

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION EXTRA-ORDINAIRE DE 2020

7 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'Equipement 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.