse

Schéma n° 1 : La CdC et ses agences et offices (2018)



→ Montant de la subvention d'exploitation versée par la CdC et son poids dans les recettes de l'établissement

* Dépenses réelles de fonctionnement de la CdC

Source : Chambre régionale des comptes à partir du compte administratif provisoire 2018 de la CdC et des comptes administratifs 2018 des agences et offices

A la différence des régions continentales, la CdC dispose de huit agences et offices chargés de mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles qu'elle élabore dans le cadre de son statut particulier. Accueillant 664 salariés³ en 2018, ces établissements voient leurs dépenses de fonctionnement financées en très grande partie par des subventions d'exploitation de la CdC d'un montant total de 56,1 M€, hors dotation de continuité territoriale (DCT) versée à l'OTC, d'un montant de 187 M€ en 2018⁴.

La loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse crée trois offices : l'OTC, l'ODARC et l'OEHC, qui bénéficient d'un statut d'établissement public national, sous tutelle de l'Etat. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la CTC les transforme en établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) territoriaux, sous tutelle de la CTC. Un an plus tard, trois autres EPIC sont créés (ADEC, OEC, ATC), par délibérations de l'Assemblée de Corse.

Dès 1998, ces établissements sont l'objet de critiques dans un rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, présidée par Jean Glavany. Il souligne le scepticisme des acteurs nationaux et locaux sur la capacité de ces établissements à remplir efficacement les missions qui leur sont dévolues par la CTC, compte tenu de la dilution des responsabilités que ces démembrements entraînent et du défaut de contrôle par la collectivité de tutelle. Le rapport préconise la suppression de deux de ces établissements (ODARC, OTC) par la réintégration de leurs missions dans les services de la CTC, le recentrage de l'activité de l'ADEC et de l'ATC, tandis que seul l'OEHC justifie d'une activité commerciale.

Tenant partiellement compte de ces préconisations, la loi du 22 janvier 2002 modifiant le statut particulier de la Corse prévoit la substitution de la CTC à ses agences et offices à compter du 1^{er} janvier 2003, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse. Le 18 décembre 2002, cette assemblée décide le maintien de ces satellites de la CTC, tout en prévoyant d'améliorer leur organisation et leur fonctionnement, par un renforcement du contrôle de la tutelle sur leurs actes.

Depuis 2010, deux nouveaux EPIC se sont ajoutés à cet ensemble institutionnel : l'AUE, par une délibération de l'Assemblée de Corse du 15 décembre 2011 et, enfin, l'OFC, suite à la loi ALUR⁵ du 24 mars 2014.

Ainsi, la totalité de ces établissements bénéficie du statut d'EPIC ; pour la moitié d'entre eux (ODARC, OEHC, OTC, OFC), ce statut a été fixé par le législateur ; l'autre moitié résultant de délibérations de l'Assemblée de Corse.

³ Effectifs budgétaires.

⁴ La DCT est versée par l'Etat à la CdC dans le cadre de la dotation générale de décentralisation ; cette dernière reverse cette dotation à l'OTC dans le cadre d'une subvention de fonctionnement globale, aux fins de financement de délégations de service public (DSP) aériennes et maritimes.

⁵ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Tableau n° 1 : Comparaison agences et offices de Corse / équivalents continentaux

Agence / office	Statut	Gouvernance ⁶	Equivalent continental	Statut	Gouvernance
ADEC	EPIC	Elus de l'Assemblée de Corse (68 %), chambres consulaires	Agence régionale de développement économique	Association (principalement)	Représentants des collectivités territoriales, des chambres consulaires, des organismes patronaux et syndicats de salariés et des personnalités qualifiées
ATC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (51 %), socioprofessionnels, un représentant du comité d'entreprise	Comité régional du tourisme	Association (principalement)	Délégués du conseil régional, des départements, représentants d'organismes consulaires, comités départementaux du tourisme, offices de tourisme, communes touristiques, socioprofessionnels
AUE	EPIC	Elus Assemblée de Corse (61 %), représentants des communes, chambres consulaires, agences et offices et du personnel	Pas d'équivalent régional, mais : - agences d'urbanisme à l'échelon communal et intercommunal ; - établissements publics d'aménagement locaux sous tutelle de l'Etat	Association ou GIP ⁷ EPIC	Représentants des communes, autres collectivités, EPCI ⁸ , Etat, établissements publics Représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et personnes qualifiées
ODARC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (51 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
OEC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (59 %), communes, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
OEHC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (57 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Société du canal de Provence	SEM ⁹	Collectivités territoriales, banques et organismes de développement, chambres départementales d'agriculture
OFC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (70 %), EPCI, association départementale des maires	Pas d'équivalent régional, mais établissements publics fonciers à l'échelon communal et intercommunal.	EPIC	Elus des communes et EPCI
OTC	EPIC	Elus Assemblée de Corse (53 %), chambres consulaires, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet

Source : Chambre régionale des comptes

⁶ Membres du conseil d'administration avec voix délibérative.⁷ Groupement d'intérêt public.⁸ Etablissement public de coopération intercommunale.⁹ Société d'économie mixte

Ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessus, la plupart des agences et offices de Corse se distinguent de leurs équivalents continentaux - lorsqu'ils existent - par leur statut juridique et par leur gouvernance.

En premier lieu, l'ensemble des agences et offices de Corse ont été constitués sous statut d'EPIC, induisant l'existence d'activités de vente de produits et de prestations de services. Sur le continent, les statuts sont plus variés (EPA, association, GIP), tout en favorisant également une activité commerciale.

En second lieu, les conseils d'administration des établissements corses sont des instances de dialogue, principalement entre les seuls élus de l'Assemblée de Corse qui les contrôlent largement et les socioprofessionnels ; sur le continent, le dialogue est élargi aux élus d'autres collectivités territoriales et aux représentants de l'Etat¹⁰. Ce contrôle de la tutelle s'exerce également sur les dirigeants des agences et offices, le président étant désigné parmi les conseillers exécutifs de Corse, tandis que le directeur est désigné par arrêté du président du conseil exécutif de Corse, sur proposition du président de l'établissement.

1.2. Des compétences globalement complémentaires de celles de la tutelle

Tableau n° 2 : Compétences exclusives ou concurrentes CdC / agences-offices (2019)

Domaine	Collectivité de Corse (service et effectifs)	Agences et offices (effectifs)
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	Néant	ADEC 59
TOURISME	Néant	ATC 50
URBANISME AMENAGEMENT ENERGIE	Direction de l'attractivité, des dynamiques territoriales, de la politique de l'habitat et du logement 48	AUE 43 dont urbanisme : 7 dont aménagement : 0 dont énergie : 18
AGRICULTURE	Néant	ODARC 119
ENVIRONNEMENT Patrimoine Espaces naturels Protection des espèces et milieux Lutte contre les pollutions (déchets, eaux usées)	Direction adjointe action patrimoine-----37 Direction espaces et sites de pleine nature-----111 Direction milieux aquatiques et sécurité sanitaire-----194 Direction milieux naturels-----90 Direction forêt et prévention incendies-----291	OEI 168
EQUIPEMENTS HYDRAULIQUES	Néant	OEHC 206
FONCIER	Néant	OFC 5
TRANSPORTS Maritime Aérien	Direction adjointe ports et aéroports 15	OTC : 14

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et des données de la CdC

¹⁰ En Corse, le préfet participe de plein droit aux conseils d'administration des agences et offices, mais avec voix consultative.

Le tableau ci-dessus souligne la complémentarité des compétences exercées par les agences et offices par rapport à celles de la CdC. Toutefois, trois de ces établissements exercent des missions concurrentes de celles des services de la CdC. Ainsi qu'il résulte des derniers rapports d'observations de la chambre sur chacun de ces établissements, une clarification de la répartition des compétences respectives de la tutelle et de ses opérateurs est nécessaire :

- à l'AUE : d'une part, la CdC exerce une compétence en matière d'urbanisme qui mériterait d'être plus nettement distinguée de celle réalisée par l'AUE en sa qualité de représentante de la CdC - personne publique associée - à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme des communes et intercommunalités ; d'autre part, la seule opération d'aménagement opérationnel initiée – mais non concrétisée - par l'AUE, qui a porté en 2015 sur la réhabilitation du *Paesolu d'Aitone*, a entraîné en 2016 un désaccord juridique avec la tutelle, cette dernière estimant qu'elle disposait de la capacité pour réaliser ce projet en régie directe et non pas dans le cadre d'un contrat « *in house* » avec son opérateur l'AUE ;
- à l'OEC : la chambre a relevé l'exercice de nombreuses compétences aux contours mal définis, entraînant des chevauchements avec celles exercées par la CdC, notamment en matière d'aides patrimoniales, de protection des réserves naturelles et des milieux ;
- à l'OTC : disposant de 14 salariés pour conclure des conventions de DSP avec des transporteurs maritimes et aériens et gérer une enveloppe de DCT de 187 M€ par an, l'OTC vient en appui de la CdC qui définit les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens, arrête les obligations de service public et cosigne avec l'OTC lesdites conventions. Si la direction adjointe des ports et aéroports de la CdC n'a pas pour mission de suivre les DSP maritimes et aériennes dont l'OTC a la charge, les services supports de la CdC (direction des affaires juridiques et direction de la commande publique) sont mobilisés dans le domaine.

1.3. Des missions statutaires partiellement mises en œuvre

Tableau n° 3 : Activité des agences et offices

Etablissement	Gestion des aides	Stratégie	Animation territoriale	Commerciale
ADEC	Oui : instruction des demandes d'aides de la CdC et versement d'une partie des aides	Non : mais suivi de la mise en œuvre du SRDE2I ¹¹ élaboré par la CTC.	Oui : participation à des actions d'animation de filières, pôles de compétitivité, promotion...	Non
ATC	Oui : instruction des demandes d'aides de la CdC et versement de la totalité des aides au tourisme	Non : difficultés de pilotage de l'observation de l'activité touristique	Oui : actions de promotion du tourisme	Non
AUE	Oui : instruction des demandes d'aides en matière d'énergie	Partiellement : soutien à l'élaboration de la politique énergétique régionale et du PADDUC ¹² ; difficultés à assurer le suivi du PADDUC.	Partiellement : Oui pour le soutien à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Non pour l'aménagement opérationnel.	Non
ODARC	Oui : instruction des demandes d'aides de la CdC, versement des aides et organisme payeur	Oui : préparation des orientations stratégiques agriculture, développement rural et forêt	Oui : partenariats, accompagnement de filières, ingénierie...	Non
OEC	Oui : versement de subventions à des tiers (PNRC ¹³ pour moitié).	Partiellement : gestion des déchets.	Oui : gestion d'un parc marin, actions (démoustication, pastorale, prévention incendie), expertises	Non
OEHC	Non	Partiellement : assiste le conseil exécutif dans la planification des opérations d'aménagement du territoire	Non (non prévu par les statuts)	Oui
OFC	Non (non prévu par les statuts)	Oui : stratégies d'acquisitions foncières de mobilisation du foncier	Non (non prévu par les statuts)	Non
OTC	Non (non prévu par les statuts)	Non (non prévu par les statuts)	Non (non prévu par les statuts)	Non (non prévu par les statuts)

Source : Chambre régionale des comptes à partir des statuts, rapports d'activité et comptes administratifs des agences et offices

La fonction principale et commune de cinq des huit agences et offices est l'instruction des demandes d'aides aux tiers ; pour trois d'entre eux, s'y ajoute le versement desdites aides. L'ODARC est également organisme payeur des aides agricoles du 2^{ème} pilier de la politique agricole commune. L'OTC s'inscrit aussi dans une démarche de gestion de crédits, dans le cadre de la DCT. L'ensemble de ces missions s'exerce pour le compte de la collectivité de tutelle. Elles répondent en partie à une logique de « guichet », telle que cela résulte des débats au sein même de leurs organes délibérants (ODARC, OEC, OTC, ATC) et au mieux d'« outils » de la CdC (ATC¹⁴).

¹¹ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

¹² Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

¹³ Parc naturel régional de la Corse.

¹⁴ Selon la feuille de route 2018-2021 de l'établissement fixée par la tutelle.

A titre accessoire, certains de ces établissements ont une activité stratégique – essentiellement de mise en œuvre des instruments de la politique régionale décidée par la tutelle – et une mission d’animation territoriale. Cette dernière est peu visible, les rapports d’activité, systématiquement dépourvus de présentation par objectifs assortis d’indicateurs, ne permettant pas de tracer un bilan de leurs activités respectives. L’absence de comptabilité analytique ne contribue pas davantage à une analyse de la performance des agences et offices.

Reste l’activité commerciale. Ainsi qu’il résulte du schéma n°1 ci-dessus, la dotation de fonctionnement versée par la collectivité de tutelle représente une part déterminante des recettes réelles de fonctionnement des établissements (supérieure à 87 % pour six des huit agences et offices en 2018). Cette situation met en évidence l’absence d’activité commerciale dans sept opérateurs sur huit, alors que leurs statuts respectifs disposent qu’ils bénéficient de l’autonomie financière et développent une activité de prestataire de service. Ainsi, alors que leur statut d’EPIC leur confère une vocation à développer des activités de production et commercialisation de biens et services, celles-ci réalisent une activité exclusivement administrative, le plus souvent de contrôle réglementaire, pour le compte de leur collectivité de tutelle (traitement de demandes d’aides, gestion d’une DSP¹⁵, personne publique associée¹⁶). Or, un des critères de distinction entre EPIC et EPA repose sur l’existence de ressources propres, soit commerciales soit tirées de redevances pour services rendus¹⁷. Le tableau ci-dessous révèle que les agences et offices, à l’exception notable de l’OEHC, ne disposent pas de ressources propres de ce type.

¹⁵ S’agissant de l’OTC.

¹⁶ S’agissant de l’AUE.

¹⁷ Cf. Conseil d’Etat, 20 janvier 1988, *SCI La Colline* n° 70719.

Tableau n° 4 : Activité commerciale des agences et offices (en 2018)

Agence / office	Activité commerciale (selon les statuts)	Ressources commerciales (en €)	Ressources commerciales ¹⁸ (en % des recettes réelles de fonctionnement)
ADEC	Prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	0	0
ATC	Vente de produits touristiques	0	0
AUE	Opérations financières et commerciales d'aménagement Missions opérationnelles et commerciales dans le domaine énergétique	0	0 ¹⁹
ODARC	Ventes de produits de l'exploitation et prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	144 167	0,4 ²⁰
OEC	Prestataire de service	26 700	0,11
OEHC	Concessionnaire, maître d'ouvrage, prestataire, pour l'exploitation d'équipements et ouvrages hydrauliques.	15 181 354	55
OFC	Produits de la vente ou des baux sur les biens immobiliers acquis.	0	0 ²¹
OTC	Néant	0	0

Source : Chambre régionale des comptes à parti des comptes administratifs des agences et offices

1.4. Un modèle économique contestable et coûteux

Le décalage entre un statut d'EPIC et une activité purement administrative a été générateur de surcoûts que la chambre a mis en évidence dans les différents contrôles exercés sur ces établissements depuis 2006. Qualifiés de « faux EPIC »²², ils s'inscrivent dans un modèle économique triplement pénalisant pour leur collectivité de tutelle.

¹⁸ Produits des services, domaine, ventes diverses / recettes réelles de fonctionnement.

¹⁹ Le compte administratif affiche, au chapitre 70 (produits des services, du domaine et ventes) des recettes provenant de co-financements d'aides versées par les partenaires de l'agence dans le cadre de programmes énergétiques locaux. Elles ne constituent pas des recettes commerciales en tant que telles.

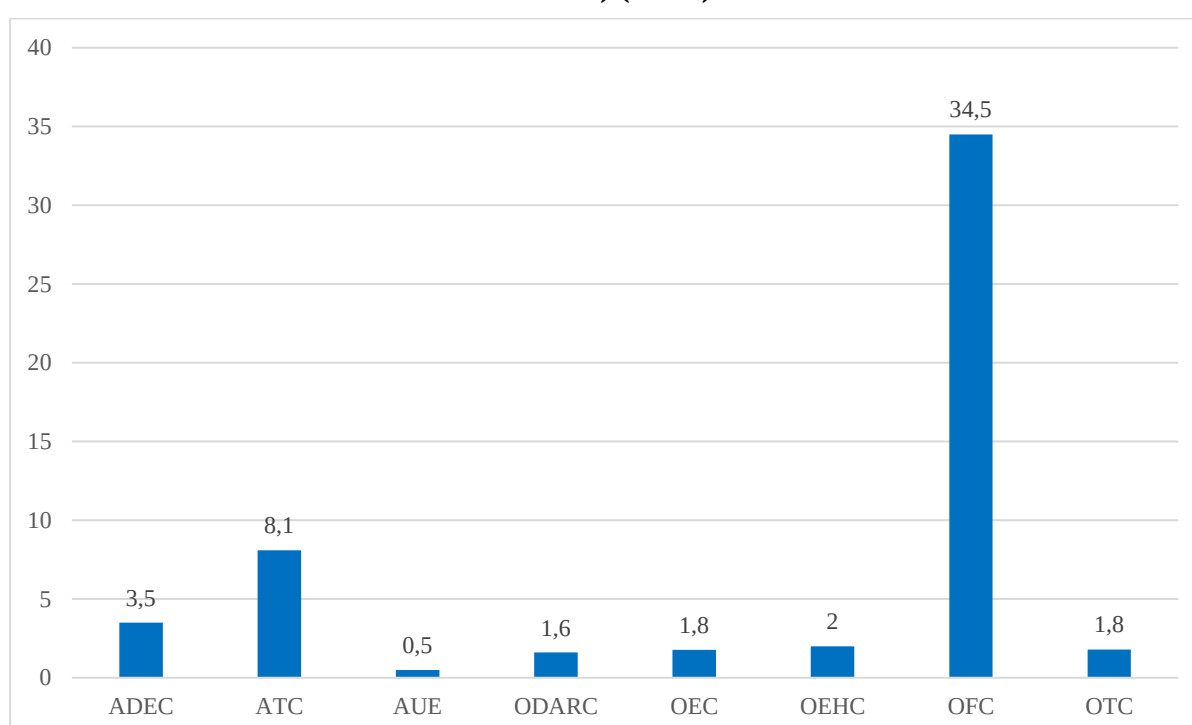
²⁰ Ventes de publications et de produits agricoles dans le cadre de la station expérimentale d'élevage d'Altiani.

²¹ L'essentiel des ressources de l'OFC provient du produit de la taxe spéciale d'équipement et de crédits du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse.

²² Rapports d'observations définitives relatifs à l'OEC (2006), l'ADEC (2011) et l'ATC (2012).

D'abord, en termes de performance financière, en l'absence de recette commerciale et de recours à l'emprunt, six des huit agences et offices assurent l'équilibre de leurs budgets respectifs en sollicitant une subvention auprès de leur collectivité de tutelle leur permettant de couvrir leurs charges (cf. infra, point 2.1.). Alors que leurs statuts leur confèrent une autonomie financière, celle-ci repose sur une capacité d'autofinancement limitée. L'autofinancement reste pourtant un élément fondamental de la gestion d'un organisme soumis à des règles comptables. Ainsi, le « modèle économique » des agences et offices, lié à un financement intégral par subventions, évite de s'imposer des règles de santé financière comme la préservation d'un niveau d'épargne « satisfaisant ». L'indicateur de taux d'épargne (part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses de fonctionnement) permet cette mesure.

Graphique n° 1 : Taux d'épargne brute annuel moyen des agences et offices (2013-2018) (en %)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion des agences et offices

Avec un taux annuel d'épargne brute moyen situé - à l'exception de l'OFC²³ - entre 0,5 % et 8 % sur la période considérée, les agences et offices se placent très en-deçà des taux des organismes publics²⁴.

²³ Cette situation s'explique par un sur-financement résultant du décalage entre le niveau élevé des recettes de fonctionnement (versement du produit de la taxe spéciale d'équipement et du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse) et celui des dépenses, encore limité, la structure se trouvant encore en phase de démarrage de son activité depuis sa création en 2014.

²⁴ Selon le rapport de la Cour des comptes relatif à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018, ce taux n'a jamais été inférieur à 17 % depuis 2014.

L'évolution de la situation financière des agences et offices a fait l'objet d'un suivi par la CdC en 2018. Il porte sur la période 2013-2017. L'analyse financière de chacun de ces établissements conduit au constat de leur bonne solidité financière, tenant à l'absence d'endettement (à l'exception de l'OEHC et, dans une moindre mesure, de l'ADEC). Leur autonomie financière y est ainsi saluée. Si cette appréciation n'est pas contestable au regard du faible endettement de la plupart d'entre eux, elle tient à la structure du financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement de ces établissements, couvertes principalement par des subventions versées par la tutelle, qui conduisent à un abondement excessif de leur fonds de roulement et de leur trésorerie (cf. tableau n° 6 en annexe).

Ainsi, six des huit agences et offices s'apparentent davantage à des services administratifs dépensiers, annexes de la CdC, qu'à de véritables EPIC.

1.5. La nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des agences et offices

Le décalage entre la nature administrative des agences et offices et leur statut d'EPIC justifie leur qualification de « faux EPIC ». Une mise en adéquation de l'activité et du statut est rendue indispensable par la situation irrégulière dans laquelle la moitié de ces établissements est ainsi placée. Elle est également rendue nécessaire par les économies budgétaires qu'une telle mise en cohérence entraînerait pour la tutelle et ses satellites. Deux options s'offrent à eux.

1.5.1. Adapter le statut à l'activité réelle par une transformation en EPA

Cette modification aurait dû en principe être mise en œuvre à la suite de plusieurs décisions du juge administratif ayant conduit à une requalification de deux de ces établissements : l'ATC depuis 2002²⁵ et l'OEC en 2018²⁶. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat²⁷, il appartient au juge administratif de requalifier les établissements publics, dont le statut d'EPIC n'a pas été fixé par le législateur, en services publics administratifs lorsque ces établissements remplissent les trois conditions suivantes :

- l'absence de ressources propres tirées d'une activité commerciale ou de redevances pour services rendus ;
- un mode de gouvernance fondé sur le contrôle par la tutelle de la désignation de leurs dirigeants et des membres de leurs organes délibérants ;
- une activité administrative.

Une telle requalification aurait déjà dû intervenir pour les agences et offices dont le statut d'EPIC n'a pas été fixé par le législateur (ATC, ADEC, OEC, AUE).

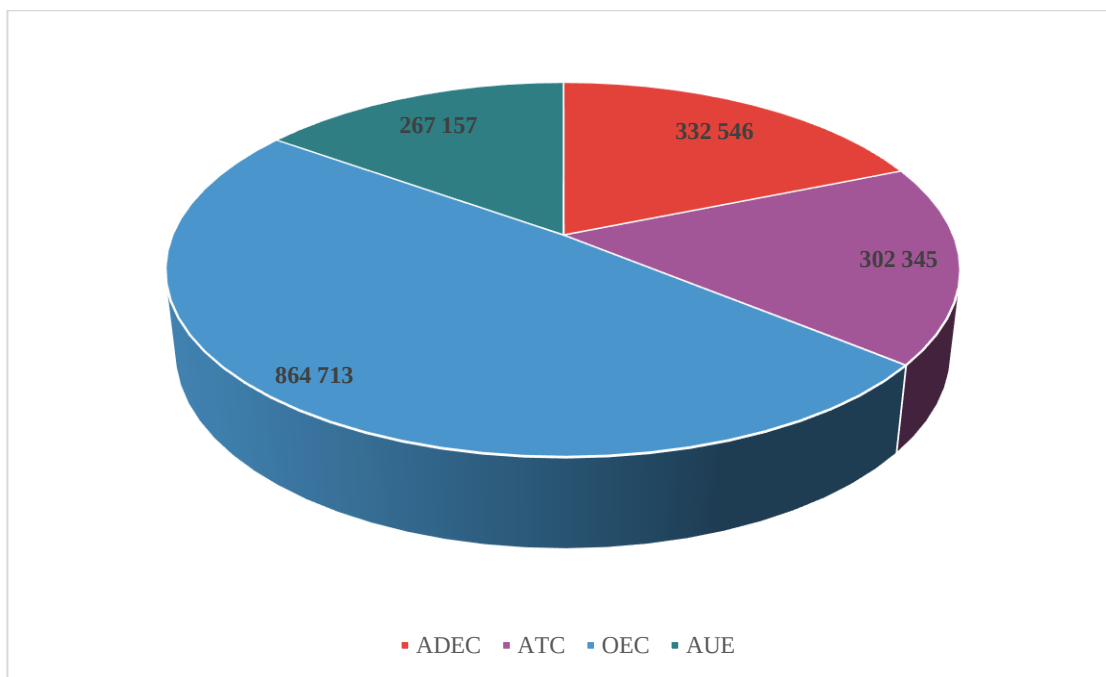
²⁵ Cour administrative d'appel de Marseille 22 octobre 2002, n° 02MA00276.

²⁶ Cour administrative d'appel de Marseille 3 avril 2018, n° 17MA01706.

²⁷ Voir en ce sens Conseil d'Etat, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

L'impact financier principal d'une requalification en EPA des agences et offices serait leur non-assujettissement à la taxe sur salaires²⁸. En 2018, ces quatre établissements ont versé un total d'environ 1,8 M€ de taxe sur salaires.

Graphique n° 2 : Taxe sur salaires versée par l'ATC, l'ADEC, l'OEC et l'AUE en 2018



Source : Chambre régionale des comptes de Corse à partir des comptes administratifs 2018 des agences et offices

Dès lors, si ces établissements avaient veillé, sous le contrôle de leur collectivité de tutelle, à tirer les conséquences de leur véritable nature de services publics administratifs, ils auraient réalisé une économie budgétaire annuelle de 1,8 M€ qui aurait permis à la tutelle de réduire d'autant la subvention d'exploitation qu'elle leur verse.

La seconde source d'économie budgétaire repose dans la nécessaire requalification des contrats de travail dont bénéficient actuellement les salariés de ces établissements en contrats de droit public. Bien que soumis au droit du travail, les salariés bénéficient actuellement, dans le cadre de statuts du personnel avantageux, d'un régime hybride empruntant aux règles de gestion à la fois publique et privée. L'obligation de transformer ces quatre établissements en EPA entraînerait une économie budgétaire annuelle pour la CdC de 2,3 M€, au seul titre d'un réajustement de leur niveau de rémunération par rapport à celui des fonctionnaires (cf. *infra* point 3.2.2.).

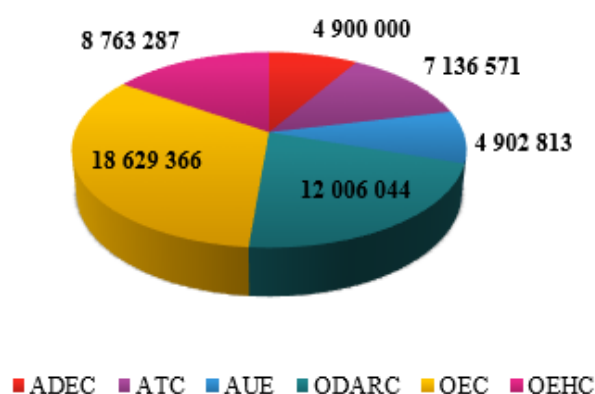
²⁸ Cf. article 231 du code général des impôts.

1.5.2. Adapter l'activité réelle au statut d'EPIC

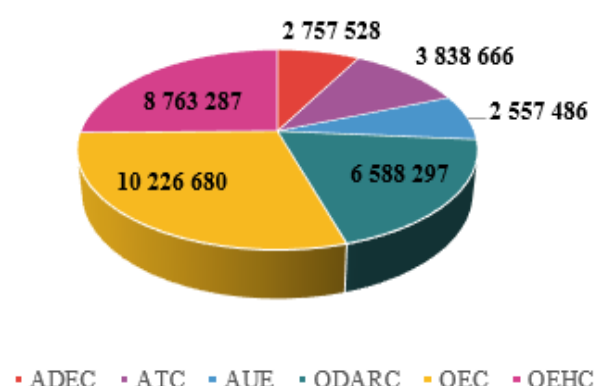
A l'inverse, de la précédente, cette option permet de maintenir le statut d'EPIC des agences et offices, en adaptant leur activité. Il appartient à la CdC, si elle entend préserver la nature industrielle et commerciale de ses agences et offices, de veiller à ce que ses opérateurs développent de véritables ressources propres, en élevant progressivement leurs ressources commerciales à hauteur de 51 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, afin que ces ressources représentent une part « déterminante » ou « essentielle » de leurs recettes, ainsi que le juge administratif l'exige²⁹.

Graphique n° 3 : Subventions d'exploitation de la CdC 2018 avant et après retraitement par compensation d'une hausse des ressources propres³⁰ en 2018 (en €)

Montant total avant retraitement : 56,3 M€



Montant total après retraitement : 34,7 M€



Source : Chambre régionale des comptes de Corse à partir des comptes administratifs 2018 des agences et offices

L'évolution décrite ci-dessus nécessiterait une véritable transformation du modèle économique de six³¹ des huit agences et offices vers le développement de ventes de produits et de prestations de services. Si ces dernières parvenaient à élever leur niveau d'autonomie financière à 51 % de recettes commerciales sur les recettes réelles de fonctionnement, la CdC réaliserait une économie annuelle de 21,6 M€ de charges de gestion courante.

²⁹ Cf. Conseil d'Etat, 20 janvier 1988, *SCI La Colline* n° 70719.

³⁰ A hauteur de 51 % des recettes réelles de fonctionnement de chaque agence et office.

³¹ A l'instar de l'OEHC, l'OFC dispose de ressources propres. Toutefois, celles-ci ne sont pas commerciales mais résultent de la loi, le produit de la taxe spéciale d'équipement et une partie des fonds du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse lui étant reversés.

Bien que ces établissements ne se soient pas encore organisés, par la nature de leurs activités et les profils de leur personnel respectif, pour développer une activité commerciale, il s'avère que les équivalents continentaux des agences et offices de Corse, lorsqu'ils existent, parviennent à dégager des ressources propres :

- La majorité des agences régionales de développement économique tire des ressources propres du financement de leur activité par des cotisations versées par des entreprises³² ;
- Les comités régionaux du tourisme sont habilités à percevoir des redevances pour services rendus³³ ;
- Les agences d'urbanisme développent une capacité d'ingénierie partenariale, sous forme de conventions relatives à l'élaboration de plans de zones, de réalisation de zone d'aménagement concerté, en contrepartie de subventions imposables³⁴.
- Les établissements publics d'aménagement réalisent des opérations financières et commerciales d'aménagement.

La chambre relève que deux opérateurs ont vu leurs missions clarifiées en 2018 par délibérations de l'Assemblée de Corse, dans le cadre de leur statut actuel d'EPIC. Une première délibération, du 26 avril 2018, approuve la Feuille de route de l'ATC 2018-2021. Elle comporte notamment un volet « ressources financières » avec trois pistes d'augmentation des moyens de l'agence qui ne visent pas à dégager des recettes commerciales mais tout du moins à développer des ressources propres sous la forme de reversement de produits fiscaux³⁵. Une deuxième délibération, du 14 juin 2018, approuvant la Feuille de route de l'AUE 2018-2020, vise à clarifier l'offre de service commercial de l'agence dans le champ de l'accompagnement des collectivités en matière d'urbanisme³⁶, de planification³⁷, d'information et de formation³⁸. En revanche, les modalités de développement de recettes tirées de l'activité d'aménagement opérationnel ne sont pas traitées. Les premiers effets de ces différentes pistes d'évolution de l'activité de ces deux agences n'ont pas encore été constatés dans leurs documents budgétaires respectifs.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'ATC fait valoir qu'une requalification en EPA ne paraît pas envisageable et que si l'hypothèse du maintien d'un statut d'EPIC financé à 50 % par des recettes privées semble difficilement concevable, celle de la transformation en GIP ou en groupement d'intérêt économique, sur le modèle du GIP national Atout France³⁹, permettrait à l'agence de percevoir des cotisations de ses membres et de développer des prestations payantes.

³² Selon le rapport « Les agences de développement économiques en 2018 » du CNER (fédération des agences de développement économique et des comités d'expansion économique).

³³ Conformément à l'article L. 131-9 du code du tourisme.

³⁴ Bulletin officiel des finances publiques : BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-20 n°380, 12-09-2012.

³⁵ Taxe de transport ; taxe de séjour additionnelle ; taxes environnementales à créer.

³⁶ Assistance auprès des communes et EPCI à l'élaboration de documents locaux d'urbanisme.

³⁷ Assistance auprès de la CdC à l'évolution du PADDUC et à sa fonction de personne publique associée à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme.

³⁸ Prestations et réalisation de supports documentaires auprès des professionnels et élus, avec une prise en charge partielle par la CdC.

³⁹ Principal opérateur de tourisme de l'Etat en matière de promotion du tourisme au niveau international.

Enfin, il convient de préciser qu'une partie des recettes commerciales que ces différents établissements seraient susceptibles de réaliser se trouveraient soumis, selon qu'elles résultent d'activités situées dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée au titre de l'article 256 B du code général des impôts. Il en va de même des bénéfices éventuels tirés par des établissements publics se livrant à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif, qui les assujettiraient à l'impôt sur les sociétés, en application des articles 206-1 et 1654 du code général des impôts.

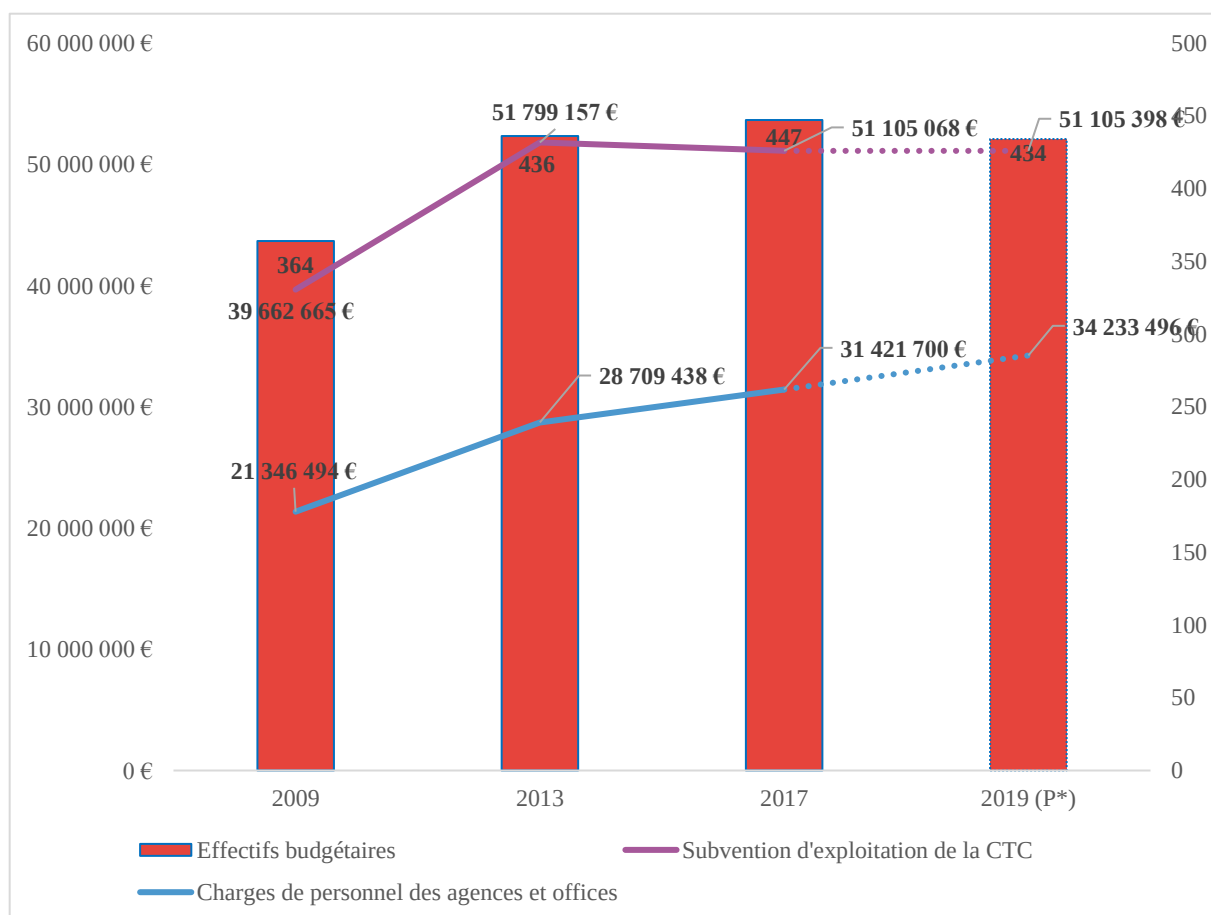
CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'absence de mesures prises par les agences et offices pour mettre en cohérence leurs activités respectives et leur statut juridique, il incombe à la CdC de les y contraindre, d'autant que des économies budgétaires substantielles pourraient en résulter. La tutelle dispose également de la possibilité de supprimer la totalité de ces établissements, en internalisant leurs missions et leurs salariés – sous réserve du maintien de leurs garanties contractuelles –, ainsi que l'article L. 4424-40 du CGCT l'y autorise. En toute hypothèse, au-delà de la question de l'utilité des agences et offices, celle de leur coût financier, notamment en matière de dépenses de personnel, doit être traitée.

2. LE POIDS DES CHARGES DE PERSONNEL

2.1. Une évolution des dépenses de personnel non corrélée à l'évolution des effectifs.

Graphique n° 4 : Evolution comparative des effectifs, des charges de personnel et de la subvention d'exploitation des agences et offices au cours de la période 2009-2019⁴⁰



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et budgets primitifs 2019 des agences et offices

⁴⁰ L'OTC n'est pas comptabilisé dans ce graphique, la subvention d'exploitation de la CTC à cet office étant confondue, dans les documents budgétaires, avec le reversement par la tutelle de la DCT (de 187 M€ en 2019), consacrée à l'organisation des transports maritimes et aériens, soulevant ainsi des problèmes de traçabilité et d'encadrement des dépenses de fonctionnement de l'OTC qui ont été signalés par la chambre depuis 2010. Il en va de même de l'OEHC qui, à la différence des autres agences et offices, bénéficie d'une autonomie financière importante (55 % de ressources propres en 2018) et a transféré 68 salariés à la régie *Acqua pubblica*, suite à la reprise par cette dernière de la DSP de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux usées de l'agglomération de Bastia, assurée jusque-là par l'OEHC.

Observée à l'échelle d'une décennie (2009-2019), l'évolution consolidée des charges de personnel des agences et offices, de la subvention d'exploitation versée par la tutelle et des effectifs suit une tendance haussière qui n'est cependant pas uniforme. Les charges de personnel poursuivent une hausse régulière de 60 % en 10 ans, contre une progression des effectifs de près de 20 % - les données en 2019 reposant toutefois sur des prévisions - et de près de 30 % de la subvention d'exploitation.

Dans le détail, un phénomène de décrochage entre l'évolution des charges de personnel et celle des effectifs des agences et offices apparaît en 2013 et se poursuit les années suivantes. La forte progression des charges de personnel, observée entre 2009 et 2013 (+ 34%), s'atténue par la suite (+ 9 % entre 2013 et 2019). Sur les mêmes périodes, les effectifs des agences et offices ont d'abord nettement progressé entre 2009 et 2013 (+ 20 %) avant de ralentir entre 2013 et 2017 (+ 2,5 %) et de décroître de 3 % à compter de 2017.

L'infléchissement de l'évolution des effectifs de ces établissements correspond, d'une part, à la fixation par l'Assemblée de Corse, en 2013 et 2017, d'effectifs cibles pour les agences et offices et, d'autre part, à un renforcement depuis 2017 du contrôle exercé par la tutelle sur les recrutements réalisés par ces établissements.

L'absence de corrélation entre la maîtrise des effectifs, constatée depuis 2013, et la tendance inflationniste des charges de personnel sur l'ensemble de la période s'explique par la persistance, au sein des agences et offices d'une GRH généreuse pour les salariés et peu encadrée par la tutelle (cf. *infra* point 3.2).

Les choix de GRH réalisés par les dirigeants de ces établissements mettent aujourd'hui sous tension l'état de leurs finances (cf. *supra* taux d'épargne brute au point 1.4). En effet, la subvention d'exploitation que leur verse la CdC, qui représente l'essentiel de leurs ressources, s'est stabilisée depuis 2013, suite à des mesures de rationalisation budgétaire décidée par la tutelle.

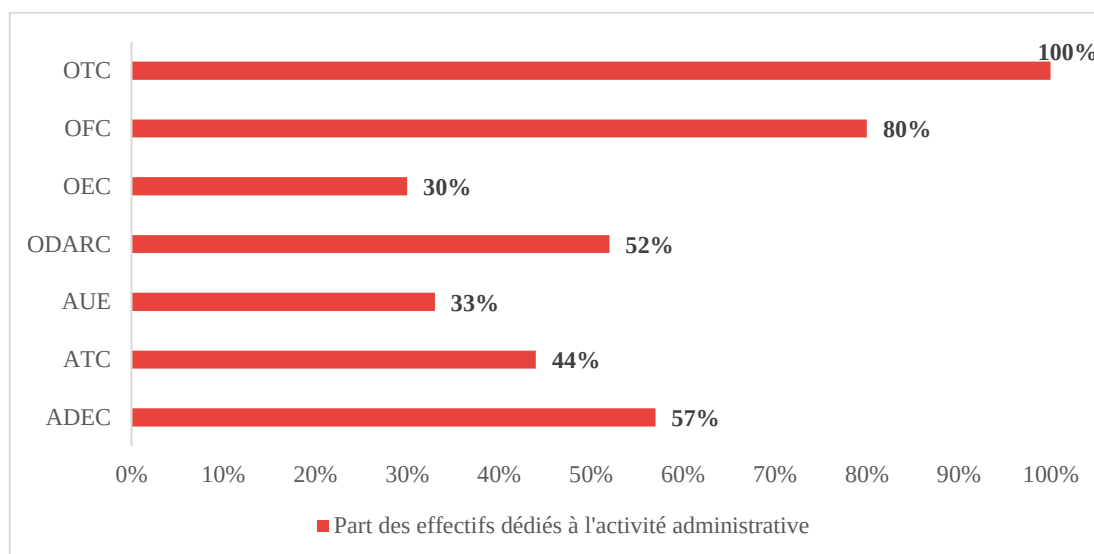
Dans ce contexte, et compte tenu de la rigidité des dépenses de personnel, les agences et offices sont parvenus, pour l'instant, à contenir leurs frais de structure interne par un effort de réduction des charges flexibles, à savoir les charges à caractère général (- 17% entre 2013 et 2017).

2.2. Des frais de gestion aux montants variables

Comme évoqué au point 1.3, l'activité des agences et offices porte principalement sur l'instruction des demandes d'aides publiques pour le compte de la collectivité de tutelle.

La part des effectifs - principalement composés de cadres⁴¹ - dédiés aux activités administratives (gestion des aides et fonctions support), y est donc prépondérante, au détriment de fonctions opérationnelles, pourtant attendues d'opérateurs territoriaux.

⁴¹ 53 % de cadres selon le rapport relatif au projet de délibération de l'Assemblée de Corse sur les effectifs cibles des agences et offices.

Graphique n° 5 : Part des effectifs dédiés à des activités administratives en 2017

Source : Chambre régionale des comptes

Ainsi, la part du personnel exerçant des fonctions administratives varie de 30 % pour l'OEC, dont les salariés réalisent également des tâches d'ordre scientifique et opérationnel, à 100 % pour l'OTC, au sein duquel les salariés sont uniquement dédiés à la gestion de la DCT.

Si la grande majorité de ces établissements assure une mission d'instruction des demandes d'aides pour le compte de la CdC, seuls trois (OEC, ATC et ODARC) se sont vus déléguer en totalité la gestion financière de ces aides par leur collectivité de tutelle. En d'autres termes, la CdC verse chaque année au budget de ces trois établissements les crédits d'interventions nécessaires au paiement de ces aides.

La performance de ces établissements délégataires des crédits d'intervention peut être mesurée à travers leurs coûts internes de gestion administrative des aides. Celui-ci est obtenu en rapportant le montant des aides versées aux coûts de fonctionnement de la structure (charges de personnel et charges à caractère général) engendrés par la gestion de ces aides.

Deux de ces établissements (ATC et OEC) présentent des coûts élevés de gestion des aides. Pour 1 € d'aide versé aux professionnels du tourisme en 2018 par l'ATC⁴², la CdC a dû verser 2,20 € à cette agence, soit des frais de gestion de 1,20 € pour 1 € d'aide versée. A l'OEC, les frais de gestion sont de 50 centimes pour 1 € d'aide versé aux acteurs de l'environnement, en hausse de 25 % entre 2011 et 2018.

⁴² Les effectifs pris en compte à l'ATC sont ceux relevant des services d'administration générale et du pôle développement.

En revanche, au titre des bonnes pratiques, une maîtrise rigoureuse de la masse salariale à l'ODARC (rémunération, recrutements et promotions) a permis de maintenir les frais de gestion de cet établissement à un niveau bas, s'élevant à 10 centimes pour 1 € d'aide versé aux agriculteurs. Néanmoins, il convient de tenir compte des effets de masse tenant au volume des aides agricoles gérées par l'ODARC ; il s'élève à environ 45 M€ par an dans cet office, contre 3 M€ environ à l'ATC et 9 M€ à l'OEC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des charges de personnel des agences et offices n'a cessé de progresser durant la période sous contrôle, malgré une stagnation de la dotation de fonctionnement propre versée par la collectivité de tutelle, ainsi que des effectifs de ces établissements. Cette situation souligne la rigidité des dépenses de personnel. Elle se répercute sur des frais de gestion excessifs pour deux des trois établissements qui versent directement des aides financières aux acteurs locaux. Ce double-constat conduit à rechercher les causes de cette augmentation.

3. LES CAUSES DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL

3.1. Des carences dans le pilotage par la tutelle

3.1.1. La tutelle organique

- Des conditions irrégulières et coûteuses de désignation et de licenciements de directeurs

Le président du conseil exécutif de Corse nomme les ordonnateurs des agences et offices, qu'ils soient présidents ou directeurs (cf. tableau n° 1 en annexe). Chaque opérateur est présidé par un conseiller exécutif de Corse, élu de l'Assemblée de Corse. Il en va de même des directeurs qui, en leur qualité d'agents contractuels de droit public, sont désignés par arrêté du président du conseil exécutif de Corse sur proposition du président de l'établissement. Ces directeurs sont soumis à un statut arrêté par le président du conseil exécutif de Corse.

Un premier arrêté portant harmonisation des statuts des directeurs des agences et offices a été pris par le président du conseil exécutif en 2010. Il est d'une durée indéterminée, le président du conseil exécutif pouvant néanmoins mettre fin aux fonctions d'un directeur pour des raisons tenant à sa manière de servir⁴³. Le licenciement doit être précédé de la recherche d'un emploi correspondant au profil de l'intéressé au sein de l'établissement. En l'espèce, six licenciements ont été décidés à l'encontre de directeurs d'agences et offices (OEC, OEHC, OTC et ATC à deux reprises), depuis 2013. Tous ont été jugés illégaux par la juridiction administrative, pour des motifs de fond ou de vice de procédure. Selon la CdC, ces annulations ont entraîné, pour la tutelle et ses opérateurs, des coûts indemnitaires, d'allocations, de reconstitution de carrière et des frais de justice pour un montant total de 1,3 M€. Ce coût est d'autant plus exorbitant que bien que la CTC et chacun de ses satellites figuraient en défense dans les recours contentieux exercés par les directeurs évincés, ils ont recouru à des cabinets d'avocat distincts pour défendre des positions pourtant identiques.

Tableau n° 5 : Coût des licenciements des directeurs d'agences et offices 2013-2019 (en €)

Agence / Office	Nombre de directeur licenciés	Coût
ATC	2	642 680
OEC	2	103 925
OEHC	1	425 718
OTC	1	143 716
Total	6	1 316 039

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la CdC

⁴³ Cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 17 octobre 2013, n° 12MA02041.

Depuis, par une délibération du conseil exécutif du 29 novembre 2017, un nouveau statut s'applique à tout nouveau recrutement de directeur⁴⁴. Il vise à clarifier les conditions de recrutement et de licenciement et à mieux encadrer leur rémunération, en recrutant, pour une durée déterminée cette fois, des agents publics au grade d'attaché ou d'administrateur territorial et selon les grilles de rémunération qui leurs sont applicables. Ces mesures devraient conduire à limiter les risques contentieux et les niveaux de rémunération des directeurs, celui alors en vigueur étant de 6 500 € nets mensuels, alors qu'il est en moyenne de 5 060 € pour un administrateur territorial⁴⁵. Or, ce nouveau régime n'a pas été appliqué aux nominations intervenues en 2018 et en 2019 de directeurs par intérim de l'ODARC, occasionnant un surcoût mensuel – hors cotisations sociales – de 1 500 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de l'ODARC soutient qu'il résulte du rapport du président du conseil exécutif de Corse relatif à la délibération précitée du 29 novembre 2017 que les directeurs nommés par intérim ne sont pas soumis à cette délibération. Toutefois, la chambre précise, d'une part, que ladite délibération de 2017 se borne à rappeler que les directeurs sont soumis aux règles du droit public, ce qui inclut le régime de rémunération et, d'autre part, que le rapport du président du conseil exécutif de Corse n'a aucune portée juridique.

- Une tutelle insuffisamment impliquée dans la performance de ses satellites

Ainsi qu'il résulte du tableau n° 1 *supra*, les élus de l'Assemblée de Corse composent, souvent par une large majorité de membres avec voix délibérative, les conseils d'administration des agences et offices. Cette situation conforte le contrôle par la tutelle de ses opérateurs, même si le collège de ces élus est composé lui-même en proportion des listes élues à l'Assemblée de Corse. Cette emprise s'exerce au détriment d'autres collèges, d'élus locaux et de socioprofessionnels, alors que la vocation d'un établissement public local est de contribuer à un dialogue élargi avec la société civile.

Ces organes délibérants se caractérisent par la faible assiduité de leurs membres, en particulier les élus de l'Assemblée de Corse, qui s'observe entre 2013 et 2015, avec des taux d'absentéisme supérieurs à 50 % (ATC, OTC, ADEC, ODARC), conduisant à des reports de réunions, faute de quorum. La participation s'est sensiblement améliorée à partir de 2016.

⁴⁴ Toutefois, la délibération comporte une ambiguïté en ce qu'elle ne précise pas expressément quel statut – celui de 2010 ou celui figurant dans le rapport annexé à cette délibération – s'applique aux directeurs.

⁴⁵ Selon une étude de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de février 2019 concernant les rémunérations de la haute fonction publique en 2016.

Les organes délibérants des agences et offices débattent chaque année d'un rapport d'activité. Ce document se présente essentiellement sous une forme administrative ; il ne prend pas en compte la performance de l'opérateur. Aucun objectif et indicateur n'y figure. Si la tutelle a engagé une démarche d'harmonisation de la présentation des rapports d'activité en 2014, celle-ci ne s'inscrit pas dans une logique d'évaluation de l'activité. Pour sa part, l'ADEC s'est fixée pour objectifs, depuis 2014, de mesurer le taux de réussite de ses actions et des objectifs fixés dans ses documents budgétaires, afin de mener une réflexion prospective sur les politiques menées. Cette démarche n'a commencé à se concrétiser qu'à compter de 2017 et de manière partielle.

La chambre relève, dans son rapport d'observations de la CTC rendu communicable en 2015, que conformément à une délibération de l'Assemblée de Corse du 18 décembre 2002, un compte rendu annuel d'activité et de gestion est produit par chaque établissement, avant d'être soumis à l'approbation de l'Assemblée de Corse par le président du conseil exécutif. Cette formalité n'a pas été respectée entre 2008 et 2013. Tel n'a pas non plus été le cas depuis.

Il en va de même en matière de planification de l'activité. Les statuts des agences et offices prévoient qu'avant le 1^{er} novembre de chaque année, le président du conseil exécutif présente à l'Assemblée de Corse un rapport sur les grandes orientations politiques et budgétaires des agences et offices. Une telle formalité n'est pas davantage respectée.

En revanche, l'activité de la plupart des agences et offices repose sur des orientations stratégiques définies par la tutelle, auxquels elles contribuent : ADEC (SRDE2i) ; ODARC (Orientations stratégiques agriculture, développement rural et forêt) ; AUE (Programmation pluriannuelle de l'énergie, PADDUC, Schéma régional climat air énergie) ; ATC (Livre blanc du tourisme). Toutefois, ces documents sont dépourvus d'orientations sur l'activité opérationnelle de leurs établissements.

Depuis 2018, une approche plus opérationnelle a été engagée entre trois opérateurs et leur tutelle, se traduisant par l'approbation par l'Assemblée de Corse ou le conseil exécutif de feuilles de route ou d'un plan d'action pluriannuels de l'ADEC, l'ATC et de l'AUE.

S'agissant des agences et offices, la chambre relève, dans ses rapport d'observations rendus communicables depuis 2018, que la totalité d'entre eux ne développe pas suffisamment d'approche stratégique sur leurs missions et leurs moyens, en les assortissant d'objectifs accompagnés d'indicateurs. Cela vaut en particulier pour la GRH, aucune tentative de mise en adéquation entre les moyens humains et les missions n'étant véritablement mise en œuvre, hormis à l'AUE où une approche analytique est ébauchée dans le cadre d'un projet de service.

En outre, un document de présentation des agences et offices, mis en ligne sur le site internet de la CTC, indique qu'une commission de contrôle des offices a été instituée par l'Assemblée de Corse. Celle-ci est également mentionnée dans le rapport du président du conseil exécutif de Corse relatif à la fixation d'effectif-cible pour le 31 décembre 2017. Il y est affirmé que : « Fidèle aux engagements pris en début de mandature en matière de transparence du fonctionnement des institutions de la collectivité territoriale de Corse, le conseil exécutif a souhaité atteindre deux objectifs : (...) permettre à l'Assemblée de Corse, d'exercer pleinement ses prérogatives en matière de contrôle des établissements publics, à travers notamment des moyens renforcés pour sa commission ad hoc ». Il résulte de l'instruction qu'une commission de contrôle et d'évaluation a bien été mise en place à l'Assemblée de Corse, en 1999. Celle-ci serait devenue active depuis 2010, sa fonction de contrôle étant dédiée à la rationalisation des relations entre l'Assemblée de Corse, le conseil exécutif de Corse et les agences et offices⁴⁶. Si lors de la séance du 15 janvier 2013, les membres de cette commission ont auditionné les représentants du personnel de ces établissements, il faut attendre le 28 juillet 2016 pour qu'elle se réunisse de nouveau, sans pour autant que le thème des agences et offices y soit abordé. Si les séances deviennent plus fréquentes depuis cette date, le choix est fait d'élargir le champ de contrôle à d'autres domaines. Ainsi, ce n'est qu'au cours d'une séance consacrée aux aides aux communes que le sujet des agences et offices est traité le 8 février 2017, avec notamment l'audition du président de la chambre régionale des comptes, où le sujet des effectifs cibles fixés par l'Assemblée de Corse est abordé. Dans ces conditions, la commission de contrôle et d'évaluation ne constitue pas un outil de contrôle des établissements publics sous tutelle de la CdC.

Il appartient donc à la tutelle d'approfondir sa démarche d'accompagnement et d'encadrement de l'activité et des moyens de ses satellites. Dans ses réponses aux observations de la chambre sur la gestion des agences et offices (ATC 2017, OTC 2017, AUE 2018), le président du conseil exécutif de Corse a manifesté son intention de contractualiser les relations de la tutelle avec chaque agence et office dans le cadre de COP. Interrogé sur la mise en œuvre de cet engagement, l'ordonnateur indique qu'un dispositif a été présenté aux directeurs des huit agences et offices en avril 2018. Le souhait d'engager une stratégie basée sur la construction, la mutualisation et l'optimisation des moyens a été émis par les participants. Les différences de missions, de statuts et de modes de fonctionnement entre ces établissements ont également été abordées.

A ce stade, seule une démarche expérimentale a été engagée par l'AUE en mars 2019, sous la forme d'une offre de service qui n'a pas encore été suivie d'effet sous forme de contractualisation. C'est pourquoi, la chambre recommande à la CdC de conclure, d'ici juin 2020, une contractualisation avec l'ensemble de ses établissements, sous forme de COP triennales, comportant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, assortis d'indicateurs, permettant d'assurer le suivi des missions et des moyens budgétaires et humains, dans un souci de mise en adéquation des ressources humaines et des missions.

Recommandation n° 1 : La CdC doit conclure avec chaque agence et office, d'ici juin 2020, des conventions d'objectifs et de performance triennales, comportant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, assortis d'indicateurs, permettant d'assurer le suivi des missions et des moyens budgétaires et humains.

⁴⁶ Selon les termes du compte-rendu de la réunion de la commission de contrôle et d'évaluation du 15 janvier 2013.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse indique que la démarche de contractualisation initiée avec l'AUE sera finalisée fin 2019, avant d'être déployée vers l'ensemble des établissements d'ici janvier 2021.

- La mise en place tardive d'un service de tutelle sur les agences et offices

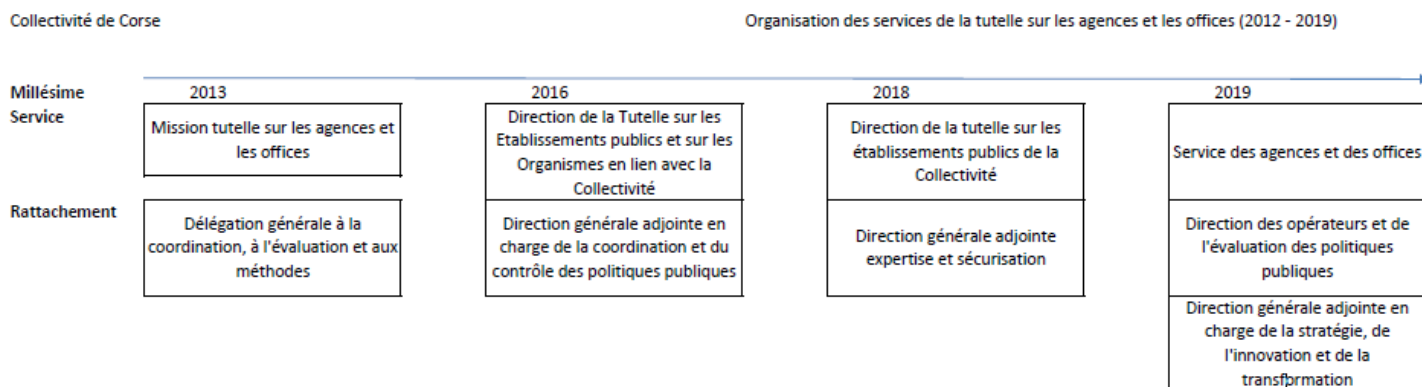
Depuis la modification de l'ensemble des statuts des agences et offices, engagée en 2002 à l'initiative de l'Assemblée de Corse, un délégué de la tutelle prend connaissance des projets d'actes de chacun d'entre eux et assiste de plein droit à toutes les réunions des conseils d'administration, des bureaux et de tous autres organes de ces établissements publics. Il dispose d'une voix consultative. La délibération indique par ailleurs que le délégué, afin d'exercer sa mission, dispose « des pouvoirs les plus étendus pour l'examen de tous documents, écritures, comptes et bilans, en toutes circonstances ». Le délégué établit, chaque année, un compte rendu de sa mission. L'Assemblée de Corse en prend acte sur rapport du président du conseil exécutif.

Ainsi que la chambre l'a relevé dans son rapport d'observations définitives de la CTC, rendu communicable en 2015, une telle formalité n'a pas été accomplie entre 2008 et 2013. Elle ne l'a pas été non plus depuis.

Depuis une délibération de l'Assemblée de Corse de 2012, le directeur général des services de la CTC est le délégué de la tutelle. Auparavant, il s'agissait d'agents de la CTC. Cette modification n'a pas eu d'incidence sur la représentation de la tutelle aux conseils d'administration des agences et offices, le directeur général des services y participant rarement, étant représenté par des agents de la collectivité qui rédigent des comptes rendus des séances transmis au délégué.

Depuis 2012 également, une délégation générale à la coordination, à l'évaluation et aux méthodes a été instituée ; elle était directement rattachée au directeur général des services. Cette délégation comportait une cellule, composée de quatre agents de catégorie A, en charge de la tutelle. Ce n'est qu'en 2016 que le service est consolidé par la création d'une direction de la tutelle au sein de la direction générale adjointe en charge de la coordination et du contrôle des politiques publiques. Ainsi qu'il résulte d'une note de présentation de la réorganisation des services de la CTC, cette restructuration tient compte du rapport d'observations de la chambre sur la CTC – rendu ensuite communicable en 2017 – visant à renforcer la tutelle sur les agences et offices. Les effectifs de la direction de la tutelle s'élèvent à huit agents en 2017. Le pilotage des agences et offices par la performance est inscrit dans ses missions, notamment la co-construction de COP pluriannuelles. La création de la CdC en 2018 ne remet pas en cause cette direction, celle-ci étant néanmoins rattachée à une nouvelle direction générale adjointe (expertise et sécurisation). Enfin, en 2019, à la faveur d'une nouvelle réorganisation, la direction générale adjointe de la stratégie de l'innovation et de la transformation est instituée, regroupant directions de l'évaluation et de la tutelle.

Schéma n° 2 : Organisation du service de la tutelle entre 2012 et 2019



Source : CdC

Ainsi, le résultat de ces nombreuses restructurations de la fonction « tutelle » ramène celle-ci à son organisation originelle de 2012, de service regroupé avec celui de l'évaluation des politiques publiques au sein d'une même direction.

Pour autant, les effectifs sont consolidés à hauteur de neuf agents et les missions sont renforcées : contrôle des actes, représentation du délégué de la tutelle dans les conseils d'administration, suivi des contentieux ; définition d'effectifs-cibles ; rapport d'activité annuel de la tutelle ; mutualisation des moyens de fonctionnement avec ceux de la collectivité ; COP ; contrôle des recrutements ; maîtrise des dépenses ; harmonisation des cadres comptables et budgétaires. Il suit de là que le service de la tutelle dispose des prérogatives lui permettant de mettre en œuvre la tutelle budgétaire et sur les actes, conformément aux observations de la chambre ci-après.

3.1.2. La tutelle financière

La CdC pâtit d'instruments de pilotage budgétaire encore déficients. Dans ses deux précédents rapports d'observations de la CTC (2015 et 2017), la chambre a émis plusieurs préconisations visant à améliorer la connaissance, le pilotage et le contrôle des dépenses de la collectivité et de ses satellites. Ces derniers tardent à être mis en œuvre.

- Agréger les comptes

La première d'entre elles consiste à réaliser une agrégation des comptes du groupe CTC, compte tenu de l'hétérogénéité des nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par chacune des entités :

- M4 (comptabilité des EPIC) : OTC, OFC, OEHC, ODARC, AUE ;
- M 57 (comptabilité des collectivités territoriales uniques) : ADEC, ATC, OEC et CdC, suite à la fusion de la CTC et des deux départements.

En 2010, une délibération de l'Assemblée de Corse autorisait le président du conseil exécutif à entreprendre toutes les démarches nécessaires pour que les agences et offices de la CTC adoptent la nomenclature régionale.

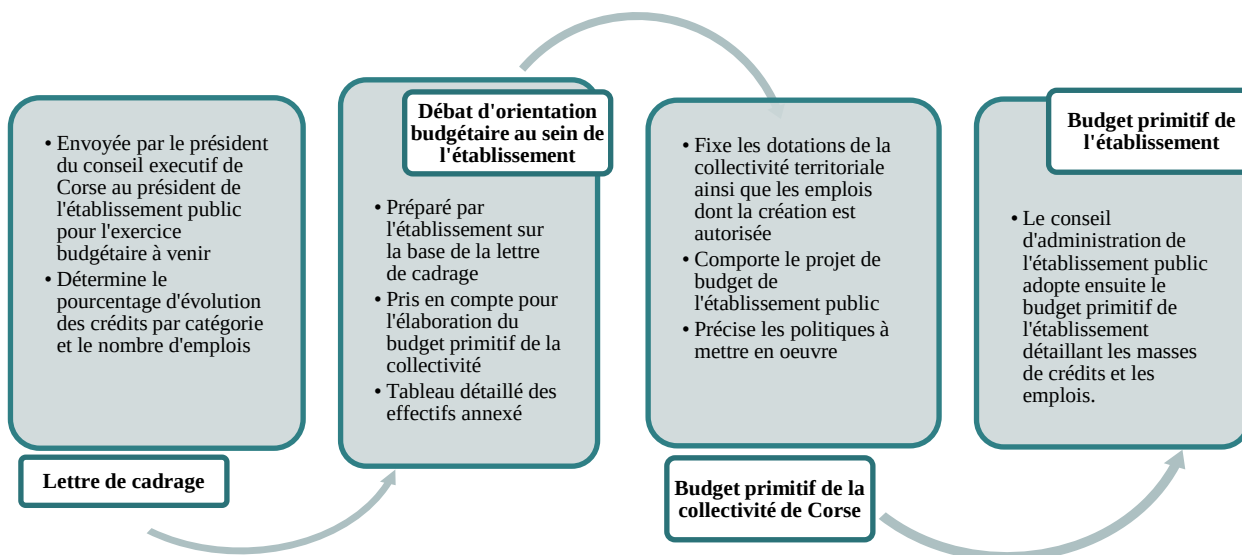
Une agrégation des comptes au sein de la norme M57 favoriserait une consolidation de tous les comptes et mettrait un terme à la principale divergence entre certaines nomenclatures et celle des EPIC (M4), qui porte sur la comptabilisation des subventions versées⁴⁷. Elle contribuerait à la fiabilité des comptes des différentes unités et permettrait à la tutelle de disposer d'une vision complète de la situation financière du groupe. A ce stade, les préconisations réitérées de la chambre n'ont toujours pas été mises en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'OEHC indique qu'il est préférable de conserver la nomenclature M4 au sein de son établissement, car le progiciel de gestion intégrée, utilisé par l'ordonnateur et le comptable public rattaché à l'OEHC, a fait l'objet d'adaptations techniques à cette nomenclature, qui nécessiteraient d'être de nouveau modifiées, à un coût élevé, dans l'optique d'un transfert vers la nomenclature M57.

- Renforcer le cadrage budgétaire

La deuxième mesure consiste à renforcer le cadrage budgétaire des agences et offices. Suite à la révision de leurs statuts adoptée en 2002, la tutelle maîtrise l'élaboration des documents budgétaires de ses satellites selon les modalités suivantes.

Schéma n° 3 : Cycle budgétaire de l'établissement avec sa tutelle



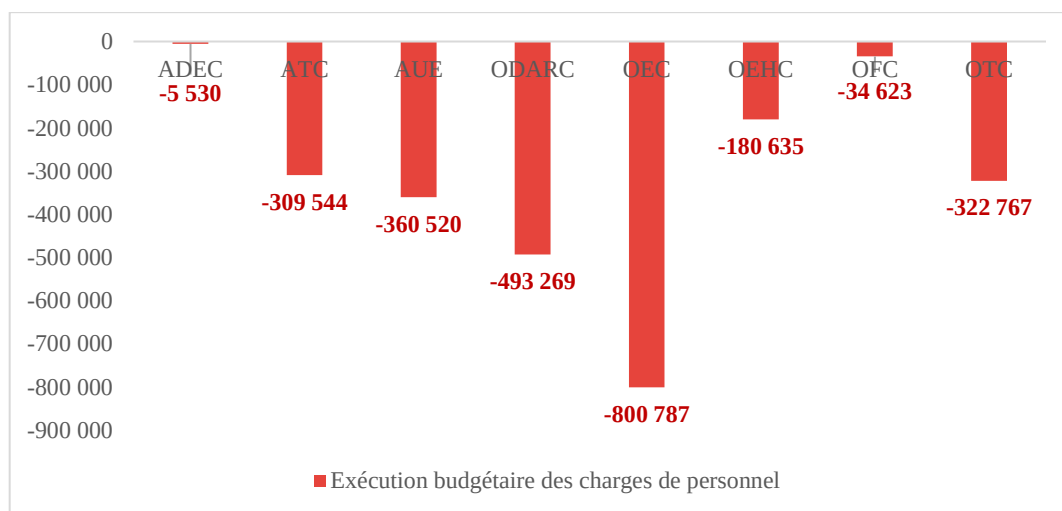
Source : Chambre régionale des comptes

⁴⁷ A la différence de la M57, en M4 toutes les subventions sont comptabilisées en section de fonctionnement, alors que certaines constituent des subventions d'équipement ; dès lors, cette subvention minore le résultat annuel, ne figure pas au bilan et n'est pas amortie.

Or, ainsi que le rapport relatif à la délibération de l'Assemblée de Corse du 10 novembre 2017 concernant la création d'emplois et les recrutements dans les agences et offices l'indique : « les dispositions de 2002 n'ont été mises en œuvre que partiellement par la collectivité territoriale de Corse. Ainsi, force est de constater que l'obligation d'adresser des lettres de cadrage n'a pas été respectée. Il en est de même s'agissant de la présentation en annexe du budget primitif de la Collectivité du tableau détaillé des effectifs et des créations de postes des établissements publics bien que, pour ce point particulier, la définition des effectifs-cibles permet de répondre à cette obligation ». Depuis 2017, la qualité de l'information figurant dans les lettres de cadrage ne s'est guère améliorée. Les éléments transmis par la tutelle sont réduits à la portion congrue. Ceux relatifs à l'évolution des charges de personnel et au nombre d'emplois budgétaires à ouvrir ne sont pas renseignés. En revanche, les rapports de présentation des budgets primitifs de la CTC/CdC comportent bien les éléments requis par les statuts des agences et offices, à savoir le montant des dotations, les politiques à mettre en œuvre et les emplois créés, même si l'information sur le nombre exact d'emplois autorisés mériterait d'être clarifiée.

- *Limiter les écarts entre prévisions et exécutions budgétaires*

Graphique n° 6 : Ecart entre l'exécution budgétaire et les prévisions budgétaires de charges de personnel en 2018 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2018 des agences et offices

Concernant l'exercice 2018, les écarts entre l'exécution et les prévisions budgétaires de dépenses de personnel sont compris entre 0,1% (ADEC) et 26,9 % (OTC). Au total, ces écarts s'élèvent à 2,5 M€ de recettes budgétaires non utilisées par les établissements pour couvrir leurs charges de personnel. Cette situation révèle le phénomène de surestimation systématique par les agences et offices de leurs frais de structure, afin d'obtenir une dotation de fonctionnement la plus élevée possible de leur tutelle. Pour autant, de tels écarts, récurrents durant la période sous revue, n'ont eu aucune incidence sur le taux d'épargne brute des agences et offices (cf. *supra*, graphique n° 1). Sans même recourir à l'adoption de budgets supplémentaires ou de décisions modificatives visant à annuler une partie de la dotation de fonctionnement de la tutelle, les agences et offices s'abstiennent d'émettre les titres de recettes pour percevoir lesdites subventions afin d'ajuster les montants effectivement versés par la tutelle aux besoins en fonctionnement des agences et offices. Cet ajustement est parfois réalisé par des versements à la tutelle d'excédents de fonctionnement, comme ce fut le cas en 2018 de l'ODARC et de l'OTC, ainsi, dans une moindre mesure, que de l'OEC et de l'OEHC, pour un montant total de 2 M€.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'OEHC indique que la surestimation constatée en 2018 à l'OEHC ne reflète pas la tendance observée depuis 2013, hormis en 2014.

Pour sa part, la présidente de l'ATC fait valoir que la surestimation des prévisions budgétaires constatée en 2018 à l'ATC s'explique par l'inscription, dans les charges de personnel, de dépenses relatives à un contentieux non réglé en matière de ressources humaines. Toutefois, la chambre observe que ce type de dépenses aurait dû être imputé sur le compte « provisions pour risques et charges ».

- *Mettre en place un contrôle de gestion*

A l'instar de l'agrégation des comptes, la nécessité de doter la tutelle d'un contrôle de gestion étendu aux agences et offices a été préconisée à plusieurs reprises par la chambre dans ses rapports d'observations de la CTC. En 2015, la chambre a rappelé les objectifs d'un tel contrôle :

- mesurer précisément l'activité de ces établissements publics et de définir les modalités techniques permettant d'améliorer l'efficacité de leur action ;
- disposer d'une vision suffisamment fine de l'activité de chacun des établissements afin de déterminer l'intérêt qu'il y a à les maintenir tous ou celui qu'il y aurait à en supprimer certains ou à en regrouper d'autres ;
- examiner les pratiques administratives, juridiques et comptables existantes au sein de chaque agence et office afin de tendre vers des normes de gestion communes qui s'appuieraient, notamment, sur les bonnes pratiques observées ;
- identifier les activités, notamment liées aux fonctions support, susceptibles d'être mises en commun (gestion des ressources humaines ; procédure de passation des marchés publics ; groupement des achats de biens et de services) afin de développer des synergies et de mettre en place des démarches de mutualisation qui doivent permettre de générer des économies d'échelle.

La CdC a indiqué que : « Dans le cadre de sa réorganisation la collectivité territoriale de Corse a créé en juillet 2016 la « direction du contrôle de gestion, de l'évaluation et de la transparence de l'action publique » (...) La conjonction de différents facteurs internes a conduit à orienter très rapidement l'action de ce service vers le suivi et le pilotage des structures satellites de la collectivité au détriment des activités de contrôle de l'exécution budgétaire et du contrôle de gestion des agences et offices. Parallèlement, des outils de suivi et d'analyse de la santé financière des structures satellites ont été mis en place. ».

La chambre relève que si des outils d'analyse financière des agences et offices existent – tout du moins depuis 2018 -, il n'est ni établi ni même allégué que ces instruments soient mobilisés dans le cadre d'un dialogue de gestion formalisé entre la CdC et ses établissements.

3.1.3. La tutelle sur les actes

- *Un contrôle général des actes particulièrement formalisé*

Dans son rapport sur la CTC rendu communicable en 2015, la chambre observe que le contrôle par la tutelle des actes des agences et offices a fait l'objet d'avancées positives, suite à leur révision statutaire intervenue en 2002 et à la mise en place d'un dispositif informatique d'échanges dématérialisés par la CTC en 2012.

En premier lieu, le renforcement du contrôle décidé par l'Assemblée de Corse en 2002 et poursuivi en 2010, porte sur tous les actes, unilatéraux ou conventionnels des agences et offices, quels qu'en soient les auteurs (organes délibérants ou dirigeants). En découle un dispositif de double contrôle a priori des actes, formalisé par un arrêté du président du conseil exécutif du 12 octobre 2012 précisant le chemin de procédure des actes des agences et offices.

Tableau n° 6 : Circuit de double-contrôle a priori des actes des agences et offices

Phase	Etape	Acteur	Action
1^{er} contrôle a priori (avant adoption de l'acte)	1	Agence / office	Transmission du projet d'acte à la CdC (directeur général des services en sa qualité de délégué de la tutelle)
	2	Service de la tutelle + direction générale adjointe	Analyse projet (vérification de conformité aux orientations politiques ou aux décisions budgétaires de la CdC) et transmission avis au directeur général des services
	3	Directeur général des services	Centralisation des avis et transmission de l'avis (défavorable, assorti de demande d'information/modification, favorable) à l'agence / office
	4	Agence / office	Modification éventuelle du projet puis nouvelle transmission pour avis au directeur général des services
	5	Conseil d'administration / bureau agence / office	Délibération sur le projet d'acte (présentation aux administrateurs de l'éventuel avis défavorable du directeur général des services)
2^{ème} contrôle a priori (après adoption de l'acte)	6	Agence / office	Transmission de l'acte signé au directeur général des services de la CdC
	7	Directeur général des services	Contrôle de non-conformité flagrante -> renvoi si tel est le cas
	8	direction générale adjointe + direction juridique et commande publique	Transmission pour avis au directeur général des services
	9	Directeur général des services	Centralisation des observations des directions
	10	Directeur général des services	Lettre à l'agence /office de transmission des observations ou délivrance à l'agence/office d'un accusé de réception
	11	Agence/office	Réception de l'accusé de réception rendant l'acte exécutoire 15 jours plus tard, sauf suspension par le président du conseil exécutif de Corse ou annulation par l'Assemblée de Corse.

Source : Chambre régionale des comptes

Le tableau ci-dessus met en évidence la complexité du dispositif de contrôle des actes par la tutelle avant de devenir exécutoire. Il explique que, depuis l'instauration de ce mécanisme, aucun acte pris par un établissement a fait l'objet d'une mesure ultime de suspension ou d'annulation par la tutelle. Néanmoins, ce double-contrôle a priori en 11 étapes, s'exerçant avant puis après l'adoption de l'acte par l'organe délibérant de l'établissement, qui conduit à contrôler environ 1 600 actes par an, s'avère lourd pour la CdC, en ce qu'il mobilise plusieurs services en charge de fonctions supports et de politiques publiques. Une simplification de la procédure est souhaitable.

Néanmoins, ce contrôle est facilité par la mise en place, en 2012, du système d'échange dématérialisé *Ultimus*, auquel a succédé *Airsdélib* en 2017. Cette démarche contribue à la mise en place d'un réseau interconnecté au sein du groupe CdC.

- *Un contrôle des actes de GRH insuffisant*

Le contrôle des actes relatifs à la GRH ne bénéficie pas d'un tel régime. Il est vrai que si le contrôle des agences et offices porte par nature sur des actes administratifs, tel n'est pas le cas des décisions individuelles prises au sein des agences et offices qui relèvent de rapports de droit privé entre un employeur et son salarié. Néanmoins, des actes réglementaires ou conventionnels pris par ces établissements publics, tels que le statut du personnel (adopté pour certains dans le cadre d'accords avec les délégués syndicaux) auraient dû faire l'objet d'un contrôle de la tutelle. Un tel contrôle a priori aurait permis à la collectivité de tutelle d'empêcher certaines dérives, à l'instar de l'accord d'établissement conclu à l'ADEC sur la promotion à l'ancienneté en 2017 (cf. *infra* graphique n° 8 au point 3.2.3.).

Le rapport relatif à la délibération de l'Assemblée de Corse du 10 novembre 2017 concernant la création d'emplois et les recrutements dans les agences et offices indique qu'« aucun contrôle n'a jamais été exercé, dans le cadre de l'exercice de tutelle, sur les actes relatifs à la gestion des personnels des agences et des offices. ». Afin d'y remédier, cette délibération met en place un cadre commun de créations de poste et de recrutement, soumis au contrôle de la tutelle. Il prévoit la transmission à la tutelle des créations de poste prévues par ses satellites dans le cadre des autorisations d'emploi validées par le budget de la tutelle, en précisant grades, nature des fonctions, niveau de recrutement, rémunération et quotité de travail. Depuis, tout recrutement (en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) de plus de trois mois) est en principe transmis à la tutelle avant appel à candidature. Toutefois, le projet de rapport relatif aux effectifs cibles à fixer pour 2018 révèle qu'entre novembre 2016 et décembre 2017, si la CTC a été informée du lancement de 14 recrutements, huit n'ont pas été préalablement déclarés à la tutelle, soit plus du tiers du total des recrutements engagés. La formalisation depuis 2017 des recrutements devrait favoriser une amélioration du contrôle de la tutelle.

En outre, les actes relatifs à la GRH ne sont pas transmis à la tutelle dans le cadre du système d'échange dématérialisé évoqué plus haut, mais par courriers électroniques, ce qui traduit une insuffisante formalisation des procédures de contrôle.

La tutelle exerce également un contrôle des plafonds d'emploi dans le cadre de délibérations de l'Assemblée de Corse relatives aux effectifs cibles annuels de chaque agence et office. Une première délibération a été prise le 6 juin 2013, visant à fixer des effectifs cibles au 31 décembre. Une seconde n'est intervenue que quatre ans plus tard, le 27 avril 2017. Dans une note du directeur général des services de la CdC aux directeurs d'agences et offices du 23 octobre 2018, la tutelle indique que l'exercice n'a pu être mené à bien en 2018, mais que des effectifs cibles seront de nouveaux fixés pour le 31 décembre 2019, dans le cadre du budget primitif 2019 de la CdC ; tel n'est pas non plus été le cas.

En outre, de manière systématiquement paradoxale, la première délibération, de 2013, distingue les emplois ouverts en CDI de ceux ouverts en CDD, seuls les premiers étant considérés comme des postes budgétaires, donc soumis à autorisation préalable de la tutelle. Pour autant, l'Assemblée de Corse fixe dans cette délibération des plafonds pour les deux types de contrats. Inversement, la seconde délibération, concernant les effectifs cibles de 2017, présente une autre méthode de décompte des effectifs en incluant dans les emplois budgétaires les CDD de plus de trois mois, hors apprentis et contrats de remplacement. Pour autant, cette délibération ne fixe, cette fois-ci, aucun plafond pour les emplois en CDD.

Par ailleurs, des écarts sont constatés entre les plafonds d'emploi fixés dans les délibérations de l'Assemblée de Corse et les effectifs réalisés. La chambre observe que dans la quasi-totalité des cas, les plafonds d'emploi ne sont pas atteints par les établissements. Néanmoins, l'Assemblée de Corse s'abstient d'en tirer les conséquences, en ne réduisant pas les emplois autorisés à due concurrence dans les budgets primitifs qu'elle adopte pour l'exercice suivant.

Tableau n° 7 : Ecart entre effectifs cibles et effectifs réalisés (2013 et 2017)

Etablissements	31 décembre 2013			31 décembre 2017		
	Effectifs cibles	Effectifs pourvus	Ecart	Effectifs cibles	Effectifs pourvus	Ecart
ADEC	62	56	- 6	57	58	+ 1
ATC	55	51	- 4	52	50	- 2
AUE	41	31	- 10	43	43	0
ODARC	126	116	- 10	119	114	- 5
OECE	190	171	- 19	181	166	- 15
OFC	Sans objet	Sans objet	Sans objet	9	5	- 4
OTC	11	11	0	15	14	- 1
TOTAL	485	436	- 49	476	450	- 26

Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations de l'Assemblée de Corse et des budgets primitifs des agences et offices corrigés des bulletins de paie

Ainsi, dans l'hypothèse où la tutelle adapterait, dans son budget primitif, le montant des subventions d'exploitation versées aux agences et offices en fonction des effectifs réellement pourvus par ces derniers, elle dégagerait une économie de 2,7 M€ de subventions d'exploitation aux agences et offices⁴⁸ qui pourraient être redéployés vers d'autres dépenses. Ce montant correspond quasiment à la somme des écarts entre les prévisions et l'exécution des charges de personnel constatés dans les budgets des agences et offices en 2018 (cf. *supra* graphique n° 6).

Recommandation n° 2 : La CdC doit fixer annuellement le niveau des effectifs cibles des agences et offices en fonction des effectifs pourvus, ce qui conduirait à une diminution de 29 emplois autorisés, équivalent à une réduction de 2,7 M€ des subventions d'exploitation inscrites au budget primitif de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse indique, sans toutefois en préciser le délai, que le suivi et la maîtrise des effectifs seront améliorés dans le cadre de l'adoption des documents budgétaires de la CdC et de l'évaluation des COP.

⁴⁸ Ce montant de 2,7 M€ a été obtenu en valorisant les 29 emplois autorisés mais non pourvus à hauteur du coût moyen chargé d'un salarié de catégorie A dans chaque établissement concerné.

Le rapport relatif à la délibération de l'Assemblée de Corse précitée du 27 avril 2017 évoque plusieurs pistes d'évolution : création d'une bourse à l'emploi intégrée ; harmonisation des déroulements de carrière (changement de grade) ; gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la perspective d'une gestion intégrée ; congés sans solde ; redéploiements d'activités lors des départs à la retraite.

Ces pistes n'ont pas encore été explorées.

Enfin, la chambre relève que les statuts des personnels de l'AUE et de l'OEC prévoient l'existence d'une « commission consultative de coordination de la politique de ressources humaines des offices ». Cette instance n'est pas prévue dans les autres établissements insulaires. Sa composition n'a pas été approuvée par l'Assemblée de Corse. Elle n'a d'ailleurs pas été installée. Pour autant, un cadre de dialogue réunissant dirigeants des établissements et représentants de la tutelle demeure souhaitable, afin de procéder à des comparaisons et de préparer un éventuel rapprochement des règles de GRH (cf. *infra* recommandation n° 4).

3.2. Des coûts élevés de GRH des agences et offices

3.2.1. Des recrutements en CDD insuffisamment encadrés et donnant lieu le plus souvent à des « titularisations » par CDI

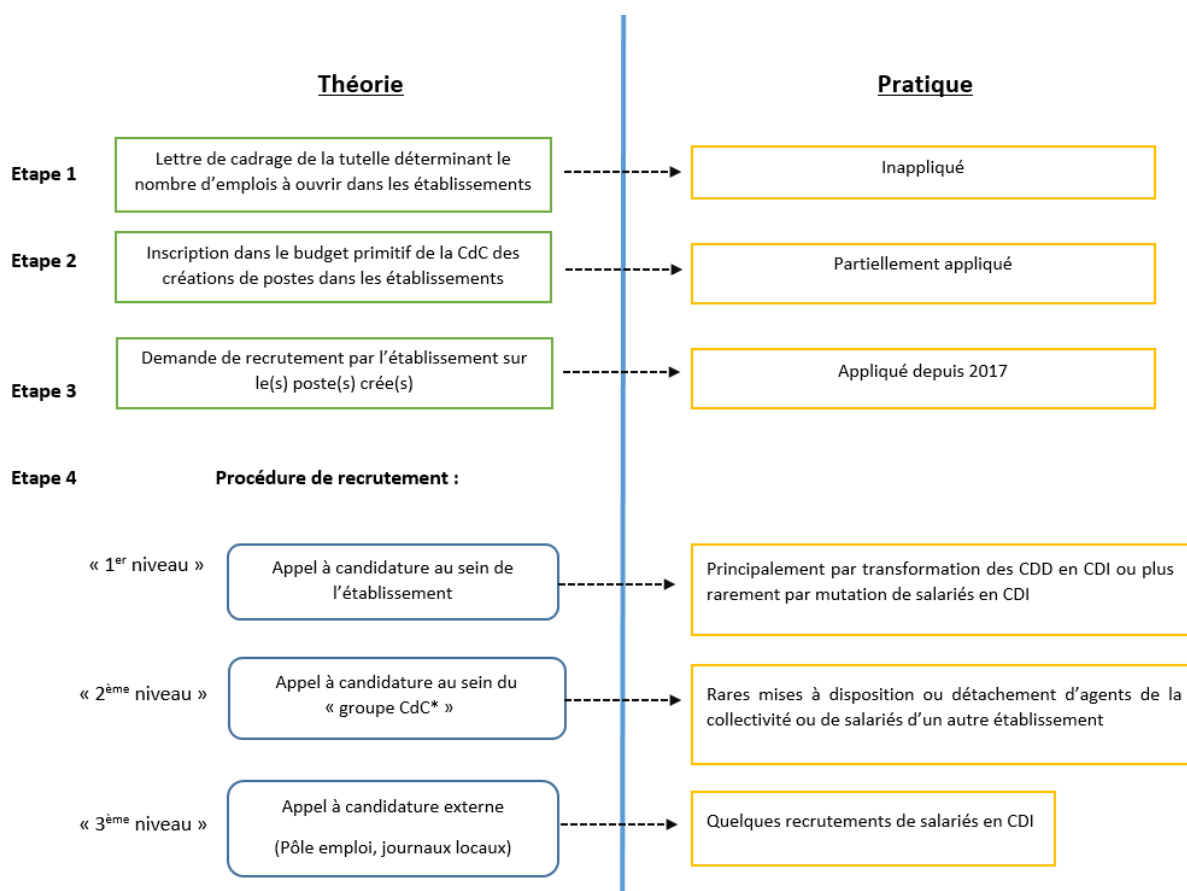
- Une mise en œuvre partielle du contrôle des recrutements

En matière de recrutement, les statuts du personnel des agences et offices prévoient l'embauche de salariés en CDD ou en CDI, dans le cadre défini par le droit du travail. En cas de silence du statut du personnel sur des points particuliers, c'est donc le code du travail qui s'applique aux agences et offices en leur qualité d'EPIC employant des salariés de droit privé.

Par ailleurs, la CdC a encadré depuis 2002⁴⁹, à travers l'adoption de plusieurs délibérations, les processus de création de postes et de recrutement dans les agences et offices, à travers notamment une procédure administrative très formelle, évoquée plus haut (au point 3.1.3).

⁴⁹ Cf. délibération de l'Assemblée de Corse du 18 décembre 2002 relative aux agences et offices et portant modification des statuts de ces établissements publics.

Schéma n° 4 : Procédures de création de postes budgétaires et de recrutement dans les agences et offices de la CdC



Source : Chambre régionale des comptes

* L'expression « groupe CdC » recouvre la collectivité et ses agences et offices

En pratique, la chambre a observé des carences dans le contrôle de la tutelle sur les recrutements réalisés par les agences et offices (cf. *supra* point 3.1.1).

Dans les détails, ces lacunes concernent à la fois l'absence de fixation régulière d'effectifs cibles (exercice réalisé seulement en 2013 et 2017), l'absence de mention systématique d'ouverture de postes dans les documents budgétaires de la CdC, ainsi que des recrutements réalisés directement par les établissements sans l'aval de la tutelle.

Or, ces manquements sont générateurs de surcoûts dans la mesure où des salariés ont été recrutés, sans déclaration préalable à la tutelle, sur des postes non budgétés par celle-ci. Cela été par exemple le cas entre novembre 2016 et décembre 2017, période au cours de laquelle huit salariés ont été recrutés sans accord de la tutelle. Le coût de ces recrutements est de 0,51 M€ par an⁵⁰, supporté *in fine* par la CdC à travers ses subventions de fonctionnement versées aux établissements.

⁵⁰ Coût annuel chargé total estimé à partir du coût annuel chargé d'un salarié dans chaque établissement concerné par ces recrutements non déclarés.

- Un détournement des règles de recrutement

Jusqu'en 2017, les agences et offices ont bénéficié d'une grande liberté dans le recrutement de salariés en CDD, ces postes temporaires étant peu encadrés par la tutelle qui ne les considérait pas comme des emplois budgétaires.

Ainsi, les agences et offices ont toutes eu recours, de manière plus ou moins intensive, à des salariés recrutés en CDD pour renforcer leurs équipes. A titre d'exemple, l'ATC a embauché 30 salariés en CDD entre 2012 et 2016 représentant un cumul de 271,5 mois de travail. Cette pratique, justifiée par l'agence par des besoins d'apports ponctuels en expertise, a cependant diminué à partir de 2017. En outre, l'absence d'encadrement par la tutelle de ces recrutements en CDD a abouti à des gestions irrégulières de ces contrats provisoires comme à l'OEC où, entre 2011 et 2013, la chambre a constaté à 13 reprises des durées anormales de CDD en raison de renouvellements ne respectant pas les règles du code du travail.

Par ailleurs, la chambre a observé, au sein de plusieurs agences et offices (ADEC, AUE, OEC), que le recrutement de salariés en CDD débouchait majoritairement sur une « cédésation » du salarié sur son poste.

Tableau n° 8 : Trajectoire professionnelle des salariés recrutés en CDD dans les agences et offices entre 2011 et 2018

Etablissements	Période sous revue ⁵¹	Nombre de recrutements en CDD	Salariés titularisés	Taux de « cédésation » (en %)
ADEC	2011-2017	14	12	86
ATC	2012-2016	30	0	-
AUE	2012-2015	10	9	90
ODARC	2011-2018	38	4	11
OEC	2011-2018	50	25	50
OFC	2014-2017	3	1	33
OTC	2010-2017	7	1	14

Source : Chambre régionale des comptes

⁵¹ Période couverte par les différents rapports d'observations définitives de la chambre relatifs aux agences et offices, rendus depuis 2018.

Cette pratique appelle plusieurs remarques.

Le code du travail prévoit que le CDI est la règle et le CDD l'exception ; un CDD, quel qu'en soit le motif, ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet, de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise⁵².

A ce titre, les contrats de travail de ces salariés en CDD avaient tous pour motif un besoin temporaire de l'employeur né du remplacement de salariés absents (congés ou maladie) ou d'un surcroît d'activité.

En réalité, les taux importants de « cédésation » constatés dans plusieurs établissements tendent à démontrer que le recours à des CDD a été un moyen d'accroître les effectifs de l'établissement de manière durable en les transformant en CDI.

Cette pratique révèle un contournement du droit du travail dans la mesure où, d'une part, elle remet en cause la nature réellement temporaire des tâches confiées aux salariés en CDD et, d'autre part, elle fait du CDD une sorte de période d'essai informelle pour le salarié, avant son recrutement définitif.

Cette stratégie de recrutement est rendue possible du fait de la priorité donnée aux candidatures internes lors de la vacance de poste en CDI. Cet avantage donné aux salariés des établissements, sur les agents de la CdC et les candidats extérieurs, a été validée par la tutelle dans sa délibération précitée de novembre 2017 relative à la création d'un cadre commun. Ainsi, en recrutant dans un premier temps le salarié en CDD, l'établissement trouve le moyen de le placer en position favorable dans l'attente de l'ouverture d'un emploi budgétaire par la tutelle.

En outre, ce mécanisme favorise des embauches en CDD à des niveaux parfois élevés de revenus qui sont automatiquement conservés lors de la conversion en CDI.

Tel est le cas à l'ADEC où deux salariés en CDD ont été classés aux échelons terminaux de leur grade lors de leur recrutement.

Le cas de l'AUE est également révélateur de dérives en matière de recrutement en CDD, s'agissant cette fois d'agents publics détachés auprès des offices et agences. Entre 2012 et 2017, six agents publics recrutés en CDD à l'AUE ont bénéficié d'une hausse de rémunération indiciaire moyenne de 1 820 € brut mensuel par rapport à leur traitement antérieur de fonctionnaire. Par la suite, deux de ses agents publics ont conclu un CDI avec l'agence. Cette situation leur est d'autant plus favorable que les intéressés conservent la possibilité de réintégrer leur administration d'origine en mettant fin à leur détachement.

A contrario, la chambre souligne la gestion rigoureuse des recrutements à l'ODARC où, conformément au statut du personnel, l'employeur a systématiquement embauché les nouveaux-entrants au premier échelon de la grille salariale de leur catégorie de rattachement.

⁵² Cf. article L. 1242-1 du code du travail.

Le privilège donné à la « titularisation » de salariés en CDD obère les possibilités de mutation entre agences et offices dont aucun cas n'a été recensé entre 2013 et 2018, hormis les transferts de compétences entre agences qui ont été suivis de ceux de leurs effectifs⁵³. En revanche, plusieurs cas de recrutement extérieur aux agences et offices ont été constatés sur la même période. Concernant l'AUE et l'ADEC, la chambre en a recensé 23 dont 13 ont concerné des salariés venant du secteur privé et 10 des agents publics de l'Etat ou de la collectivité de Corse, en position de détachement.

Depuis l'adoption de la délibération sur les effectifs cibles de 2017, la CdC considère les emplois en CDD de plus de trois mois (hors CDD de remplacement) comme des emplois budgétaires devant obtenir un accord de la tutelle.

3.2.2. Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale

Comme évoqué précédemment (point 3.1.3), la tutelle ne fixe pas de règle aux agences et offices en matière de rémunération de leurs salariés. Tout au plus, sont-elles indirectement encadrées par la subvention d'exploitation versée aux agences et offices qui en bénéficient.

Malgré l'absence de règles communes, la structure de la rémunération des salariés des établissements est identique, avec une part indiciaire et une part indemnitaire.

- Une rémunération principalement indiciaire

Tous les régimes de rémunération des agences et offices reposent sur un salaire de base, parfois qualifié de « traitement », résultant du produit de l'échelon détenu par le salarié par la valeur du point d'indice en vigueur dans l'établissement. Largement inspirée du mode de rémunération pratiqué dans la fonction publique, cette rémunération dite « indiciaire » est beaucoup plus favorable que son modèle public dans la mesure où la valeur du point d'indice y est parfois supérieure (AUE et ATC) et le passage d'échelons parfois plus rapide (AUE), voire non plafonné (ADEC). Seule l'évolution de cette rémunération indiciaire est indexée sur celle du point d'indice de la fonction publique⁵⁴.

Ainsi, la chambre a observé un décrochage de rémunération indiciaire en faveur des salariés des agences et offices par rapport à celle des agents de la fonction publique.

L'exemple de l'OEC illustre ce décrochage au bénéfice des plus hauts cadres de cet établissement par rapport à ceux de la fonction publique territoriale. Tous les salariés de cet établissement classés dans la plus haute catégorie d'emploi (catégorie A+1), correspondant à des cadres supérieurs, sont placés dans une grille indiciaire plus favorable de 15 % que celle d'un administrateur territorial hors classe qui est le plus haut niveau de la fonction publique territoriale.

Un constat analogue peut être dressé pour les salariés de l'ADEC, à l'exception notable des agents d'exécution.

⁵³ A l'instar du transfert de la compétence « énergie, air et climat » de l'OEC à l'AUE, décidé par l'Assemblée de Corse, en 2012, concernant 16 salariés.

⁵⁴ Hormis à l'ATC.

Tableau n° 9 : Comparaison de l'évolution de la rémunération indiciaire à l'ancienneté au sein de l'ADEC par rapport à la fonction publique territoriale (sur la base de 42 ans d'activité)

Période	Grades ADEC	Grilles de l'ADEC		Grades fonction publique territoriale	Grilles de la fonction publique territoriale		Différences ADEC/ fonction publique territoriale (en €)
		Indice majoré	Rémunération mensuelle brute (en €)		Indice majoré	Rémunération mensuelle brute (en €)	
Début de carrière	Agent administratif	247	1 157	Adjoint administratif	325	1 523	- 366
Fin de carrière	Assistant en chef	607	2 844	adj. Adm. principal	416	1 949	895
Début de carrière	Assistant technique	391	1 832	Rédacteur	339	1 589	244
Fin de carrière	Ingénieur	825	3 866	Rédacteur	498	2 333	1 533
Début de carrière	Attaché	560	2 624	Attaché	383	1 795	829
Fin de carrière	Cadre de direction	1 065	4 991	Attaché	664	3 112	1 879

Source : chambre régionale des comptes

Les gains en salaire indiciaire vont de 244 € bruts mensuels en début de carrière pour un assistant technique à 1 879 € bruts mensuels pour les cadres de direction en fin de carrière.

- Une rémunération indemnitaire globalement limitée et ne tenant pas compte du mérite

Chaque salaire de base est complété de différentes primes et indemnités, parmi lesquelles deux sont communes à tous les offices et agences : le 13^{ème} mois et l'indemnité compensatoire pour frais de transport (ICFT). Il s'agit là des deux principales primes, en volume financiers, versées aux salariés de ces établissements. La première, constitue un accessoire de la paie qui a été généralisé au profit des salariés des agences et offices pour un coût moyen annuel cumulé de 1,4 M€ (hors OEHC). Ce 13^{ème} mois relève du régime de rémunération du secteur privé.

L'ICFT, quant à elle, est une indemnité réservée aux seuls agents publics affectés en Corse. Son extension aux salariés de ces établissements, sans être irrégulière, constitue un avantage non obligatoire dont le surcoût annuel représente 0,5 M€ à l'échelle des agences et offices (hors OEHC).

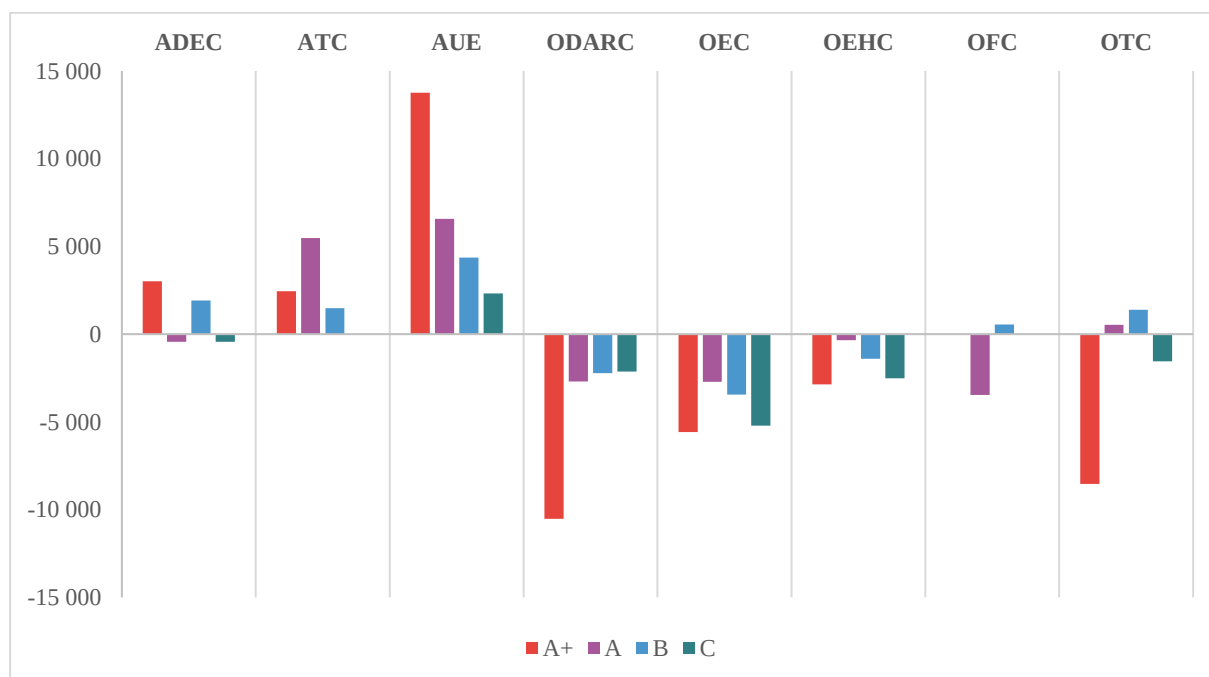
Il résulte de ces éléments que le régime de rémunération des salariés est particulièrement généreux dans la mesure où il cumule des avantages relevant du secteur privé et de la fonction publique. L'impact financier de ce régime s'apprécie par une comparaison avec celle d'un agent public de la collectivité de tutelle.

Paradoxalement, la rémunération au mérite n'est pas appliquée dans les agences et offices, alors que ce mode de rémunération est largement répandu dans le secteur privé et également dans la fonction publique.

- Des écarts variables de rémunération entre établissements

Les niveaux de rémunération annuelle moyenne entre les salariés des agences et offices et les agents de la CTC laissent apparaître d'importantes disparités, selon les grades et établissements d'appartenance.

Graphique n° 7 : Comparaison entre les salaires nets moyens annuels versés aux salariés des agences et offices et ceux versés aux agents de la collectivité de Corse en 2016 (en €)



Source : CdC à partir des salaires nets moyens versés en 2016 dans les agences et offices

De manière générale, les rémunérations versées aux salariés de l'ODARC et de l'OEHC sont moins favorables que celles versées aux agents de la CTC, tout grade confondu. *A contrario*, les salaires sont comparativement plus avantageux à l'ATC et à l'AUE qu'à la CTC.

L'éventail des écarts de rémunération entre salariés des agences et offices et agents de la CTC va de - 26 % pour un employé de catégorie C de l'OEC à + 24 % en faveur d'un cadre supérieur (A +) de l'AUE.

Dans le détail, les salaires des catégories A+ dans ces établissements sont plus favorables à l'AUE (+ 24 %) et, dans une moindre mesure, à l'ADEC (+ 5 %) mais moins favorables à l'ODARC (- 18 %) ou à l'OTC (- 15 %). Concernant les catégories A, les salariés de l'AUE et de l'ATC (respectivement + 18 % et + 15 %) perçoivent des salaires plus élevés que leur homologues agents publics de la CTC ; cela n'est pas le cas des salariés de l'OEC et de l'OFC (respectivement - 8 % et - 10 %).

Ces disparités salariales peuvent expliquer l'absence de mutation de salariés entre agences et offices évoquée plus haut (cf. *supra* point 3.2.1).

Les écarts se creusent lorsque la comparaison repose sur le coût chargé d'un salarié, compte tenu du coût plus élevé des cotisations sociales dans les EPIC, lesquelles comprennent notamment la taxe sur salaires (cf. *infra* 1.5.2).

Tableau n° 10 : Comparaison entre le coût annuel chargé des salariés des agences et offices et celui des agents de la CTC (en 2017)

(en €)		ODARC	ADEC	OEC	AUE	ATC	OFC	OTC	OEHC	CTC
Coût moyen annuel chargé d'un salarié	catégorie A+	88 592	122 364	99 557	130 863	126 415		96 480	112 992	101 735
	catégorie A	59 802	73 812	63 189	83 862	84 195	60 360	70 260	70 583	62 212
	catégorie B	46 851	58 284	46 220	62 350	59 856	50 844	51 480	52 413	47 473
	catégorie C	38 706	41 868	27 974	45 958			36 720	34 206	36 017

Source : CdC

La comparaison de ces coûts laisse apparaître des écarts salariaux systématiques et variables, quelle que soit la catégorie, d'une part, entre les établissements eux-mêmes et, d'autre part, entre ces établissements et leur tutelle.

Tableau n° 11 : Ecart constatés entre les coûts annuels chargés des salariés des agences et offices et celui des agents de la CTC (en 2017)

(en €)		ODARC	ADEC	OEC	AUE	ATC	OFC	OTC	OEHC
Coût moyen annuel chargé d'un salarié	catégorie A+	-13 143	20 629	-2 178	29 128	24 680		-5 255	11 257
	catégorie A	-2 410	11 600	977	21 650	21 983	-1 852	8 048	8 371
	catégorie B	-622	10 811	-1 253	14 877	12 383	3 371	4 007	4 940
	catégorie C	2 689	5 851	-8 043	9 941			703	-1 811

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la CdC

Les écarts annuels vont de moins 13 143 € pour un salarié de catégorie A+ de l'ODARC à plus de 24 680 € pour un salarié de catégorie A+ de l'ATC. De manière globale, les coûts chargés des salariés de l'ATC, l'ADEC et l'AUE, tout grade confondu, sont plus élevés que ceux des agents de la CTC.

Rapportés au nombre de salariés recensés dans chaque grade, ces écarts révèlent des surcoûts totaux dans quasiment chaque établissement, à l'exception notable de l'ODARC et de l'OEC, ainsi qu'il résulte du tableau ci-après.

Tableau n° 12 : Calcul des surcoûts engendrés par les écarts de charges salariales entre salariés des agences et offices et agents de la CTC (en 2017)

(en €)		ODARC	ADEC	OEC	AUE	ATC	OFC	OTC	OEHC	TOTAL
Coût moyen annuel chargé d'un salarié	catégorie A+	-65 715	165 032	-82 764	0	0	0	0	0	16 553
	catégorie A	-86 760	394 400	74 252	649 500	549 575	-7 408	64 384	611 083	2 249 026
	catégorie B	-39 186	140 543	-61 397	133 893	309 575	50 844	12 021	494 000	1 040 293
	catégorie C	18 823	17 553	-24 129	39 764	0	0	73 440	-36 220	89 231
	Total	-172 838	717 528	-94 038	823 157	859 150	43 436	149 845	1 068 863	3 395 103

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la CdC

Ainsi, l'écart total de coût de la masse salariale des agences et offices par rapport à celui de la CTC s'élève à 3,4 M€. S'il n'appartient pas à la chambre de critiquer le montant des rémunérations de salariés fixés librement par leur employeur, il convient de rappeler que les salariés de quatre agences devaient en principe être requalifiés d'agents publics relevant de services publics administratifs (cf. *supra* partie 1.5.1). Or, conformément au principe de parité⁵⁵ de rémunération entre agents contractuels de droit public et fonctionnaires de l'Etat, il incombe à l'employeur de fixer une rémunération pour le contractuel qui ne soit pas excessive par rapport à celle d'un fonctionnaire exerçant des fonctions équivalentes⁵⁶. Ainsi, une requalification des contrats des salariés de l'ADEC, l'ATC, l'AUE et l'OEC en contrats de droit public entraînerait une économie budgétaire annuelle de 2,3 M€.

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'ATC et le directeur de l'AUE soutiennent que les informations figurant dans les tableaux ci-dessus sont sujettes à caution, compte tenu des choix opérés dans les rattachements des personnels de l'ATC et de l'AUE aux quatre catégories de salariés. Toutefois, la chambre rappelle que ces rattachements procèdent des données communiquées par la collectivité de tutelle.

Ces derniers indiquent également que les comparaisons de rémunérations entre les personnels des agences et offices et les agents publics de la CTC doivent tenir compte des différences de régimes de retraite, de cotisations sociales et de temps de travail.

3.2.3. Des promotions offrant des progressions salariales très avantageuses

A l'instar de la rémunération, la tutelle ne fixe pas de règle relative aux modalités de gestion des carrières des salariés des agences et offices. Le régime de promotion est déterminé dans le statut du personnel, dans une rubrique relative à l'avancement et à la promotion des salariés (cf. tableau n° 4 en annexe). Ces régimes sont assez proches les uns des autres. Des différences résultent néanmoins de la classification des emplois, certains étant empruntés à la fonction publique (organisation en catégories, grades et échelons), d'autres utilisant des taxinomies plus inspirées du secteur privé.

⁵⁵ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁵⁶ Conseil d'Etat 28 juillet 1995, *Delisle*, n° 84029.

- La garantie d'une progression de carrière automatique à l'ancienneté

Une comparaison avec les règles de gestion des promotions dans la fonction publique permet de constater que les salariés des agences et offices bénéficient de conditions de progression salariale à l'ancienneté plus avantageuses en ce qu'elles couvrent des durées comprises entre 18 et 37 ans, selon les grades et les établissements⁵⁷. Dans la fonction publique, la grille indiciaire d'un attaché territorial est d'une durée de 16 ans et demi. Passé ce délai, seule une promotion de grade au mérite lui permet de poursuivre sa progression salariale.

A titre d'exemple, la chambre a constaté qu'au sein de l'OEC, chaque année, un tiers de l'effectif voit sa rémunération augmentée mécaniquement. Le coût de l'avancement s'élève pour la seule année 2015 à 130 000 €.

- Une pratique des promotions qui repose essentiellement sur la mobilité fonctionnelle

A côté des avancements automatiques à l'ancienneté, les salariés des agences et offices ont tous la possibilité de bénéficier d'une promotion de grade ou de catégorie, que celle-ci résulte de l'application du statut du personnel ou de la volonté de la direction.

Tableau n° 13 : Conditions de promotion des salariés des agences et offices

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
ADEC	Prévoit la possibilité de passer au grade ou à la catégorie supérieure par la voie de la mobilité fonctionnelle sur un poste supérieur	Adoption d'un protocole d'accord le 22 juin 2017 permettant une promotion de grade ou de catégorie à l'ancienneté, après mobilité fonctionnelle .
ATC	Exclut toute progression de carrière à l'ancienneté en privilégiant l' expérience professionnelle et les qualifications	Huit salariés ont bénéficié d'une promotion de catégorie, sans mobilité fonctionnelle pour les nouveaux cadres promus.
AUE	Prévoit la possibilité de passer au grade supérieur à la suite d'une mobilité fonctionnelle .	Respect du critère
ODARC	Ne prévoit pas de dispositif de promotion	Une décision du directeur du 30 juillet 2008 prévoit un dispositif de promotion par voie uniquement de mobilité fonctionnelle . Cette mesure a été mise en œuvre.
OEC	Prévoit la possibilité d'une promotion d'échelle ou de catégorie tenant compte des qualités du salarié ou d'une mobilité fonctionnelle	Critères respectés mais instauration d'une commission consultative qui n'a pas été toujours consultée.
OEHC	Ne prévoit pas de dispositif de promotion	<i>Non instruit</i>
OFC	Règles d'avancement et de promotion non prévues	<i>Non instruit</i>
OTC	Ne prévoit pas les modalités de changement de corps ou de cadre d'emplois.	Entre 2010-2016, l'office a procédé à quatre avancements de grade et deux promotions de corps. Promotions non portées sur la fiche de poste des salariés et sans adaptation des niveaux de responsabilités.

Source : Chambre régionale des comptes

⁵⁷ Les grilles indiciaires des salariés des agences et offices offrent des progressions de carrière comprises entre 18 ans (AUE) et plus de 30 ans (ADEC).

Ainsi, il convient de distinguer les établissements, selon que leurs statuts du personnel respectifs fixent ou non des conditions de promotion.

Dans le premier cas, la chambre observe que le critère de la mobilité fonctionnelle est quasiment toujours imposé par lesdits statuts⁵⁸. Tel est également le cas en pratique.

En revanche, le mérite du salarié n'apparaît pas comme un critère prégnant dans le cadre d'une promotion. Il est simplement évoqué dans le statut du personnel de l'OEC et sous-entendu dans celui de l'ATC. Dans les faits, la chambre a constaté une absence de culture de la performance individuelle dans la GRH des agences et offices.

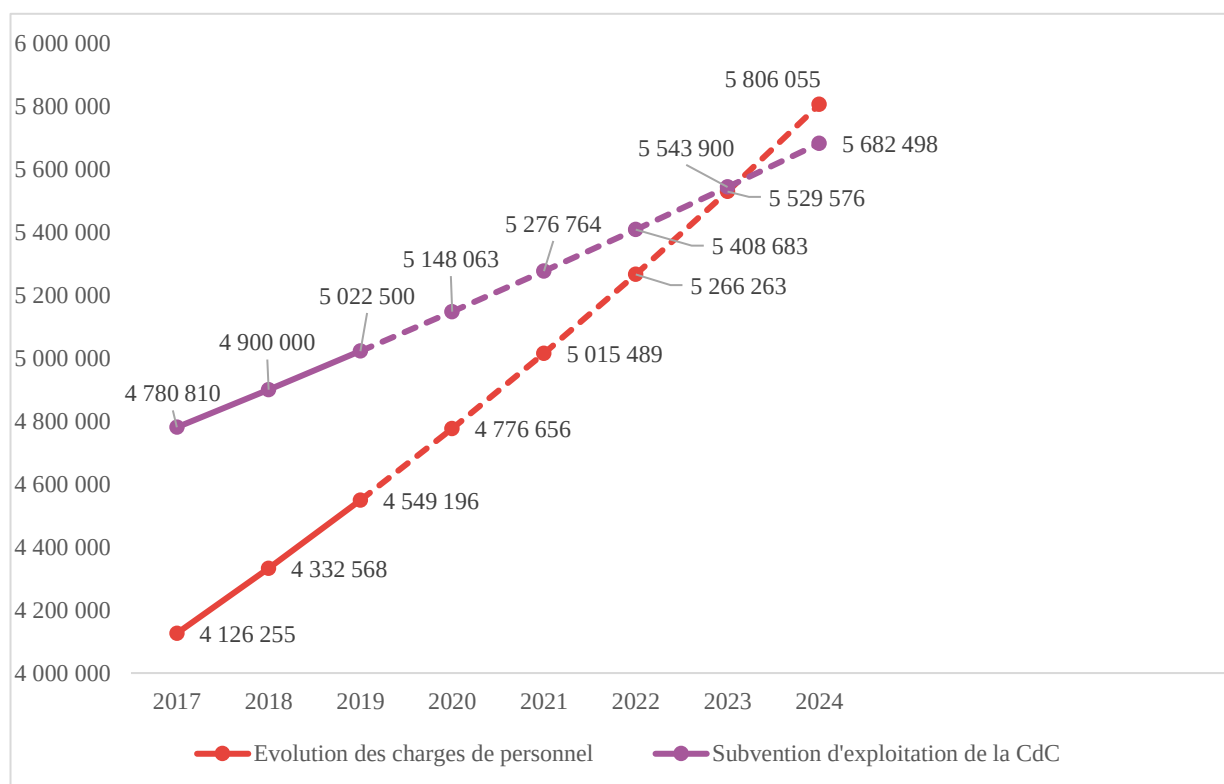
Cette carence managériale s'exprime notamment à travers les manquements constatés dans la tenue d'entretiens annuels d'évaluation qui, bien que non obligatoires pour des salariés de droit privé, doivent permettre d'objectiver leur manière de servir. Ainsi, alors que le statut du personnel à l'ATC privilégie la reconnaissance de l'expérience professionnelle comme vecteur de la progression de carrière, la direction ne réalise pas d'évaluation automatique et exhaustive de ses salariés. Pour autant, de nombreux avancements d'échelon ont été réalisés entre 2012 et 2016 (19 salariés avancés sur un total de 50).

Il en va de même pour l'ODARC dont les derniers entretiens remontent à l'exercice 2014. Néanmoins, concernant cet office, les promotions et avancements ont été octroyés avec parcimonie par la direction, engendrant des coûts très limités du fait également de grilles indiciaires particulièrement resserrées (5 374 € entre 2014 et 2018).

Enfin, le cas de l'ADEC se distingue des autres par la conclusion, en 2017, d'un accord d'établissement avec les représentants du personnel qui garantit un déroulement de carrière illimité du seul fait de l'ancienneté. Le seul frein à une telle promotion réside dans l'absence de poste disponible à la promotion. Cela n'obère pas pour autant la générosité du dispositif, puisque le salarié bénéficie d'un rattrapage rétroactif de son salaire, une fois le poste pourvu.

⁵⁸ A l'exception de l'ATC.

Graphique n° 8 : Perspectives de progression annuelle des charges de personnel et de la subvention de fonctionnement de l'ADEC (en €)



Source : Chambre régionale des comptes

La garantie ainsi offerte aux salariés de bénéficier de promotions à l'ancienneté n'est pas soutenable financièrement à moyen terme ; dès 2023, le montant des charges de personnel dépasserait à lui seul celui de la subvention d'exploitation versée par la CdC à l'ADEC, si cette dotation maintenait la trajectoire observée depuis 2017.

Par ailleurs, des phénomènes d'accélération de carrière ont pu être observés, sans commune mesure avec la pratique en vigueur dans la fonction publique et sans qu'intervienne, à un moment ou à un autre, un mécanisme de validation des acquis de l'expérience.

A ce titre, parmi les évolutions de carrière les plus fulgurantes, il convient de citer celle d'un salarié de l'OTC recruté en qualité d'adjoint technique 2^{ème} classe qui a été promu, souvent sans justification de la part de l'employeur, en moins de cinq ans adjoint administratif principal de 2^{ème} classe, puis adjoint administratif de 1^{ère} classe, puis adjoint administratif principal de 2^{ème} classe, et enfin rédacteur principal, sans passer par le grade de rédacteur.

En outre, 21 salariés de l'ADEC ont bénéficié, entre 2011 et 2017, de promotions par le truchement notamment des nombreuses restructurations intervenues et qui ont chacune entraîné la création ou la transformation de postes d'encadrement.

Ce phénomène d'accélérateur de carrière a été constaté également à l'OEC où les 20 salariés qui ont le plus progressé entre 2010 et 2018 affichent un coefficient d'accélération de carrière moyen de 1,7. En d'autres termes, la rémunération de ces salariés progresse près de deux fois plus vite que la durée prévue par un avancement normal au sein de leur grille.

3.2.4. Des dispositifs financiers généreux en cas de rupture du contrat de travail

Les conditions de rupture des contrats de travail sont régies par les statuts du personnel (ATC, OTC) de chaque agence et office et, à défaut, par le code du travail (ODARC et OEHC). Le statut du personnel de l'ADEC fait référence à l'ouverture d'une négociation entre les salariés et la direction pour un départ anticipé sans toutefois préciser les modalités de calcul de l'indemnité qui n'ont d'ailleurs jamais été adoptées par l'agence. Quant à l'AUE, les statuts du personnel sont muets sur cette question, qui ne s'est pas encore posée au sein de cette jeune agence.

Parmi les causes de ruptures du contrat de travail, le cas du départ volontaire du salarié ou de la mise à la retraite par l'employeur s'est présenté dans quasiment chaque agence et office. Le coût des indemnités versées aux salariés qui en ont bénéficié est variable selon l'établissement.

Tableau n° 14 : Dispositions prévues pour les départs à la retraite et coûts de mise en œuvre

Etablissement	Indemnités de départ à la retraite	Coût (€)	Période
ADEC	Protocole d'accord en cas de départ anticipé à la retraite prévu par le statut du personnel, sans précision sur les modalités de calcul de l'indemnité	627 850	2011-2018
ATC	Indemnité de départ à la retraite prévu par le statut du personnel (20 % du dernier salaire multiplié par le nombre d'années de présence du salarié)	42 301	2012-2016
	Indemnité de « majoration de fin de carrière » prévue par le conseil d'administration	10 000	
AUE	Pas d'indemnité de départ à la retraite	-	2012-2017
ODARC	Pas d'indemnité de départ à la retraite prévue par le statut mais application du droit du travail en cas de départ ou de mise à la retraite	155 582	2014-2018
OEC	Pas d'indemnité de départ à la retraite prévue par le statut, mais accord d'établissement relatif à l'indemnité de départ à la retraite conclu en 2001	300 000	2011-2018
OEHC	Non instruit par la chambre		
OFC	Non instruit par la chambre		
OTC	Indemnité de départ à la retraite prévue par le statut du personnel (un mois de salaire par tranche de cinq ans d'ancienneté, plafonnée à six mois de salaire net)	24 918	2010-2017
TOTAL		1 160 651	

Source : Chambre régionale des comptes

Les indemnités de départ ou de mise à la retraite constituent le poste de dépense le plus élevé. En droit du travail, l'âge limite d'activité est de 70 ans et le versement d'une indemnité de retraite est prévue pour les salariés mis à la retraite d'office par l'employeur (lorsque le salarié a atteint l'âge limite de 70 ans) ou dans le cadre d'un accord avec le salarié (pour le salarié âgé de 65 à 69 ans ayant atteint le taux plein de retraite)⁵⁹. Par dérogation au droit du travail, les statuts du personnel de l'ODARC et de l'OEHC fixent l'âge limite d'activité à 65 ans. Sur la période 2011-2018, leur coût total est de 1,2 M€.

⁵⁹ Article L. 1237-5 du code du travail.

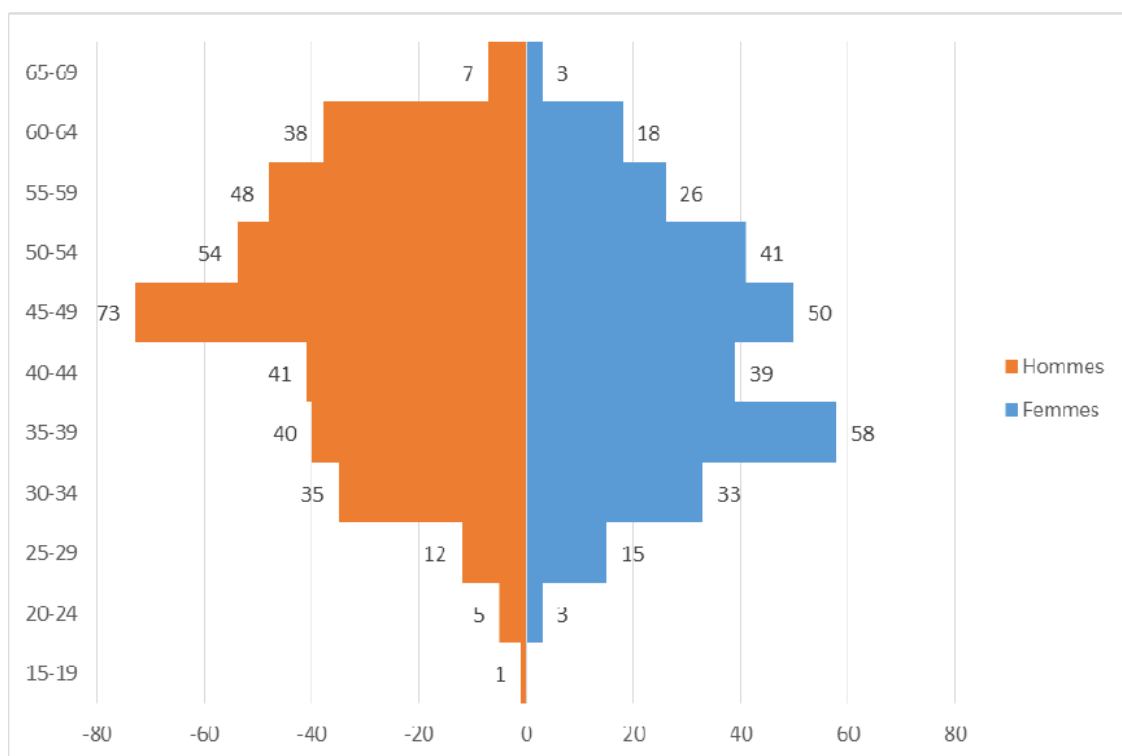
En droit public, l'âge limite d'activité est de 67 ans⁶⁰, sauf dérogation, contre 70 ans pour les salariés relevant du code du travail.

Le départ à la retraite d'un agent public ne donne pas droit à indemnité. Quant au départ anticipé de l'agent, il entraîne le versement d'une indemnité de départ volontaire dans des conditions particulières⁶¹.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une requalification des contrats des salariés de l'ADEC, l'ATC, l'AUE et l'OEC en contrat de droit public (cf. *supra* point 1.5.1.), les employeurs se seraient abstenus de verser une telle indemnité à leurs agents admis à faire valoir leur droit à la retraite. Il suit de là qu'une économie budgétaire de près d'1 M€ aurait été réalisée durant la période sous revue.

Ces surcoûts pourraient s'aggraver à l'avenir compte tenu de la pyramide des âges des agences et offices, lesquels sont confrontés, comme toute institution, au phénomène du vieillissement des effectifs en activité.

**Graphique n° 9 : Pyramide des âges des salariés dans les agences et offices
au 31 décembre 2017**



Source : CdC

⁶⁰ Loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

⁶¹ Pour un motif de restructuration du service, de création ou reprise d'entreprise ou pour un projet personnel ou sous réserve que l'agent démissionne au moins cinq ans avant l'ouverture de ses droits à pension (décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009).

Selon les projections réalisées par la tutelle en 2018, à l'horizon 2028, 26 % (soit 166 salariés) des effectifs des agences et offices auront atteint la classe d'âge des 60-70 ans.

A cet égard, la chambre relève que la problématique des salariés âgés a été prise en compte à l'ATC dans le cadre d'un « plan d'action seniors » adopté en 2017, visant à accompagner les salariés dans leur seconde partie de carrière ; néanmoins, sa déclinaison concrète demeure limitée⁶². Il appartient à la CdC de favoriser une harmonisation des conditions d'indemnisation des départs à la retraite, dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

3.2.5. Un régime du temps de travail générateur de surcoûts

Chaque établissement fixe le régime du temps de travail applicable à ses salariés dans le respect des dispositions légales, notamment celles liées au droit à congés annuels et à la réduction du temps de travail (35 heures). Ce domaine ne relève pas du statut du personnel mais d'accords conclus entre la direction de l'établissement et les représentants du personnel.

Tableau n° 15 : Régimes de temps de travail et surcoûts annuels dans les agences et offices

Etablissements	Jours de congés annuels	Journées ARTT ⁶³ annuelles	Temps de travail hebdomadaire	Total jours chômés annuels	Surcoût (en €)
ADEC	34	11 0	37 h 35 h	45 34	161 764
ATC	30	23	39 h	53	54 509
AUE	26	21 4	39 h 36 h	47 30	0
ODARC	37	10	36 h	47	351 295
OEC	38	10	36 h	48	1 112 254
OFC	32	23 17	39 h 36 h	55 49	9 814
OTC	35	0	35 h	35	45 878
SURCOUT TOTAL					1 735 514

Source : Chambre régionale des comptes

L'organisation du temps de travail est marquée par une grande diversité entre les agences et offices.

⁶² Les mesures se bornent au passage au temps partiel d'un salarié âgé.

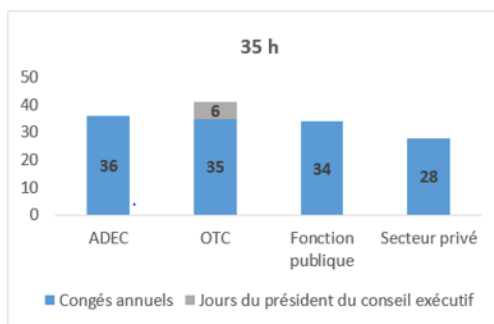
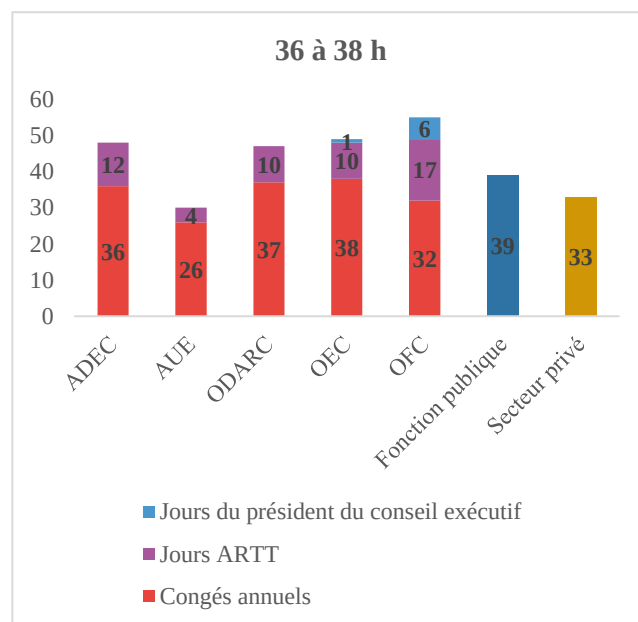
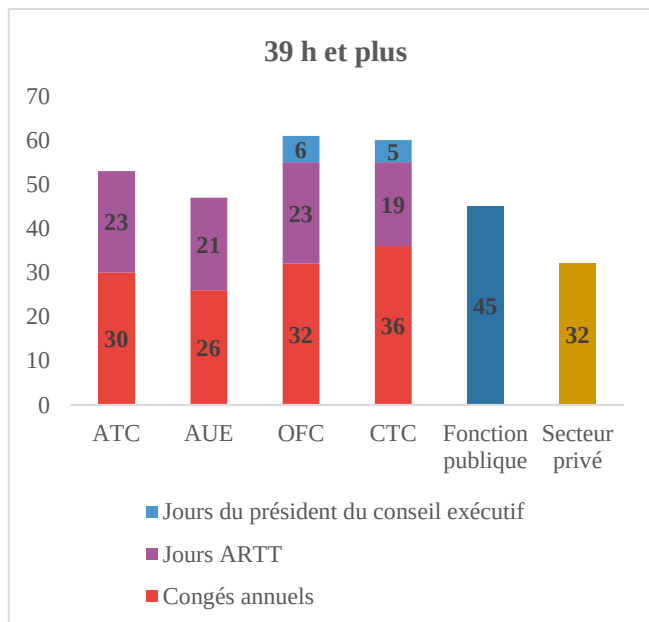
⁶³ Aménagement et réduction du temps de travail.

Tout d'abord, la chambre observe que les jours de congés annuels sont tous supérieurs au minimum légal de cinq semaines, soit 25 jours ouvrés (article L. 3141-3 du code du travail). Ils s'échelonnent en effet entre 30 (ATC et AUE) et 38 jours (OEC), comprenant notamment, outre les 25 jours légaux, les jours exceptionnels octroyés chaque année par l'ordonnateur de l'établissement, auxquels, le cas échéant, viennent s'ajouter ceux décidés par le président du conseil exécutif de Corse aux agents de la CdC.

Ensuite, les salariés ne bénéficient pas du même nombre de journées d'ARTT⁶⁴, selon leur établissement d'appartenance, pour le même volume d'heures hebdomadaires travaillé. Ainsi, un salarié travaillant 36 heures par semaine bénéficiera de quatre jours de repos compensatoire à l'AUE contre 10 jours à l'OEC et à l'ODARC et 17 jours à l'OFC. Il en va de même pour un salarié travaillant 39 heures par semaine qui pourra bénéficier de 23 jours (ATC et OFC) ou 17 jours (AUE).

Enfin, quel que soit le régime de temps de travail adopté au sein des agences et offices, le nombre total de jours de congés (congés annuels et ARTT) dont bénéficient les salariés de ces établissements est systématiquement supérieur à la moyenne observée dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

⁶⁴ Aménagement et réduction du temps de travail.

Graphique n° 10 : Nombre de jours de congés selon la durée hebdomadaire du travail

Source : Chambre régionale des comptes à partir d'une étude de la DARES⁶⁵ d'août 2017 sur les congés payés et jours d'ARTT

Ces régimes, bien que très favorables aux salariés, ne sont pas irréguliers pour autant, dans la mesure où le code du travail ne prévoit pas de plafond pour les jours de congés annuels ou les jours d'ARTT. Toutefois, en matière de congés, le dépassement du seuil légal de 25 jours doit être justifié par un accord collectif ou individuel⁶⁶. Tel n'est pas toujours le cas⁶⁷.

⁶⁵ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé du travail.

⁶⁶ Articles L. 3141-8 et L. 3141-10 du code du travail.

⁶⁷ A l'ODARC, aucun accord collectif ne porte sur le régime des congés des salariés. Les contrats de travail – ou plutôt les lettres d'embauche en CDI – sont également silencieux sur ce point.

Le caractère généreux de ces régimes au regard des situations constatées dans la fonction publique et dans le secteur privé induit un coût financier important pour les structures concernées allant de près de 10 000 € annuels pour une petite structure comme l'OFC à 1,1 M€ pour l'OEC. La chambre estime le surcoût cumulé induit par le temps de travail des agences et offices (hors OEHC) à 1,7 M€ annuel, ce qui représente une perte valorisée en effectif à 20,5 équivalents temps plein (ETP) par an, soit 4,7 % des effectifs totaux.

CONCLUSION

Il convient que la CdC renforce le pilotage des agences et offices, ainsi qu'elle a commencé à le faire en matière de recrutement. Le renforcement de ce contrôle repose sur la tutelle à la fois organique, budgétaire et des actes.

Dans le domaine de la GRH, et afin d'alléger la contrainte résultant de la rigidité des charges de personnel, la tutelle est placée devant l'alternative exposée plus haut au point 1.5. : transformer quatre des huit agences et offices (ATC, ADEC, OEC, AUE) en EPA, ce qui conduirait à des économies budgétaires résultant de l'application des règles de gestion des agents publics et du non assujettissement à la taxe sur salaires ; ou alors, s'assurer que l'ensemble des agences et offices réorientent leurs activités respectives vers la production et la commercialisation de biens et services, conformément à leur statut d'EPIC, allégeant d'autant le montant des subventions d'exploitation versées à ses satellites.

Cette seconde option nécessiterait également une harmonisation des règles de GRH dans le cadre d'une réforme des statuts du personnel des agences et offices qui relèvent du pouvoir réglementaire des conseils d'administration de chacun d'entre eux ; l'Assemblée de Corse a émis le souhait d'une telle harmonisation dans une délibération du 27 avril 2017, en précisant qu'elle devrait s'engager en concertation avec les partenaires sociaux, la plupart de ces derniers ayant fait l'objet d'accords d'entreprise. La chambre précise qu'en application du statut de la fonction publique⁶⁸, les emplois de chaque établissement public local sont créés par l'organe délibérant de cet établissement. La délibération précise le grade correspondant à l'emploi créé, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Cette délibération a une valeur réglementaire⁶⁹ ; elle peut donc être prise unilatéralement par le conseil d'administration de l'agence ou de l'office. Compte tenu de la tutelle exercée par la CdC sur ses satellites, cette collectivité aurait toute latitude pour mener une telle harmonisation en liaison avec les organes délibérants de chaque établissement et, le cas échéant, avec les délégués syndicaux. Elle devrait conduire à : classer chaque salarié nouvellement recruté en début de grille indiciaire ; adopter une grille de rémunération et un régime indemnitaire communs ; fixer des ratios promus / promouvables dans les agences et offices, afin de maîtriser le coût des promotions ; soumettre les promotions de grades ou catégories à des critères d'ancienneté, de mérite et de mobilité fonctionnelle ; adopter un cadre commun d'indemnisation des départs à la retraite ; fixer un cadre commun de congés annuels et d'ARTT, selon le volume d'heures hebdomadaires travaillées, en accord avec les organisations syndicales ; à cette fin, elle devra veiller à ce qu'un tel rapprochement ne se fasse pas par le haut.

⁶⁸ Article 34 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶⁹ Tribunal des conflits, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c/époux Barbier*.

Cela conduit la chambre à émettre les recommandations alternatives suivantes :

Recommandation n° 3 : Dans l'hypothèse du maintien des activités des agences et offices, la CdC doit procéder à une modification du statut de l'ATC, de l'ADEC, de l'OEC et de l'AUE, en EPA, ce qui générerait les économies budgétaires suivantes :

- 1,8 M€ par an au titre du non assujettissement à la taxe sur salaires ;
- 2,3 M€ par an au titre d'un étalonnement de la rémunération des agents sur celle de la fonction publique.

Recommandation n° 4 : Dans l'hypothèse du maintien du statut d'EPIC des agences et offices, la CdC doit s'assurer que ces établissements redéploient leurs activités respectives vers la production et la commercialisation de biens et services jusqu'à ce que ces dernières représentent une part déterminante de leurs ressources. Cela conduirait à un allègement de la dotation de fonctionnement propre versée par la tutelle à hauteur de 21,6 M€.

La CdC doit également encourager une harmonisation des statuts du personnel des agences et offices, selon les modalités suivantes :

- classer chaque salarié nouvellement recruté en début de grille indiciaire ;
- adopter une grille de rémunération et un régime indemnitaire communs ;
- fixer des ratios promus / promouvables dans les agences et offices, afin de maîtriser le coût des promotions ;
- soumettre les promotions de grades ou catégories à des critères d'ancienneté, de mérite et de mobilité fonctionnelle ;
- adopter un cadre commun d'indemnisation des départs à la retraite ;
- fixer un cadre commun de congés annuels et d'ARTT, selon le volume d'heures hebdomadaires travaillées, en accord avec les organisations syndicales.

ANNEXES

Tableau n°1 : Données générales relatives à la CdC et aux agences et offices

Thématique	ADEC	ATC	AUE	ODARC	OEC	OEHC	OFC	OTC	TOTAL	CTC/CdC
PRESENTATION GENERALE DES ETABLISSEMENTS										
Modalités de création	Délégation de l'Assemblée de Corse du 22/10/1992	Délégation de l'Assemblée de Corse du 30/09/1992	Délégation de l'Assemblée de Corse du 15/12/2011	Loi du 13/05/1991	Délégation de l'Assemblée de Corse du 22/10/1992	Loi du 13/05/1991	Loi du 24/03/2014	Loi du 13/05/1991		Loi NOTRA du 07/08/2015
Siège	Ajaccio	Ajaccio	Ajaccio	Bastia	Corte	Bastia	Ajaccio	Ajaccio		Ajaccio
GOVERNANCE										
Ordonnateur	Président	Président	Directeur	Directeur	Directeur	Directeur	Directeur	Directeur		Président
Nombre de membres du conseil d'administration	19	35	26	37	29	37	27	34		
Dont élus de la CTC/CdC	13 (68 %)	18 (51 %)	13 (61 %)	19 (51 %)	17 (59 %)	21 (57 %)	17 (70 %)	18 (53 %)		
Taux de présence au conseil d'administration	48	31	53	nr	nr	nr	43	38		
GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE										
Thématique	ADEC	ATC	AUE	ODARC	OEC	OEHC	OFC	OTC	TOTAL	CTC/CdC
Nomenclature budgétaire	M57	M57	M4	M4	M71	M4	M4	M4		M71
Exécution budgétaire des charges de personnel en 2018 ¹	-5 530	-309 544	-360 520	-493 269	-800 787	-180 635	-34 623	-322 767	-2 327 040	
Poids de la sous-exécution budgétaire (en %) ²	0,1	7,2	10	6,2	6,7	1,4	8,7	26,9		
Charges de personnel en 2018 (en M€)	4,4	4,3	3,6	8	11,9	13	0,4	1,2	46,8	465,3 ¹
Evolution (%) des charges de personnel (2009-2018)	35	39		25	40	-5		26		
Taux des ressources propres en 2018 ³	0	0	4	0,4	0,11	55	0	0		
Coefficient de rigidité des charges de personnel en 2018 ⁴	82	58	71	22	61	44	23	0,7		14 ⁵
Subvention d'exploitation de la CTC 2018 (en M€)	4,9	7,1	4,9	12	18,6	8,6	0	187	243,1	
Poids de la subvention de la tutelle en 2018 (en %) ⁶	87	91	94	92	89	32	0	99		
Frais de gestion des aides en 2018 (en €) ⁷		2,82		0,10	0,50					
Taxes sur salaires en 2018 (en €)	332 546	302 345	267 157	537 338	864 713	0	0	88 770	2 392 869	
EFFECTIFS										
Thématique	ADEC	ATC	AUE	ODARC	OEC	OEHC	OFC	OTC	TOTAL	CTC/CdC
Effectifs cibles au 31/12/2017 ⁸	57	52	43	119	181	203	9	15	679	
Effectifs réels au 31/12/2017 ⁹	58	50	43	111	166	193	5	14	640	1 428
Evolution effectifs budgétaires entre 2009-2017	-5	-	43	-6	32	-50	5	2	+ 21	
Part des activités administratives ¹¹	57	54	33	52	30	nr	80	100		35

¹ Différence entre les prévisions budgétaires (BP + DM) et l'exécution budgétaire du chapitre 012² (Exécution budgétaire – prévisions budgétaires) / charges de personnel³ Charges de personnel de la collectivité territoriale de Corse pour l'exercice 2017, avant la fusion des trois collectivités.⁴ Rapport entre les recettes commerciales et les recettes réelles de fonctionnement⁵ Rapport entre les charges de personnel et les dépenses réelles de fonctionnement⁶ Ratio pour l'exercice 2017, avant la fusion des collectivités⁷ Rapport entre la subvention d'exploitation de la CTC et les recettes réelles de fonctionnement, après neutralisation des crédits d'intervention pour l'ODARC et l'OEC⁸ Rapport entre le montant total des aides versées (en fonctionnement et investissement) et les dépenses de fonctionnement (chapitres 011 et 012)⁹ Effectifs budgétaires fixés par la tutelle à travers une délibération de l'Assemblée de Corse¹⁰ Effectifs budgétaires déclarés comme pourvus par les établissements¹¹ Part des effectifs dédiés aux fonctions support et à la gestion administrative des aides publiques

Part des cadres au 31/12/2016 (en %)	72	50	69	51	68	66	50	64		17
NIVEAUX DE REMUNERATION										
Thématique	ADEC	ATC	AUE	ODARC	OEC	OEHC	OFC	OTC	TOTAL	CTC/CAC
Coût moyen annuel chargé d'un salarié en 2017	71 142	80 157	83 989	69 880	69 880	67 443	77 260	88 925		45 706
cat. A+	122 364	126 415	130 863	88 592	99 557	112 992	-	96 480		101 735
cat. A	73 812	84 195	83 862	59 802	63 189	70 583	60 360	70 260		62 212
cat. B	58 284	59 856	62 350	46 851	46 220	52 413	50 844	51 480		47 473
cat. C	41 868	-	45 958	38 706	27 974	34 206	-	36 720		36 017
Salaire net moyen d'un salarié (2017)										
cat. A+	61 656	62 394	72 072	48 906	52 201	56 815	-	51 540		62 911
cat. A	36 732	41 378	44 472	33 906	33 809	37 667	35 436	37 500		36 503
cat. B	29 040	28 992	33 900	26 237	24 001	27 404	29 928	29 904		27 673
cat. C	22 068	-	23 700	20 323	14 766	18 010	-	19 020		20 982
TEMPS DE TRAVAIL										
Nombre de jours de congés annuels	34	30	26	37	38	nr	32	35		36
Régime du temps de travail	37 h avec 11 jours de RTT ou 35 h sans de RTT	39 h avec 23 jours de RTT	39 h avec 21 jours de RTT, dont 4 jours de congés exceptionnels ou 36h dont 4 jours de congés exceptionnels	36 h avec 10 jours de RTT	36 heures avec 10 de RTT	nr	39 h avec 23 jours de RTT ou 36 h avec 17 jours de RTT	35 h sans RTT		39 h avec 19 jours de RTT
Surcoût annuel du temps de travail (en €) ¹²	161 764	54 509	0	351 295	1 112 254	nr	9 814	45 878	1 735 514	nr
Taux d'absentéisme (2016)	12	17	12	9	17	nr	nr	nr		10
ELEMENTS ACCESSOIRES DE LA PAIE ET AVANTAGES DIVERS										
Thématique	ADEC	ATC	AUE	ODARC	OEC	OEHC	OFC	OTC	TOTAL	CTC/CAC
Primes et indemnités versées	13 ^{ème} mois	13ème mois	13 ^{ème} mois	13 ^{ème} mois	13 ^{ème} mois		13 ^{ème} mois	13ème mois		
	ICFT ¹³	ICFT	ICFT	ICFT	ICFT		ICFT	ICFT		
	Indemnité de résidence	Indemnité de résidence	Indemnité de résidence	Indemnité de sujétion spéciale	Indemnité de résidence		Indemnité de résidence	Indemnité de résidence		ICFT
	Indemnité de sujétion spéciale	Prime d'ancienneté	Chèque déjeuner	Prime vacances	Prime de pénibilité	nr	Chèque déjeuner	IEMP ¹⁴		Indemnité de sujétion spéciale
	Chèque déjeuner	Indemnité de trajet		Chèque déjeuner	Prime de plongée		Prise en charge de la mutuelle	NBI ¹⁵		
	Chèque cadeau	Chèque déjeuner		Chèque déjeuner			Supplément familial			IFTS ¹⁶
	Prise en charge partielle de la mutuelle	Prime de rentrée scolaire		Chèque cadeau	Chèque déjeuner		Chèque déjeuner			IFSE ¹⁷
	Participation aux frais de parking	Pris en charge partielle de la mutuelle		Prise en charge partielle de la mutuelle	Chèque cadeau		Chèque cadeaux			IEMP
	Plan épargne entreprise			Prise en charge partielle de la mutuelle		Prise en charge partielle de la mutuelle			IPT ¹⁸	
	Participation aux frais de parking									
PERFORMANCE INDIVIDUELLE										
Evaluation des agents	oui	oui	oui	non	oui	nr	oui	non		oui
Fiches de poste	oui	oui	oui	oui	oui	nr	oui	oui		oui

¹² Coût moyen annuel chargé d'un salarié multiplié par le nombre de perte d'ETP engendré par l'organisation du temps de travail¹³ Indemnité compensatoire pour frais de transport instauré par la décret n°89-251 du 20 avril 1989¹⁴ Indemnité d'exercice des missions des préfectures¹⁵ Nouvelle bonification indiciaire¹⁶ Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires¹⁷ Indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise¹⁸ Indemnité pour travaux dangereux

Source : Chambre régionale des comptes

Tableau n° 2 : Règles et pratiques des recrutements en CDD et CDI, dans les agences et offices

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
ADEC	Pas de distinction entre CDD et CDI dans le recrutement. Prévoit la constitution au préalable d'un jury de sélection présidé par le directeur de l'agence. Fixe la procédure de recrutement avec une priorité donnée aux candidatures internes.	14 recrutements en CDI Forte propension à « céder » les salariés en CDD (86 %) Procédure de recrutement en CDI privilégiant les candidatures de CDD en interne. Distinction entre CDD et CDI, les premiers étant recrutés pour des remplacements ou des surcroûts d'activité.
ATC	Prévoit la possibilité d'embaucher des salariés en CDD et en CDI. Fixe les durées des périodes d'essai et les mentions au contrat de travail.	Nombreux recrutements de CDD pour des remplacements ou des surcroûts d'activité. Pas de recrutement en CDI pendant la période sous contrôle.
AUE	Donne la priorité, à qualification égale, à une candidature interne de salariés de l'agence. Prévoit la constitution au préalable d'un jury de sélection présidé par le président de l'agence. Prévoit deux critères de sélection : sur titre ou expérience professionnelle	12 recrutements en CDI pendant la période sous contrôle. Forte propension à « céder » les salariés en CDD (90 %).
ODARC	Possibilité de recruter en CDI par voie de concours, sur titre, par mutation et au choix avec classement au 1 ^{er} échelon de la catégorie de recrutement. Prévoit le recrutement en CDD. Liberté du directeur quant aux modalités de sélection des candidats.	15 salariés recrutés en CDI pendant la période sous contrôle, avec faible taux de cédés des CDD. Classement des primo-entrants au 1 ^{er} échelon de son échelle. Adoption d'un livret de procédure relatif aux candidatures externes. Privilégie les candidatures spontanées pour les recrutements externes. CDI très peu formalisés avec des lacunes dans les mentions essentielles (fonctions exercées, rémunération totale, temps de travail).
OEC	Recrutement en trois temps, avec priorité donnée aux candidatures internes. Affirme la compétence du directeur pour les modalités de recrutement mais celle du président pour la décision finale de recrutement. Renvoie au conseil d'administration la fixation des diplômes et expérience professionnelle requis exigés.	Mise en place d'une commission de recrutement chargée d'émettre un avis sur la décision du jury de recrutement. Les règles de recrutement ont été rassemblées au sein d'un document unique en conformité avec les prescriptions de la tutelle en la matière.
OEHC	Indique les pièces constitutives de la candidature. Renvoie au directeur pour fixer les diplômes, titres et autres conditions exigées pour le recrutement. Prévoit un recrutement sur titre, par concours, au choix (mobilité interne) avec	<i>Non instruit par la chambre.</i>

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
	classement au 1 ^{er} échelon de la catégorie de recrutement. Prévoit la possibilité de recruter des CDD.	
OFC	Prévoit la possibilité de recruter, à titre exceptionnel, du personnel en CDD. Privilège le recrutement de fonctionnaires de l'Etat ou d'agents des collectivités territoriales en détachement ou mis à disposition. Mention d'une mutualisation avec l'AUE.	Quatre personnes en CDI recrutés pendant la période sous contrôle. Mutualisation de personnel avec ceux de l'ADEC.
OTC	Renvoie au conseil d'administration pour fixer les conditions générales de recrutement. Ne prévoit pas de procédure de recrutement mais indique que le personnel doit remplir les conditions d'aptitude correspondant à l'emploi postulé. Prévoit la seule compétence du directeur pour la décision de recruter.	Le conseil d'administration n'a jamais délibéré sur les conditions de recrutement. Non information du conseil d'administration lors de recrutement de personnel en CDD.

Source : Statut du personnel des agences et offices et rapports de la chambre régionale des comptes

Tableau n° 3 : Rémunération et avantages des salariés dans les agences et offices

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
ADEC	Prévoit les éléments de rémunération suivants : -un traitement mensuel de base indexé sur une valeur de point d'indice ; -un 13 ^{ème} mois ; -des indemnités normalement attachées au traitement (indemnité de résidence et supplément familial) ; -des primes et indemnités pour sujétions spéciales. Progression régulière du salaire selon la grille indiciaire d'appartenance.	Valeur du point d'indice de la fonction publique mais avec une rémunération indiciaire favorable, à grade équivalent. Part de la rémunération accessoire limitée dans le salaire total (13 % en 2017) venant atténuer l'écart avec les agents de la fonction publique. Toutefois, les écarts de rémunération globale sont presque toujours en faveur des salariés de l'ADEC (- 399 € pour un agent de catégorie C, + 494 € pour un agent de catégorie B et + 715 € pour un agent de catégorie A). Cela engendre un surcoût annuel de 664 508 € / an pour l'ADEC. La prime de 13 ^{ème} mois représente 50 % de la rémunération indemnitaire mais ne repose pas sur le mérite. Ajout de l'ICFT au titre des indemnités par délibération du conseil d'administration.
ATC	Convention collective nationale des organismes de tourisme prévoyant : -un salaire indiciaire propre à l'emploi occupé ; -une prime d'ancienneté ; -une gratification de fin d'année. Progression régulière du salaire selon la grille indiciaire d'appartenance.	Revalorisation générale des salaires entre 2012 et 2014 par voie de revalorisation indiciaire, d'avancement d'échelon, ou de grade pour un coût consolidé de 164 461 € . D'autres indemnités ou avantages ont été actés par des accords collectifs ou délibération du conseil d'administration : ICFT, prime de rentrée scolaire, chèques déjeuner, indemnité de trajet, prise en charge

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
		mutuelle, plan épargne entreprise, participation frais de parking. Cela représente 164 385 € en 2016.
AUE	Prévoit les éléments de paie suivants : -un traitement mensuel de base en référence à un point d'indice et un échelon ; -une indemnité de résidence, accessoire <u>obligatoire</u> du traitement ; -un 13^{ème} mois ; -l'ICFT. Progression du salaire à l'ancienneté tous les deux ans (grille indiciaire).	Une valeur de point d'indice supérieure à celles de la fonction publique mais qui suit la même évolution (4,86 € contre 4,68 €). Grilles indiciaires nettement plus avantageuses que celles de la fonction publique. Un régime indiciaire contenu avec une part modérée dans le salaire total (13 %). Un 13^{ème} mois ne prenant pas en compte la manière de servir.
ODARC	Prévoit les éléments de paie suivants : -un salaire mensuel assis sur la valeur du point d'indice et l'échelon d'appartenance ; -une prime de rendement ; -une indemnité forfaitaire de sujétion. Progression régulière du salaire selon la grille indiciaire d'appartenance.	Prime de rendement supprimée par le conseil d'administration en 2001 à laquelle a été substituée une prime de 13^{ème} mois. Ajouts de primes et indemnité par le conseil d'administration : ICFT, primes de vacances, indemnisation compte épargne temps, indemnité de congés payés. Part modérée de la rémunération indemnitaire (15 %). La rémunération mensuelle globale des salariés est moins avantageuse que celle des agents publics (sauf pour les cadres).
OEC	Prévoit les éléments de paie suivants : -un salaire mensuel égal à la valeur du point d'indice et l'échelon atteint ; -une prime d'efficacité ; -des indemnités forfaitaires de sujétions. Progression régulière du salaire selon la grille indiciaire d'appartenance.	Le conseil d'administration adopte en 2005 les grilles salariales de l'OEHC et de l'ODARC. Décrochage de la valeur du point d'indice avec celle de la fonction publique (4,8692 € contre 4,69 €). Grilles indiciaires plus favorables que celle de la fonction publique, à grade équivalent. Ajouts de primes par le conseil d'administration : ICFT, indemnité de résidence, prime de plongée, prime de pénibilité. En revanche, l'indemnité forfaitaire de sujétion n'est pas mise en œuvre. L'ajout de primes de la fonction publique représente 0,4 M€ en 2017. Transformation de la prime d'efficacité en prime de 13^{ème} mois.
OEHC	Prévoit les éléments de paie suivants : -un salaire mensuel basé sur le point d'indice et l'échelon détenu ; -une prime de rendement ; -des indemnités forfaitaires de sujétions spéciales.	<i>Non instruit par la chambre.</i>
OFC	Prévoit les éléments de paie suivants : -un traitement mensuel de base en lien avec point d'indice et échelon détenu ; -une indemnité de résidence ; -un supplément familial ; -l'ICFT ; -le 13^{ème} mois ; -des primes et indemnités pour sujétions spéciales.	Attribution de la prime pour sujétions spéciales sans cadre de la part du conseil d'administration.

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
OTC	Quatre primes prévues : -une indemnité de résidence ; -l'ICFT ; -le supplément familial versé dans les conditions analogues à celles de la fonction publique territoriale en Corse ; -une prime de 13^{ème} mois ; -une prime de fonction.	Absence de grilles indiciaires, bases de la rémunération des salariés. Bénéfice des meilleures dispositions du droit privé et du droit public. Suppression de la prime de fonction. D'autres primes sont prévues par le contrat de travail (astreintes). Ajouts de cinq primes et indemnités sans fondement pour un total de 100 408 € en 2016.

Source : Statut du personnel des agences et offices et rapports de la chambre régionale des comptes

Tableau n° 4 : Règles concernant les promotions et avancements dans les agences et offices

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
ADEC	Prévoit que les salariés sont assurés d'un déroulement de carrière « normal et correspondant à leur investissement personnel ». Trois types de déroulement de carrière : - à l'ancienneté : saut d'échelon automatique ; - à l'avancement : passage immédiat aux deux échelons supérieurs, au regard de la manière de servir du salarié ; - par la promotion : passage au grade ou à la catégorie supérieure par la voie de la mobilité fonctionnelle sur un poste supérieur.	Adoption d'un protocole d'accord le 22 juin 2017 permettant un avancement à l'ancienneté qui garantit au salarié une progression de carrière, non seulement d'échelon, mais également de grade et de catégorie. Coûts de la progression entre 2011-2017 : *à l'ancienneté = 148 080 € *à l'avancement = 104 124 € *par promotion = 105 360 €
ATC	La progression sur la grille ne se fait pas à l'ancienneté, mais par la « reconnaissance de l'expérience professionnelle et des qualifications acquises et/ou validées ».	Sur la période 2012-2016, la direction de l'ATC a procédé à 23 avancements d'échelon au bénéfice de 19 salariés. L'évaluation des salariés n'est ni systématique ni exhaustive. Huit salariés ont bénéficié d'un avancement de catégorie. Or, depuis 2012, les salariés promus cadres ont conservé leurs fonctions originelles.
AUE	Prévoit que les salariés sont assurés d'un déroulement de carrière « normal et correspondant à leur investissement personnel ». Trois types de déroulement de carrière : - à l'ancienneté, la durée de chaque échelon étant de deux ans ; - par voie d'avancement d'échelon, tenant compte du mérite du salarié ; - par progression, qui correspond à l'avancement de grade ; celui-ci intervient à la suite d'un changement de fonctions.	Les décisions d'avancement au choix prises par la direction de l'agence démontrent l'existence d'un processus sélectif et maîtrisé financièrement. Coûts des avancements : *58 144 € en 2015 *86 938 € en 2016 *44 364 € en 2017

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
	Absence de dispositions relatives à la promotion de catégorie.	
ODARC	Les salariés de l'ODARC peuvent bénéficier : - d'un avancement d'échelon, s'effectuant à l'ancienneté ; - d'un avancement d'échelle, se réalisant exclusivement au choix. Rien sur la promotion.	Décision du directeur du 30 juillet 2008 précise le statut du personnel. L'avancement à l'ancienneté correspond à un avancement automatique d'échelon du salarié, tous les deux ans. L'avancement dit « au choix » procède d'une décision du directeur de l'office sur proposition du supérieur hiérarchique du salarié. Promotions réalisées par voie de mobilité fonctionnelle. Coûts des avancements (2014-2018) = 3 376 € Coût des promotions (2014-2018) = 1 998 €
OEC	Création d'une commission de suivi des carrières consultée notamment sur le déroulement de carrière du personnel Deux types de progression : - les avancements automatiques à l'ancienneté tous les deux ans ; - les avancements au choix (d'échelle ou de catégorie) pour tenir compte des qualités de l'agent ou d'une mobilité fonctionnelle.	La seule limite est empruntée à la fonction publique avec une limitation des avancements à hauteur de 0,5 % de la masse salariale. Cette règle n'a pas été systématiquement appliquée. Sur la période observée, les 20 agents qui ont le plus progressé ont ainsi eu un coefficient d'accélération de carrière moyen de 1,7. Certains avancements ont eu lieu sans aucun examen par la commission de suivi des carrières.
OEHC	Salariés peuvent bénéficier d'un avancement d'échelon, s'effectuant à l'ancienneté, et d'un avancement d'échelle, se réalisant exclusivement au choix. Rien sur la promotion.	<i>Non instruit par la chambre.</i>
OFC	Création d'une commission du dialogue social consultée pour avis sur les conditions de déroulement des carrières des agents, les promotions, avancements, octroi de primes et gratifications	Le préfet notait également que les conditions d'avancement et de promotion n'étaient encadrées par aucune disposition, contrairement aux règles en vigueur dans les emplois publics.
OTC	L'avancement comprend : - l'avancement d'échelon selon l'ancienneté ; - l'avancement de classe au choix. Les statuts ne prévoient pas les modalités de changement de corps ou de cadre d'emplois.	Entre 2010-2016 : - Trois avancements d'échelon. - Quatre avancements de grade. - Deux changements de corps. Sur la période contrôlée, les avancements de grade et d'échelon n'ont pas été portés sur la fiche de poste et, surtout, n'ont pas été accompagnés d'une réflexion sur le niveau de responsabilité qui peut être confié à un agent en parallèle de son évolution de carrière. Les agents ne font pas l'objet d'une évaluation annuelle.

Source : Statut du personnel des agences et offices et rapports de la chambre régionale des comptes

Tableau n° 5 : Règles concernant les ruptures conventionnelles de contrat de travail

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
ADEC	Prévoit un grand nombre de « congés pour convenance personnelle » : - mise en disponibilité ; - exercice d'un mandat électif ; - pour élever un jeune enfant ; - pour créer une entreprise ; - congé sabbatique. Licenciement, hors faute grave, ouvrant droit à indemnités calculées à partir d'un demi mois de salaire brut multiplié par le nombre d'années de service. Le départ à la retraite se fait dans les conditions du droit du travail : départ anticipé donnant lieu à conclusion d'un protocole d'accord.	Cinq salariés ont bénéficié de ce régime de congé pour convenance personnelle entre 2011 et 2018. Ils continuent d'occuper un emploi budgétaire en leur absence. Le conseil d'administration de l'ADEC a approuvé, par délibération du 29 mai 2017, le principe de non reconduction des congés non rémunérés accordés aux salariés. 14 ruptures de contrats de travail sont intervenues depuis 2011. Au total, durant la période sous contrôle, le coût des indemnités de rupture de contrat de travail pour l'établissement a été de 716 837€, qui n'a pas été provisionné dans les comptes de l'ADEC.
ATC	Prévoit le versement d'indemnités en cas de : - Licenciement (20% du salaire brut mensuel par année de présence pour les dix premières années ensuite un tiers du salaire par année d'ancienneté) ; - départ à la retraite (20% du dernier salaire multiplié par le nombre d'années d'exercice).	Versement à titre exceptionnel d'une indemnité de « majoration de fin de carrière » approuvée par le conseil d'administration de l'agence.
AUE	Indemnités de licenciement, hors motif disciplinaire, donnent droit au versement d'un mois de traitement par année de service, plafonnée à sept mois. Pas d'indemnité de départ à la retraite.	
ODARC	Prévoit des indemnités de licenciement, sauf pour motif disciplinaire, à hauteur d'un mois de salaire majorée d'un mois supplémentaire par année de service sans excéder six mois de salaire. Limite d'âge à 65 ans.	Aucun licenciement sur la période sous contrôle. Versement d'indemnités pour départ anticipé à la retraite pour un coût total de 155 582 € entre 2014-2018.
OEC	Prévoit une indemnité de licenciement, en dehors de motif disciplinaire, égale à un mois de traitement par année de service plafonné à sept mois. Age limite à 65 ans.	Entre 2011 et 2017, le coût des ruptures des contrats de travail représente 0,3 M€ dont 0,2 M€ pour les départs à la retraite. La décision de mettre à la retraite d'office un salarié pourtant atteint par la limite d'âge a entraîné un surcoût de 19 000 €.
OEHC	Prévoit des indemnités de licenciement, sauf pour motif disciplinaire, à hauteur d'un mois de salaire majoré d'un mois supplémentaire par année de service sans excéder six mois de salaire. Limite d'âge à 65 ans.	Non instruit par la chambre.

Etablissement	Statut du personnel	En pratique
OFC	Non instruit par la chambre.	Non instruit par la chambre.
OTC	Une allocation de départ à la retraite est attribuée à chaque agent ayant été employé par l'OTC durant cinq ans au moins. Son montant est fixé à un mois de salaire par tranche de cinq ans d'ancienneté sans que cette allocation dépasse six mois de salaire net perçu par l'agent au jour du départ en retraite.	Cette allocation de départ à la retraite a été versée deux fois depuis 2010 : la première, d'un montant de 13 371 € en 2012, puis, la seconde, d'un montant de 11 547 € en 2015.

Source : Statut du personnel des agences et offices et rapports de la chambre régionale des comptes

Tableau n° 6 : Niveau de trésorerie des agences et offices en 2018

En milliers d'€	ADEC	ATC	AUE	OEC	OFC	OTC	ODARC	OEHC
Fonds propres	8 073	27 856	950	53 445	17 749	33 735	14 331	187 051
<i>dont dotation</i>	0	0	0	0	0	0	683	16 875
Dettes financières	8 375	0	0	0	0	0	0	2 510
Trésoreries	6 940	1 997	956	4 394	7 324	46 822	12 468	2 207
Trésorerie en nombre de jours de charges	485	82	72	70	4 120	96	169	30

Source : ANAFI

Glossaire

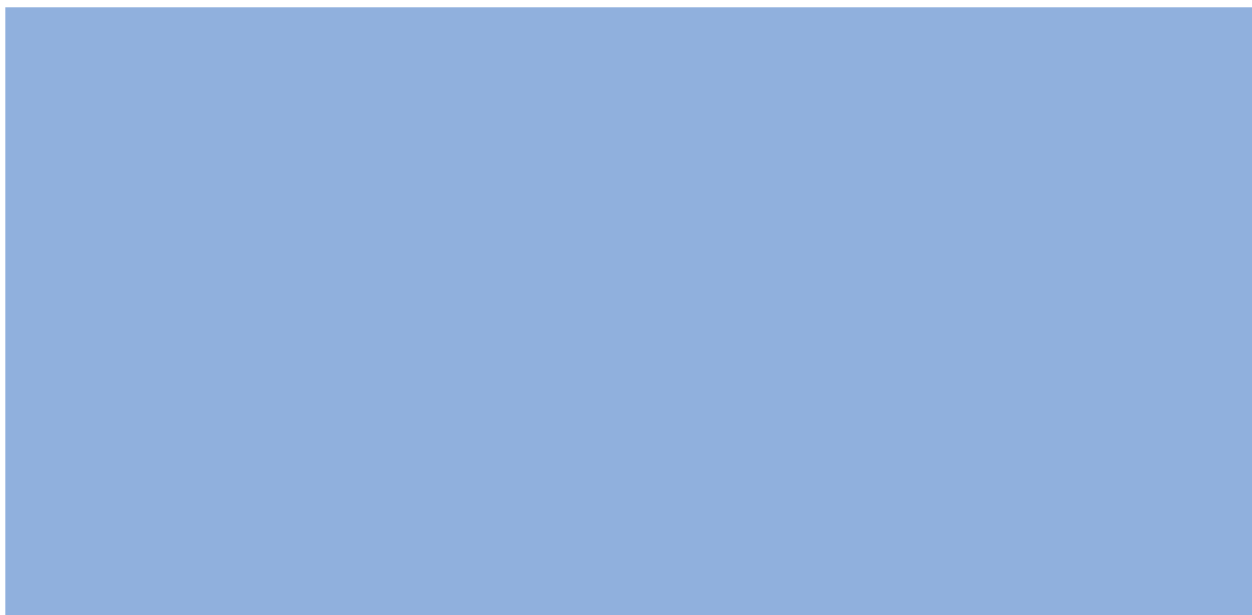
ADEC : Agence de développement économique de la Corse
ALUR : Accès au logement et un urbanisme rénové
ARTT : Aménagement et réduction du temps de travail
ATC : Agence du tourisme de la Corse
AUE : Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse
CdC : Collectivité de Corse
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CJF : Code des juridictions financières
COP : Convention d'objectifs et de performance
CTC : Collectivité territoriale de Corse
DARES : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DCT : Dotation de continuité territoriale
DRF : Dépenses réelles de fonctionnement
DSP : Délégation de service public
EPA : Etablissement public administratif
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPIC : Etablissement public industriel et commercial
ETP : Equivalent temps plein
GIP : Groupement d'intérêt public
GRH : Gestion des ressources humaines
ICFT : Indemnité compensatoire pour frais de transport
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
M€ : Million d'euros
ODARC : Office du développement agricole et rural de la Corse
OEC : Office de l'environnement de la Corse
OFC : Office foncier de Corse
OEHC : Office d'équipement hydraulique de Corse
OTC : Office des transports de la Corse

PADDUC : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

PNRC : Parc naturel régional de la Corse

SEM : Société d'économie mixte

SRDE2i : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation



Chambre régionale des comptes de Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 BASTIA CEDEX

adresse mél. corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-corse

N/Réf. : GS/JLS/MGP/MAM/MT/XT/PC/19/017 bis
V/Réf. : Contrôle n°2019-0043/19 n°188

Aiacciu, le **17 SEP. 2019**

Ughjettu / Objet: Réponse de la Collectivité de Corse au rapport d'observations provisoires de la Chambre Régionale des Comptes sur la Collectivité Territoriale de Corse – Collectivité de Corse et l'exercice de son pouvoir de tutelle sur la gestion des ressources humaines dans ses agences et offices au cours des exercices 2013 et suivants

Par courrier en date du 17 juillet 2019, vous m'avez adressé le rapport d'observations provisoires relatif au contrôle des comptes et de l'exercice du pouvoir de tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse et de la Collectivité de Corse dans le cadre de la gestion des ressources humaines de ses agences et offices pour les exercices 2013 et suivants.

Ce dernier rapport vient clore la mission initiée en 2017 par la chambre régionale des comptes destinée à donner à la Collectivité de Corse une vision globale de l'ensemble des établissements publics sous tutelle (excepté l'OEHC qui n'a pas fait l'objet de ce programme de contrôles).

Je prends acte des quatre principales recommandations ainsi que des observations figurant dans le rapport sous réserve des éventuelles objections et nuances susceptibles d'être apportées par les établissements publics destinataires d'extraits.

Je vous confirme que la démarche de contractualisation initiée avec l'agence de l'urbanisme et de l'énergie va être finalisée d'ici la fin de l'année et déployée à l'ensemble des autres établissements avec la conclusion de contrats d'objectifs et de performance (COP) d'ici janvier 2021. Ces contrats ont vocation à alimenter un dialogue de gestion renforcé avec les établissements au regard de leurs périmètres d'intervention. Leurs volets financiers et RH devront notamment permettre de mieux suivre et mesurer l'adéquation entre les moyens des établissements et les politiques publiques conduites.

Monsieur Jacques DELMAS
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 BASTIA Cedex

Des améliorations seront également apportées en matière de suivi et de maîtrise des effectifs par la formalisation des créations de postes lors des votes du BP et à titre accessoire du BS de la Collectivité. Cette formalisation sera corrélée à la fixation d'effectifs-cibles dans les COP qui seront conclus avec les établissements. Au-delà des effectifs, il s'agit d'obtenir une information claire et partagée sur la trajectoire d'emploi des établissements destinée à améliorer leur pilotage budgétaire par la CdC.

Par ailleurs, au regard des points de vigilance soulevés dans le rapport, l'amélioration de la tutelle RH, budgétaire et organique engagée depuis 2016, sera accompagnée de réflexions de fond quant aux choix stratégiques qui seront opérés à l'appui d'une évaluation des COP.

Tes sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance à l'issue de cette phase contradictoire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes salutations les meilleures.

Gilles SIMEONI

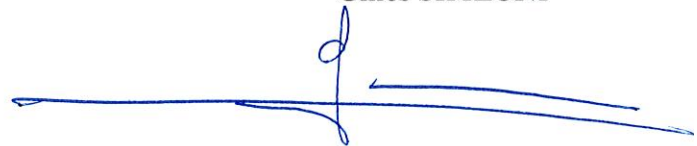


TABLEAU DE SYNTHESE**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE CORSE**

CONSTATS			RECOMMANDATIONS
Une organisation institutionnelle spécifique à la Corse	. loi du 30.07.1982: création de l'OTC, l'ODARC et l'OEHC en tant qu'établissements publics nationaux (EPN) . loi du 13.05.1991: transformation des EPN en EPIC . délibération AC de 1992: création de l'ADEC, l'OEC et l'ATC . depuis 1998: nombreuses critiques sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des A&O. Préconisations: suppression de l'ODARC et de l'OTC avec réintégration des missions à la CTC; recentrage de l'ADEC et l'ATC . 15.12.2011: création de l'AUE . loi ALUR du 24.03.2014: création de l'OFC		
Des compétences globalement complémentaires de celles de la tutelle	complémentarité des compétences exercées par les A&O par rapport à celles de la CdC (chevauchements)		
Des missions statutaires partiellement mises en œuvre	. fonction principale et commune de 5 des A&O = instruction des demandes d'aides aux tiers (ADEC, ATC, AUE, ODARC, OEC) + versement des aides (ODARC, OEC, OTC, ATC) . fonction accessoire = animation territoriale: peu visible (idem CC) . fonction activité commerciale: absence pour 7 des 8 A&O (hors OEHC)		
Un modèle économique contestable et coûteux	faux EPIC qui s'inscrivent dans un modèle économique pénalisant pour la CdC . en termes de performances financières: absence de recettes commerciales et de recours à l'emprunt (autofinancement limité)		
Nécessaire mise en cohérence des activités et des statuts des A&O	adapter le statut à l'activité réelle par une transformation en EPA ou adapter l'activité réelle au statut d'EPIC		
Le poids des charges de personnel	une évolution des dépenses de personnel non corrélée à l'évolution des effectifs	GRH généreuse pour les salariés et peu encadrée par la tutelle	Conclure un COP avec chaque A&O d'ici juin 2020
	des frais de gestion aux montants variables	frais de gestion excessifs pour l'ATC et l'OEC	Fixer annuellement de niveau d'effectifs cibles en fonction des effectifs pourvus
Les causes de l'augmentation des charges de personnel	des carences dans le pilotage de la tutelle	<u>tutelle organique:</u> . des conditions irrégulières et coûteuses de désignation et de licenciements de directeurs . une tutelle insuffisamment impliquée dans la performance de ses satellites . la mise en place tardive d'un service de tutelle sur les A&O <u>tutelle financière:</u> . carence d'instruments de pilotage budgétaire efficaces . nécessité d'agréger les comptes . nécessité de renforcer le cadrage budgétaire . nécessité de limiter les écarts entre prévisions et exécutions budgétaires . nécessité de mettre en place un contrôle de gestion <u>tutelle sur les actes:</u> . un contrôle des actes particulièrement formalisé mais complexe (à simplifier) . un contrôle des actes GRH insuffisant	Si maintien des activités des A&O, modification des statuts de l'ATC, l'ADEC, l'OEC et l'AUE en EPA Si maintien du statut d'EPIC des A&O: - veiller au redéploiement de leurs activités vers la production et la commercialisation de biens et services; - encourager une harmonisation des statuts des personnels
	des coûts élevés de GRH	. des recrutements en CDD insuffisamment encadrés et donnant lieu le plus souvent à des titularisations par CDI . une mise en œuvre partielle du contrôle des recrutements . un détournement des règles de recrutement . un coût salarial supérieur à celui de la FPT avec: une rémunération principalement indiciaire, une rémunération indemnitaire globalement limitée et ne tenant pas compte du mérite des écarts variables de rémunération entre établissements . des promotions offrant des progressions salariales très avantageuses grâce à: la garantie d'une progression de carrière automatique à l'ancienneté une pratique des promotions qui repose essentiellement sur la mobilité fonctionnelle . des dispositifs financiers généreux en cas de rupture de contrat de travail . un régime du temps de travail générateur de surcoûts	