

4

Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire

PRÉSENTATION

Les huit agences et offices de Corse²³² ont pour la plupart été institués par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la Corse. Chargés de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par la collectivité de Corse²³³, à laquelle ils sont rattachés, ces établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ont peiné à trouver leur place dans le cadre institutionnel insulaire.

En 1998, une commission d'enquête parlementaire, présidée par M. Jean Glavany, avait déjà souligné le scepticisme des acteurs nationaux et locaux sur la capacité de ces établissements à remplir efficacement leurs missions, compte tenu de la dilution des responsabilités que ces démembrements entraînent et du défaut de contrôle par la collectivité.

De manière récurrente, depuis, les rapports de la chambre régionale des comptes Corse (CRC Corse) ont critiqué le mode de fonctionnement des agences et offices et souligné, pour plusieurs d'entre eux, l'inadaptation de leur statut. Aujourd'hui, un bilan global de l'action et des coûts de ces opérateurs s'impose pour préparer leur reconfiguration.

Il ressort en effet des travaux récents de la CRC Corse que leur modèle économique s'avère contestable (I) et que leur gestion des ressources humaines est coûteuse (II). Dès lors, la reconfiguration des agences et offices paraît nécessaire (III).

²³² 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) et Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).

²³³ La collectivité de Corse s'est substituée à la collectivité territoriale de Corse (CTC) et aux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'ordonnance du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

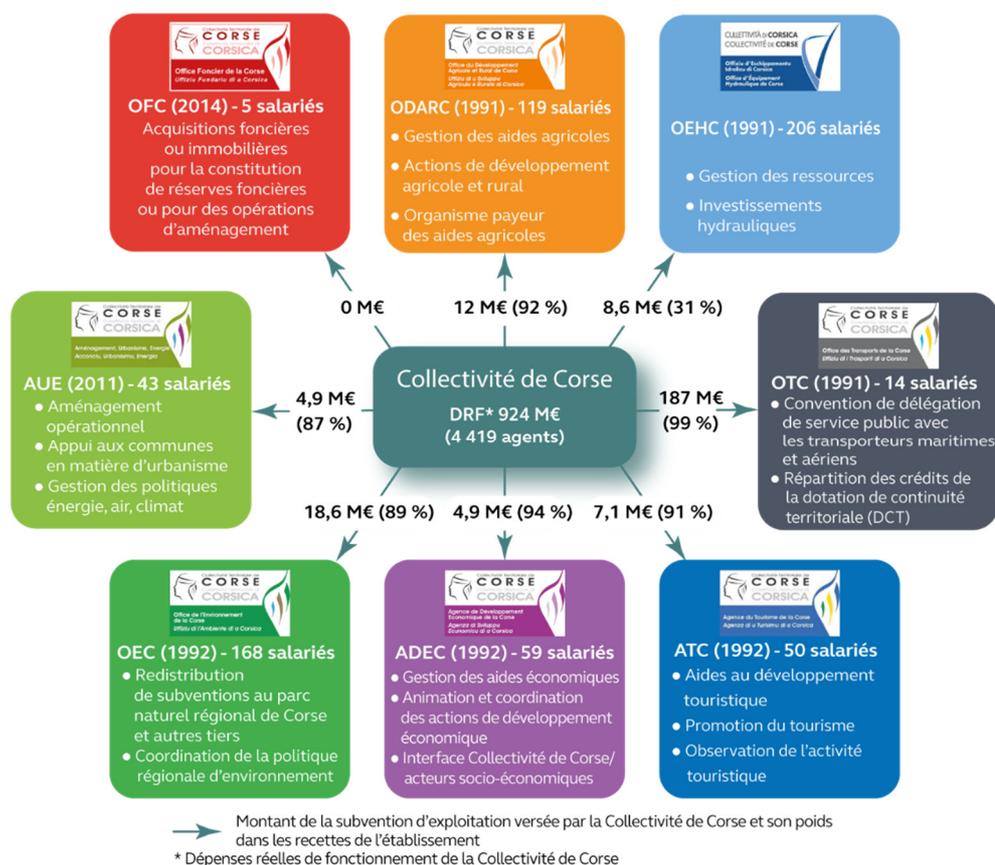
I - Un modèle économique contestable

A - Des établissements dépourvus d'autonomie

1 - Une organisation institutionnelle spécifique à la Corse

En 2017, soit avant la fusion de la CTC et des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, les effectifs budgétaires des agences et offices constituaient près de la moitié de ceux de la collectivité de Corse. Avec un total de 664 salariés en 2018, ils représentent 15 % de ceux de la CTC.

Schéma n° 1 : la collectivité de Corse et ses agences et offices (2018)



Source : CRC Corse

En 2018, hors la subvention particulière versée à l'OTC²³⁴, la collectivité de Corse a versé 56 M€ de subventions d'exploitation à ses agences et offices, ce qui représente 6 % de ses dépenses réelles de fonctionnement. Ces dotations constituent une part déterminante des recettes réelles de fonctionnement de ces satellites de la collectivité de Corse, puisqu'elles dépassent 85 % des recettes pour six des huit agences et offices.

Comme le met en évidence le tableau n° 1, 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, tous les agences et offices de Corse ont été constitués sous statut d'EPIC, ce qui suppose en principe l'existence d'activités de vente de produits et de prestations de services. Sur le continent, les statuts de ce type d'institutions sont plus variés – établissement public administratif (EPA), association, groupement d'intérêt public (GIP) –, tout en permettant une activité commerciale.

En second lieu, leurs conseils d'administration sont des instances de dialogue, principalement entre les élus de l'Assemblée de Corse, qui les contrôlent largement, et les socioprofessionnels ; dans les autres régions, le dialogue est élargi aux élus d'autres collectivités territoriales voire aux représentants de l'État²³⁵. Le contrôle de la collectivité s'exerce également sur les dirigeants des agences et offices, le président et le directeur de chaque établissement étant désignés par arrêté du président du conseil exécutif de Corse.

²³⁴ La subvention d'exploitation versée à l'OTC n'est pas comptabilisée, celle-ci étant intégrée dans la dotation de continuité territoriale, d'un montant de 187 M€, que l'État verse à l'OTC *via* la CTC, aux fins de financement des délégations de service public de dessertes aériennes et maritimes de la Corse.

²³⁵ En Corse, le préfet participe de plein droit aux conseils d'administration des agences et offices, mais avec voix consultative.

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

<i>Agence / office</i>	Statut	Membres du conseil d'administration avec voix délibérative	Équivalent continental	Statut	Gouvernance
<i>ADEC</i>	EPIC	Élus 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
<i>ATC</i>	EPIC	Élus de l'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
<i>AUE</i>	EPIC	Élus de l'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'État	Association ou GIP EPIC	Représentants des communes, autres collectivités, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), État, établissements publics Représentants de l'État, des collectivités territoriales et personnes qualifiées
<i>ODARC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (51 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
<i>OEC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (59 %), communes, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
<i>OEHC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (57 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Société du canal de Provence	Sans objet	Sans objet
<i>OFC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (70 %), EPCI, association départementale des maires	Pas d'équivalent régional mais établissements publics fonciers à l'échelon communal et intercommunal.	EPIC	Élus des communes et EPCI
<i>OTC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (53 %), chambres consulaires, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet

Source : CRC Corse

2 - Des compétences des agences et offices qui peuvent recouper celles de la collectivité

Dans l'ensemble, les compétences exercées par les agences et offices sont complémentaires de celles de la collectivité de Corse.

Tableau n° 2 : compétences collectivité de Corse / agences-offices (2019)

<i>Domaine</i>	Collectivité de Corse (service et effectifs)	Agences et offices (effectifs)
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	Néant	ADEC 59
TOURISME	Néant	ATC 50
URBANISME AMÉNAGEMENT ÉNERGIE	Direction attractivité, dynamiques territoriales, politique de l'habitat et logement.....48	AUE 43 dont urbanisme : 7 aménagement : 0 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 patrimoine37 Direction espaces et sites de pleine nature.....111 Direction milieux aquatiques et sécurité sanitaire.....194 Direction milieux naturels.....90 Direction forêt et prévention incendies.....91	OEC 168
ÉQUIPEMENTS HYDRAULIQUES	Néant	OEHC 206
FONCIER	Néant	OFC 5
TRANSPORTS Maritime Aérien	Direction adjointe ports et aéroports.....15	OTC 14

Source : CRC Corse

Trois de ces établissements exercent cependant des missions qui recouper celles des services de la collectivité de Corse. Une clarification de la répartition des compétences respectives de la collectivité et de ses opérateurs est donc nécessaire.

Trois exemples de chevauchement des compétences

L'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE) : la collectivité de Corse 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 collectivité – personne publique associée – dans l'élaboration des documents locaux d'urbanisme des communes et intercommunalités ; par ailleurs, la seule opération d'aménagement opérationnel initiée – mais non concrétisée – par l'AUE, qui a porté en 2015 sur la réhabilitation d'un ensemble touristique (le Paesolu d'Aitone), a entraîné en 2016 un désaccord juridique avec la collectivité, 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 dit *in house*²³⁶ avec son opérateur l'AUE²³⁷.

L'office de l'environnement de la Corse (OEC) : l'office exerce de nombreuses compétences aux contours mal définis, ce qui entraîne des chevauchements avec celles exercées par la collectivité, notamment en matière d'aides patrimoniales, de protection des réserves naturelles et des milieux.

L'office des transports de la Corse (OTC) : disposant de 14 salariés pour conclure des conventions de délégation de service public avec des transporteurs maritimes et aériens dans le cadre de dotation de continuité territoriale, l'OTC appuie la collectivité de Corse. Cette dernière 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 collectivité de Corse n'a pas pour mission de suivre les délégations de service public maritimes et aériennes dont l'OTC a la charge, les services supports de la collectivité de Corse (direction des affaires juridiques et direction de la commande publique) sont mobilisés dans ce domaine.

²³⁶ Les prestations dites *in house* sont effectuées dans le cadre de contrats conclus entre deux personnes morales dont l'une peut être considérée comme le prolongement administratif de l'autre.

²³⁷ Le service de l'AUE en charge de l'aménagement, au titre de la mission générale de représentant de la collectivité pour la mise en œuvre du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), compte trois équivalents temps plein.

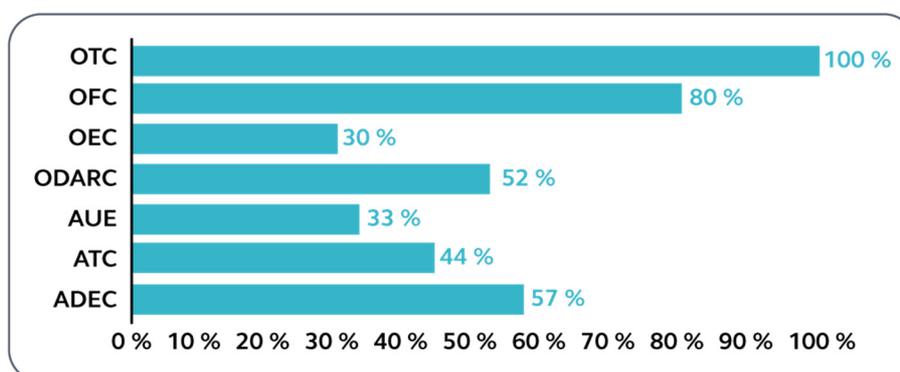
B - Des activités essentiellement administratives

1 - Une mission principale : la gestion des aides

La fonction principale et commune de cinq des huit agences et offices est l'instruction réglementaire des demandes d'aides formulées par des tiers (aides économiques ou aides au développement touristique, par exemple) ; pour trois d'entre eux, s'y ajoute le versement de ces aides. L'ODARC est également organisme payeur des aides agricoles du deuxième pilier de la politique agricole commune. Quant à l'OTC, il a une activité de gestion de crédits, dans le cadre des délégations de service public en matière de transports aérien et maritime.

Il ressort des débats au sein des organes délibérants (ODARC, OEC, OTC, ATC) que cette activité de gestion de crédits s'exerce en partie selon une logique de « guichet ». De manière générale, les activités exercées par les salariés des agences et offices en matière de gestion des aides et de fonctions y sont prédominantes.

Graphique n° 1 : part des effectifs dédiés à des activités administratives en 2017



Source : CRC Corse

Dans trois établissements (OEC, ATC et ODARC), cette fonction administrative s'étend à l'individualisation et au versement des aides, par délégation de la collectivité de Corse. Cela permet d'apprécier la performance de ces opérateurs, sous l'angle de l'efficacité.

Deux de ces établissements (ATC et OEC) présentent des coûts élevés de gestion des aides²³⁸. Pour 1 € d'aide versé aux professionnels du tourisme en 2018 par l'ATC²³⁹, la collectivité de Corse a dû verser 2,20 € à cette agence, soit des frais de gestion de 1,20 €. À 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. En revanche, une maîtrise rigoureuse de la masse salariale à l'ODARC (rémunérations, recrutements et promotions) a permis de maintenir les frais de gestion de cet établissement à un niveau bas, 10 centimes pour 1 € d'aide versé aux agriculteurs, à analyser bien sûr en tenant compte des effets de masse permis par le volume des aides agricoles gérées par l'ODARC (environ 45 M€ par an pour cet office, contre 3 M€ pour l'ATC et 9 M€ pour l'OEC).

2 - Une activité accessoire : l'animation territoriale

Certains de ces établissements ont une mission d'animation territoriale mais elle manque de visibilité : les rapports d'activité ne permettent pas d'en apprécier la portée dès lors qu'ils sont dépourvus d'une présentation par objectifs assortis d'indicateurs en matière d'ingénierie de projet, domaine dans lequel la plus-value attendue est un accompagnement sur le terrain des acteurs socio-économiques.

²³⁸ Rapport entre le montant des aides versées et les coûts de fonctionnement de l'opérateur (charges de personnel administratif + charges à caractère général).

²³⁹ Les effectifs pris en compte à l'ATC sont ceux qui relèvent des services d'administration générale et du pôle développement.

3 - Une activité marginale : la vente de produits et de prestations commerciales

Tableau n° 3 : activité commerciale des agences et offices (2018)

<i>Opérateur</i>	Activité commerciale (selon les statuts)	Ressources commerciales (en €)	Recettes commerciales ²⁴⁰ / recettes réelles de fonctionnement (en %)
<i>ADEC</i>	Prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	0	0
<i>ATC</i>	Vente de produits touristiques	0	0
<i>AUE</i>	Opérations financières et commerciales d'aménagement Missions opérationnelles et commerciales dans le domaine énergétique	0	0 ²⁴¹
<i>ODARC</i>	Ventes de produits de l'exploitation et prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	144 167	0,4 ²⁴²
<i>OEC</i>	Prestataire de service	26 700	0,11
<i>OEHC</i>	Concessionnaire, maître d'ouvrage, prestataire pour l'exploitation d'équipements et ouvrages hydrauliques	15 181 354	55
<i>OFC</i>	Produits de la vente ou des baux sur les biens immobiliers acquis	0	0
<i>OTC</i>	Néant	0	0

Source : CRC Corse

Contrairement à ce que suppose le statut d'EPIC, sept opérateurs sur huit n'exercent aucune activité commerciale, ou seulement de manière très marginale. Ainsi, leurs missions de vente de produits ou de réalisation de prestations de services ne sont pas mises en œuvre.

En revanche, l'OEHC se distingue par une part déterminante de ressources propres liées à la production et à la commercialisation de biens et de services (55 % des recettes de fonctionnement en 2018) grâce à une activité de prestataire en matière d'exploitation d'équipements et d'ouvrages hydrauliques qui engendre 15 M€ de recettes.

²⁴⁰ Produits des services, du domaine, ventes diverses.

²⁴¹ 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.

²⁴² Ventes de publications et de produits agricoles dans le cadre de la station expérimentale d'élevage d'Altiani.

L'OFC ne reçoit ni recette commerciale ni subvention mais des ressources propres issues notamment du produit de la taxe spéciale d'équipement et de crédits du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse²⁴³.

En somme, les opérateurs de la collectivité de Corse (hormis l'OEHC et l'OFC) s'apparentent davantage à des services administratifs dépensiers, annexes de la collectivité de Corse, qu'à de véritables EPIC.

II - Une gestion des ressources humaines coûteuse

A - Le poids des charges de personnel

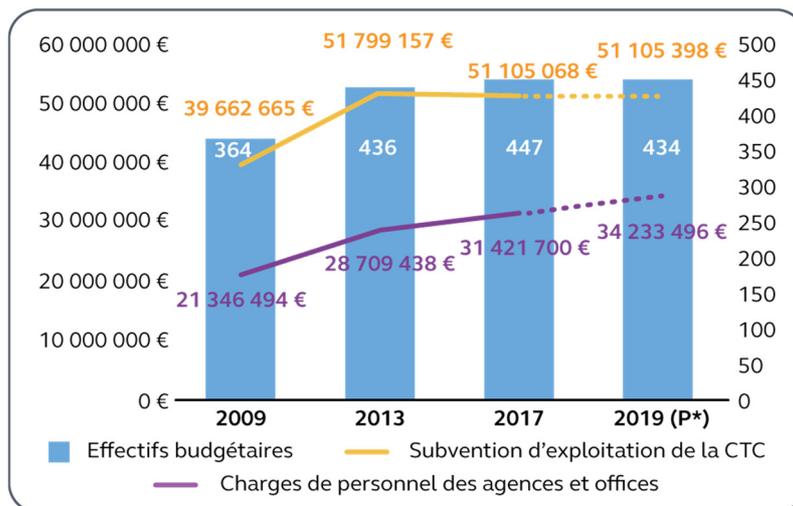
L'évolution des dépenses de personnel ne tient pas majoritairement à l'évolution des effectifs : de 2009 à 2019, l'évolution des charges de personnel des agences et offices, de la subvention d'exploitation versée par la tutelle et des effectifs a globalement été de +60 % pour les charges de personnel, +30 % pour les subventions d'exploitation versées par la tutelle et +20 % pour les effectifs.

Les charges de personnel progressent depuis 2013 alors que les effectifs budgétaires fléchissent légèrement depuis 2017. Cela met en évidence la rigidité de ces dépenses qui résulte d'une gestion des ressources humaines favorable aux salariés et peu encadrée par la collectivité.

Parallèlement, les dotations versées par la CTC à ses satellites stagnent alors qu'elles avaient fortement crû jusqu'en 2013. Dans ce contexte, les agences et offices sont parvenus, pour l'instant, à contenir leurs frais de structure internes, par un effort de réduction des charges à caractère général (-17 % entre 2013 et 2017), plus flexibles par nature.

²⁴³ En application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 dite « ALUR ».

Graphique n° 2 : évolution consolidée des effectifs, des charges de personnel et de la subvention d'exploitation des agences et offices (2009-2019)²⁴⁴



Source : CRC Corse, à partir des comptes de gestion des agences et offices et de leur budget primitif 2019

B - Les causes de l'augmentation des charges de personnel

1 - Des carences dans le pilotage par la collectivité de Corse

a) La tutelle organique

Soumis à un statut de droit public fixé par la collectivité de Corse, les directeurs des agences et offices ont bénéficié de conditions particulièrement favorables de recrutement, en contrat à durée indéterminée (CDI), et de rémunération, à hauteur de 6 500 € nets mensuels. Six d'entre eux ont fait l'objet de licenciements entre 2010 et 2015, tous dans des conditions irrégulières. Le coût total des indemnités, allocations, des reconstitutions de carrière et des frais de justice s'élève à

²⁴⁴ Ni l'OTC ni l'OEHC ne sont pris en compte dans ce graphique. Le premier bénéficie d'une subvention de fonctionnement qui inclut la dotation de continuité territoriale de 187 M€ par an. Le second bénéficie principalement de ressources propres et a transféré 68 salariés à la régie des eaux de l'agglomération de Bastia en 2013.

1,3 M€. Depuis 2017, un nouveau statut prévoit un alignement de leur gestion sur celle des hauts fonctionnaires territoriaux.

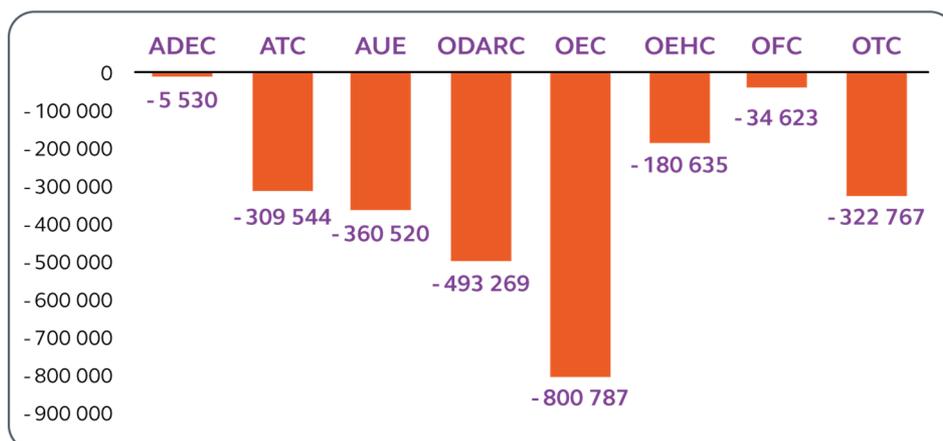
Par ailleurs, les obligations que la collectivité de rattachement s'est elle-même fixée en matière de restitution de l'activité et de présentation des orientations politiques et budgétaires annuelles devant l'Assemblée de Corse n'ont jamais été respectées. Une commission de contrôle et d'évaluation des agences et offices a été instituée par l'Assemblée de Corse. Elle ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2013, pour examiner la situation de ces établissements.

La collectivité de Corse devrait engager une démarche visant à conclure, avec chacun de ses satellites, des conventions d'objectifs et de performance, permettant d'assurer le contrôle et le suivi des missions et des moyens budgétaires et humains. À ce stade, une ébauche d'expérimentation est menée avec l'AUE.

b) La tutelle financière

À plusieurs reprises, la CRC Corse a fait des préconisations visant à améliorer la connaissance, le pilotage et le contrôle des dépenses de la collectivité et de ses satellites. Ces mesures tardent à être mises en œuvre. Il en va ainsi de la nécessaire agrégation des comptes, eu égard à l'hétérogénéité des nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par chacune des entités. De même, en dépit de mesures de renforcement du contrôle budgétaire prises en 2002 par l'Assemblée de Corse, la collectivité peine toujours à déterminer, dans ses lettres de cadrage, les moyens de fonctionnement qu'elle octroie à chacun de ses satellites et les effectifs qu'elle autorise. De manière générale, l'absence de comptabilité analytique ne contribue pas à une analyse de la performance des agences et offices par la collectivité.

Graphique n° 3 : écarts entre l'exécution budgétaire et les prévisions budgétaires de charges de personnel en 2018 (en €)



Source : CRC Corse, à partir des comptes de gestion 2018 des agences et offices

Des écarts systématiques sont constatés entre prévision et exécution budgétaires des agences et offices. Ils s'élèvent à 2,5 M€ en 2018, soit le montant des recettes budgétaires non utilisées par les établissements pour couvrir leurs charges de personnel, et résultent d'une surestimation systématique des plafonds d'emplois annuels fixés par l'Assemblée de Corse²⁴⁵. Une telle situation s'explique en grande partie par l'absence au sein de la collectivité d'un dispositif efficace de contrôle de l'exécution budgétaire et de contrôle de gestion des agences et offices²⁴⁶.

c) La tutelle sur les actes

Le contrôle des 1 600 actes – unilatéraux et conventionnels – des agences et offices repose sur un dispositif dématérialisé de transmission et sur une procédure complexe de double contrôle *a priori*.

²⁴⁵ En 2017, 29 emplois n'avaient pas été pourvus dans les agences et offices, sans que la collectivité n'en ait tiré les conséquences en réduisant d'autant les emplois autorisés lors de l'exercice suivant ; cela aurait pourtant contribué à réduire le montant des subventions d'exploitation à due concurrence.

²⁴⁶ La collectivité de Corse dispose d'un service de la tutelle chargé, en principe, du pilotage budgétaire et de la performance dans les agences et offices. Dans la pratique, l'exercice de cette mission reste insuffisant.

Il en va autrement des actes relatifs à la gestion des ressources humaines, qui n'entrent pas dans ce cadre. Or certains accords d'établissements et actes de gestion du personnel, relatifs notamment aux conditions très favorables de promotion des salariés, auraient dû être soumis au contrôle de la collectivité de Corse.

Depuis 2017, seules les modalités de recrutement dans les agences et offices sont encadrées par la collectivité de Corse. La volonté de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est également affichée, sans traduction concrète à ce stade. Pourtant, selon les projections de la collectivité, la part des personnels des agences et offices âgés de 60 ans et plus s'élèvera à 26 % en 2028. Cela doit être anticipé par des mesures relatives au remplacement – ou pas – des départs à la retraite, par un accompagnement des salariés âgés dans l'exercice de leurs fonctions et par l'encadrement financier des indemnités de départs à la retraite.

2 - Une gestion des ressources humaines très avantageuse pour les salariés des agences et offices

Bien que soumis au droit du travail, les salariés des agences et offices bénéficient d'un régime hybride, empruntant à la fois au code du travail et au statut des fonctionnaires, dont ils tirent parti dans le cadre des statuts du personnel.

a) Des recrutements en contrats à durée déterminée (CDD) donnant lieu le plus souvent à des « titularisations » par CDI

Jusqu'en 2017, les agences et offices ont bénéficié d'une grande liberté dans le recrutement de salariés en CDD. La CTC tendait à considérer ces postes temporaires comme ne constituant pas des emplois budgétaires. Mais des CDD ont pu être transformés en CDI de manière irrégulière. Ainsi, entre 2011 et 2018, 50 % des salariés recrutés en CDD à l'OEC ont bénéficié ensuite d'un CDI. Le taux s'élève à plus de 85 % à l'AUE et l'ADEC.

En pratique, les CDD constituent une période d'essai prolongée, qui conduit au CDI et à des niveaux de rémunération parfois élevés, alors que, en principe, le CDI est la règle et le CDD l'exception, motivée par la nécessité de répondre à un besoin provisoire de l'établissement²⁴⁷.

Cette pratique s'observe également dans plusieurs recrutements d'agents publics en position de détachement. 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 € bruts mensuels par rapport à leur traitement antérieur de fonctionnaire. Deux d'entre eux ont même bénéficié d'un CDI, alors que les intéressés conservent la possibilité de réintégrer leur administration d'origine en mettant fin à leur détachement.

b) Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale

Si tous les régimes de rémunération des agences et offices reposent sur un salaire de base qui constitue une rémunération indiciaire inspirée de la fonction publique²⁴⁸, leurs montants y sont le plus souvent plus élevés. À l'ADEC, l'AUE, l'ATC et l'OEC, les grilles comportent des échelons dont la durée – plus courte que dans la fonction publique – favorise une augmentation accélérée de la rémunération.

Les salariés des agences et offices perçoivent une rémunération accessoire reposant sur des primes et indemnités : bien que de niveau inférieur à celle du secteur public, elle cumule primes issues du secteur privé (prime de 13^{ème} mois) et du secteur public (indemnité compensatoire pour frais de transport²⁴⁹). En revanche, il n'existe aucune rémunération au mérite.

Le tableau ci-après présente l'écart entre, d'une part, les coûts des rémunérations – cotisations sociales incluses – en 2017 des salariés des agences et offices et, d'autre part, ceux des agents de la CTC. Il a été calculé à partir des données communiquées par la collectivité de Corse, sur la base du coût moyen chargé d'un salarié de chaque opérateur, par rapport à celui d'un agent de la CTC de catégorie équivalente. Rapporté au nombre de salariés pour chacun des offices et agences, il permet de déterminer un surcoût de charges de personnel des agences et offices de 3,4 M€ par rapport à celles de la collectivité de Corse.

²⁴⁷ Cf. article L. 1242-1 du code du travail.

²⁴⁸ Son évolution est indexée sur celle du point d'indice des fonctionnaires hormis à l'ATC.

²⁴⁹ Cette indemnité est réservée aux agents publics travaillant en Corse.

Tableau n° 4 : écart entre le coût des rémunérations des salariés des agences et offices et celui des agents de la CTC (en 2017 en €)

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

Source : CRC Corse

Ce tableau met en évidence des situations très contrastées d'un établissement à l'autre. L'absence d'harmonisation des rémunérations – chaque établissement disposant de grilles salariales spécifiques – est un frein à la mobilité interne entre agences et offices, qui n'existe pas en pratique.

Ce surcoût s'explique par le montant élevé des rémunérations des personnels. En outre, le choix de conserver le statut d'EPIC pour l'ensemble des agences et offices, alors que la plupart de ces opérateurs n'exercent aucune activité commerciale ou seulement de manière marginale, les soumet au versement annuel de la taxe sur les salaires par un montant total de 2,4 M€. Ce coût pourrait être au moins partiellement évité par le choix d'un autre statut plus adapté à l'activité des opérateurs dépourvus de ressources propres.

c) Des promotions offrant des progressions salariales très avantageuses

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 établissements²⁵⁰. 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.

²⁵⁰ 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).

À titre d'exemple, la CRC Corse 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 €.

En plus des avancements automatiques à l'ancienneté, les salariés des agences et offices peuvent 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. Le critère de la mobilité fonctionnelle est quasiment toujours imposé par lesdits statuts²⁵¹.

En revanche, le mérite du salarié n'apparaît pas comme un critère déterminant pour bénéficier d'une promotion. Il est simplement évoqué dans le statut du personnel de l'OEC et sous-entendu dans celui de l'ATC. Cette situation révèle l'absence de culture de la performance individuelle dans la gestion des ressources humaines des agences et offices. Cette carence managériale s'observe notamment dans les difficultés à réaliser des évaluations des salariés, à l'ATC ou à l'ODARC.

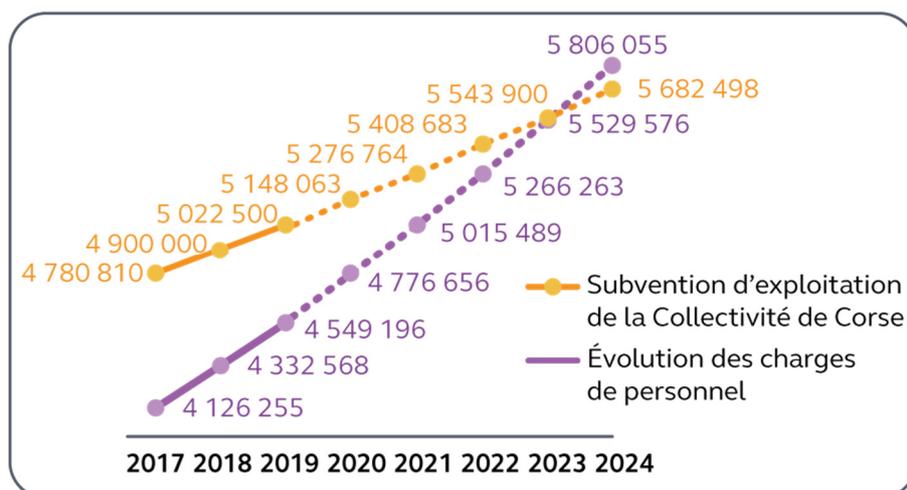
La promotion automatique à l'ancienneté : le cas de l'ADEC

En 2017, un accord d'établissement a été conclu à l'ADEC ; il 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.

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 collectivité de Corse à l'ADEC si la trajectoire observée depuis 2017 se prolongeait.

²⁵¹ À l'exception de l'ATC.

**Graphique n° 4 : perspectives de progression annuelle
des charges de personnel et de la subvention de fonctionnement
de l'ADEC (en €)**

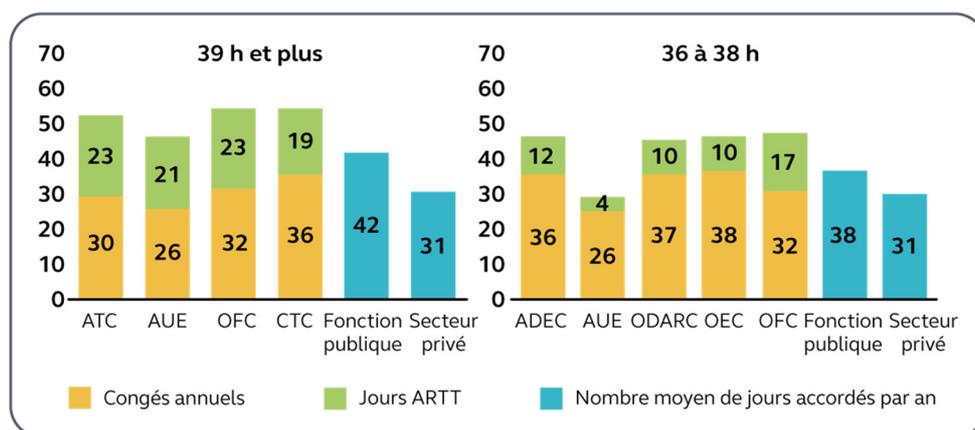


Source : CRC Corse

d) Un régime du temps de travail générateur de surcoûts

Les graphiques ci-après permettent de comparer – toutes choses égales par ailleurs – d'une part, le nombre de jours de congés annuels et d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) autorisé par les statuts du personnel des agences et offices avec, d'autre part, le nombre moyen de jours autorisé dans les fonctions publiques et le secteur privé, selon la durée hebdomadaire de travail.

Graphique n° 5 : nombre de jours de congés selon la durée hebdomadaire du travail



Source : CRC Corse. D'après « Les congés payés et jours de RTT : quel lien avec l'organisation du travail ? », Dares analyses, août 2017, n° 054, à partir des résultats de l'enquête Emploi 2015 de l'Insee. Les données relatives au temps de travail dans la fonction publique et le secteur privé portent sur le nombre moyen de jours accordés par an, selon les déclarations des travailleurs.

Dans les agences et offices, les jours de congés annuels sont tous supérieurs au minimum légal de 25 jours ouvrés²⁵². Ils s'échelonnent entre 26 jours (AUE) et 38 jours (OEC), du fait notamment de l'octroi des jours exceptionnels accordés par l'ordonnateur de l'établissement, auxquels, le cas échéant, viennent s'ajouter ceux du président du conseil exécutif de Corse.

S'agissant des jours d'ARTT, les situations sont contrastées d'un opérateur à l'autre. Par exemple, 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.

Aussi, 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) est globalement supérieur à la moyenne observée dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

Le surcoût annuel généré par ces régimes de congés varie de 10 000 € pour une petite structure comme l'OFC à 1,1 M€ pour l'OEC. Le surcoût cumulé (hors OEHC) est estimé à 1,7 M€ annuel, ce qui représente une perte valorisée en effectif de 20,5 ETP par an, soit 4,7 % des effectifs totaux.

²⁵² Cf. l'article L. 3141-3 du code du travail.

III - La nécessaire reconfiguration des agences et offices

Le décalage entre la nature administrative des agences et offices et leur statut d'EPIC en fait de « faux EPIC ». Cette situation est à la fois irrégulière et génératrice de surcoûts budgétaires.

La Cour recommande donc de la faire évoluer en substituant la collectivité à certains opérateurs, en transformant d'autres en EPA ou en harmonisant les statuts des personnels de deux offices qui resteraient des EPIC.

A - La substitution de la collectivité de Corse à l'OEC, à l'OTC et à l'AUE

Le législateur autorise la collectivité de Corse à se substituer aux agences et offices par l'intégration de leurs missions et de leurs salariés. Une délibération de l'Assemblée de Corse est seulement nécessaire²⁵³. Dans cette hypothèse, les missions sont gérées directement par la collectivité de Corse, dans le cadre de régies personnalisées ou autonomes²⁵⁴. Ces premières bénéficient d'une personnalité juridique sous statut d'établissement public, tandis que les secondes ne disposent que d'une autonomie financière.

Dans les cas de l'OEC, de l'OTC et de l'AUE, l'existence de compétences qui recoupent celles exercées par certaines directions de la collectivité de Corse (cf. *supra* I.A.2) milite pour un rattachement de leurs missions respectives à celles de la collectivité de Corse ; l'absence d'activité commerciale justifie l'exercice de leurs missions administratives directement par la collectivité, dans le cadre de régies autonomes, ainsi dépourvues de personnalité juridique propre.

Une telle option offrirait plusieurs avantages : d'abord, une mise en cohérence de l'action de la collectivité de Corse par la reprise des missions de service public que ses satellites exercent principalement en son nom ou pour son compte ; ensuite, une harmonisation des règles de gestion de l'ensemble des agents (de la collectivité de Corse et des ex-agences et

²⁵³ Cette intégration, prévue à l'article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales, a été rejetée en 2002 par délibération de l'Assemblée de Corse.

²⁵⁴ Par renvoi de l'article L. 4424-40 précité du code général des collectivités territoriales aux dispositions relatives à la régie des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du même code.

offices) ; enfin, des économies d'échelle par la suppression des fonctions support exercées par les agences et offices et par le regroupement des fonctions de gestion administrative des demandes d'aides publiques.

Financièrement, cela permettrait la suppression de l'assujettissement à la taxe sur salaires, soit une économie de 1,2 M€ en 2018²⁵⁵. Les autres économies réalisées sur les coûts de gestion des ressources humaines sont plus difficiles à chiffrer, compte tenu de la conservation par les salariés de ces trois établissements actuellement en poste de leurs garanties contractuelles²⁵⁶. La mutualisation des fonctions administratives (supports et de gestion de crédits d'aides ou de délégations de service public de transports) devrait également permettre une économie de dépenses de personnel.

B - La transformation en EPA de l'ATC, l'ADEC et l'ODARC

En 2002, le juge administratif avait déjà requalifié en contrats de droit public les contrats des salariés de deux opérateurs de la collectivité, dont l'ATC²⁵⁷. Il ressortait de ces décisions que ces établissements étaient en réalité des services publics administratifs, dès lors que :

- leur gouvernance reposait sur le contrôle par la collectivité de la désignation de leurs dirigeants et des membres de leurs organes délibérants ;
- ils ne disposaient pas de ressources propres tirées d'une activité commerciale ou de redevances pour services rendus ;
- ils exerçaient une activité administrative.

²⁵⁵ 864 713 € pour l'OEC, 267 157 € pour l'AUE et 88 770 € pour l'OTC.

²⁵⁶ Il y a en effet une obligation légale de maintenir le bénéfice des clauses contractuelles des salariés en fonction à la date de la substitution de la collectivité de Corse aux agences et offices (seuls les agents nouvellement recrutés seraient soumis aux règles de la fonction publique).

²⁵⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, 22 octobre 2002 s'agissant de l'ATC ; Cour administrative d'appel de Marseille, 3 avril 2018 s'agissant de l'OEC.

À l'instar de la substitution de la collectivité de Corse à l'OEC, l'OTC et l'AUE, évoquée précédemment, la transformation en EPA de certains EPIC serait source d'économies budgétaires ; les personnels des EPA seraient soumis aux règles de gestion des ressources humaines applicables aux agents publics : rémunération alignée sur celle des fonctionnaires ; absence d'indemnités de départ à la retraite ; encadrement des règles de recrutement et de promotion²⁵⁸.

De telles économies pourraient être réalisées en fusionnant l'ATC et l'ADEC et en constituant le nouvel ensemble en EPA – par délibération de l'Assemblée de Corse²⁵⁹ – mais aussi en transformant l'ODARC en EPA par voie législative²⁶⁰.

D'une part, en effet, l'ATC et l'ADEC sont dédiées à l'activité économique, le tourisme représentant à lui seul un tiers du produit intérieur brut de la Corse. Leur activité principale repose sur la gestion d'aides. Ces agences gèrent des dispositifs d'aides communs²⁶¹. Leur fusion, sous le statut d'EPA, est donc souhaitable, d'autant qu'elle favoriserait, à terme, une économie de dépenses de personnel par la mutualisation de leurs fonctions administratives²⁶².

D'autre part, il est également préconisé de transformer l'ODARC en EPA. Cet opérateur, dont la fonction essentielle porte sur la gestion des aides agricoles au nom de la collectivité de Corse, ne perçoit quasiment aucune ressource propre²⁶³.

²⁵⁸ Décret n° 88-145 du décret du 15 février 1988.

²⁵⁹ Les statuts de ces deux opérateurs n'ont pas été fixés par le législateur.

²⁶⁰ Dès lors que son statut a été fixé par la loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse.

²⁶¹ Accompagnement des entreprises innovantes, attractivité et export, biodiversité, etc. La nécessité d'opérer un rapprochement stratégique avec l'ATC, notamment en matière d'accompagnement des entreprises, a été affirmée dans le plan d'action 2018-2020 de l'ADEC de mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

²⁶² La fusion de l'ATC et de l'ADEC pour constituer un EPA ne ferait pas obstacle au cofinancement d'opérations spécifiques dans le cadre de partenariats public-privé.

²⁶³ Hors la vente de produits agricoles dans le cadre d'une station expérimentale d'élevage.

Des économies seraient réalisées par l'alignement des rémunérations des personnels de ces trois agences et offices nouvellement recrutés sur celles des fonctions publiques, en application du principe de parité²⁶⁴. Si les trois établissements en cause avaient été constitués sous la forme d'EPA, une économie de charges de personnel de 1,4 M€ aurait été réalisée pour la seule année 2017 (cf. *supra* tableau n° 4).

Un allègement des dépenses serait également opéré par la suppression du versement d'indemnités de départ à la retraite, non applicable aux EPA. Entre 2011 et 2018, elles se sont élevées à 0,8 M€ dans ces trois organismes. Des économies seraient également attendues de l'abrogation de mesures relatives à la promotion (cf. *supra* l'encadré sur l'ADEC) qui n'auraient plus lieu d'être dans un EPA.

Enfin, la transformation de ces trois établissements en EPA mais sous la forme d'une régie personnalisée²⁶⁵ conduirait à leur non-assujettissement à la taxe sur les salaires, soit une économie budgétaire annuelle totale de 1,2 M€ en 2018²⁶⁶.

C - Le maintien du statut d'EPIC pour l'OEHC et l'OFC

Dans les cas de l'OEHC et de l'OFC, le maintien du statut d'EPIC peut en revanche être envisagé en raison de l'existence d'importantes ressources autres que les subventions d'exploitation versées par la collectivité ; l'OEHC développe une véritable activité commerciale de prestataire en matière d'exploitation d'équipements et d'ouvrages hydrauliques, tandis que l'OFC perçoit des ressources, de par son statut législatif, qui ne nécessitent pas de subvention de la collectivité (cf. *supra* I.B.3).

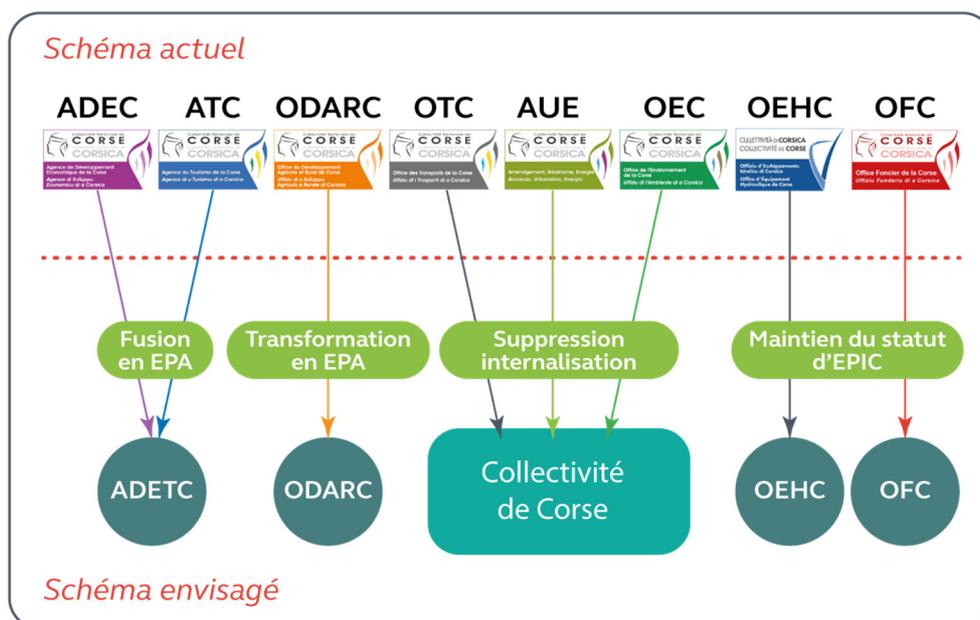
²⁶⁴ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁶⁵ Selon l'article 231 du code général des impôts, les régies personnalisées chargées d'un service public administratif des collectivités locales sont exonérées de cette taxe. Ainsi qu'il a été vu plus haut, il résulte de l'article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales que la Collectivité de Corse peut reprendre les missions des agences et offices pour les gérer ensuite en régie personnalisée ou autonome. S'agissant de l'ADEC, cette substitution est prévue par l'article 47 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

²⁶⁶ 537 338 € pour l'ODARC, 332 546 € pour l'ADEC et 302 345 € pour l'ATC.

En revanche, une harmonisation des statuts du personnel de ces deux offices pourrait conduire, à terme, à une meilleure maîtrise des charges de personnel, par une rationalisation des règles de rémunération, de promotion et de temps de travail.

Schéma n° 2 : évolutions préconisées des agences et offices



Source : CRC Corse

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête menée par la CRC Corse souligne le décalage entre la nature administrative de l'activité de la plupart des agences et offices de Corse et leur statut d'EPIC. L'inadaptation de ce statut à leurs activités réelles pose un double problème de régularité et d'efficacité dès lors qu'elle est génératrice de surcoûts budgétaires, liés aux moyens humains qu'elle nécessite et à leurs coûts de gestion.

Il appartient à la collectivité de Corse, mais aussi au législateur, de faire évoluer le statut des agences et offices, la répartition des compétences entre la collectivité et certains opérateurs et d'harmoniser le statut des personnels de deux offices.

À ce titre, la Cour formule trois recommandations dont la mise en œuvre devra s'accompagner du développement d'une culture de la performance, source d'économies substantielles pour la collectivité de Corse et pour ses satellites :

- 1. substituer la collectivité de Corse à l'OTC, l'AUE et l'OEC (collectivité de Corse) ;*
 - 2. transformer l'ODARC, l'ATC et l'ADEC en EPA, ces deux dernières agences étant fusionnées (État, collectivité de Corse) ;*
 - 3. harmoniser les statuts des personnels de l'OEHC et de l'OFC (collectivité de Corse).*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	366
Réponse du président du conseil exécutif de Corse	367
Réponse de la présidente de l'Agence du tourisme de la Corse (ATC)	369
Réponse du directeur de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie en Corse (AUE).....	370
Réponse du directeur de l'Office de l'environnement de la Corse (OEC)...	373
Réponse du directeur de l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).....	374

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation
Directrice par intérim de l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)
Directeur de l'Office des transports de la Corse (OTC)

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur de l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)
Ancien président du conseil exécutif de Corse (CTC)

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Président de l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC)
Directeur de l'Office foncier de la Corse (OFC)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La Cour constate dans son rapport que les huit agences et offices corses s'apparentent davantage à des services administratifs, annexes de la collectivité de Corse, qu'à de véritables établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) exerçant une activité industrielle ou commerciale. Cette situation s'avère à la fois irrégulière sur le plan juridique mais aussi inefficace sur le plan budgétaire, car elle est source de surcoûts importants pour ces opérateurs.

La Cour observe tout d'abord l'inadaptation du modèle économique de ces opérateurs : alors qu'ils ont été institués en tant qu'EPIC, leur activité commerciale demeure marginale, voire inexistante dans certains cas, leur mission principale de gestion des aides constituant une activité administrative qui pourrait être assurée directement par la collectivité de Corse, ou par un établissement public à caractère administratif (EPA). Il en résulte une forte dépendance aux subventions d'exploitation versées par la collectivité, en forte augmentation sur longue période (56 M€ en 2018 soit 6 % des dépenses réelles de fonctionnement de celle-ci, hors dotation de continuité territoriale de l'État reversée à l'Office des transports de la Corse) et qui représentent, pour six opérateurs sur huit, plus de 85 % de leurs recettes.

Par ailleurs, la Cour souligne une gestion des ressources humaines coûteuse, résultant d'une part, de politiques salariales avantageuses qui conduisent à un coût salarial bien supérieur à celui constaté au sein de la collectivité de Corse elle-même, et d'autre part, de carences dans l'exercice de la tutelle par la collectivité.

En conséquence, les recommandations de la Cour quant à l'adaptation des statuts aux missions de ces organismes (EPIC si activité commerciale, EPA si activité administrative, voire internalisation au sein de la collectivité lorsque l'autonomie de gestion n'apparaît pas justifiée) permettraient à la collectivité de Corse de renforcer la cohérence de son action et de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

Ce chapitre s'appuie sur un ensemble de rapports autonomes produits depuis 2017 par la Chambre régionale des comptes de Corse (CRCC) à propos de sept de ces huit établissements publics, auxquels est venu s'ajouter plus récemment le rapport relatif à l'exercice du pouvoir de tutelle par la Collectivité Territoriale de Corse et la Collectivité de Corse dans le domaine de la gestion des ressources humaines de leurs agences et offices au cours des exercices 2013 et suivants.

Je prends acte des observations figurant dans le rapport, sous réserve des éventuelles objections et nuances susceptibles d'être apportées par les établissements publics destinataires d'extraits ainsi que des trois recommandations mettant en perspective leur reconfiguration.

À ce titre, je vous informe, comme je l'ai indiqué au Président de la CRCC, que dès ma prise de fonction le 17 décembre 2015, j'ai décidé d'engager une réforme de la gouvernance et de la tutelle des établissements satellites de la Collectivité territoriale de Corse.

Je souligne que ce choix a été fait nonobstant une mandature réduite (deux ans), une réforme institutionnelle annoncée (fusion des deux Conseils départementaux et de la Collectivité Territoriale de Corse et création de la nouvelle Collectivité de Corse), un héritage budgétaire chaotique à gérer (constaté par un rapport de la CRCC) et les nombreuses difficultés générées par cette situation inédite et ce cumul de contraintes.

Dans un premier temps, j'ai ainsi créé en 2016 une direction de la tutelle sur les établissements publics et une direction de l'évaluation des politiques publiques. À l'occasion de la fusion des trois collectivités et de la création de la Collectivité de Corse le 1^{er} janvier 2018, j'ai choisi d'accélérer cette réforme.

J'ai donc volontairement créé une direction chargée du suivi des opérateurs et de leur évaluation. Cette direction est amenée à organiser et à structurer le dialogue de gestion avec tous les opérateurs et satellites et à aller au-delà de la tutelle juridique organisée par mes prédécesseurs.

Ainsi, depuis 2018, j'ai demandé à mes services de me proposer un plan d'actions relatif à ces opérateurs et de poursuivre une série de travaux déjà engagés préalablement à l'exercice initié par la CRCC en mai dernier et qui vient de m'être communiqué.

Ce plan d'actions, décliné à court et moyen terme, est destiné à impulser une réforme substantielle du modèle économique de ces établissements, centrée sur les enjeux d'évolution des périmètres et des missions ainsi que sur la nature de leurs activités.

Si je partage pour partie votre analyse sur le nécessaire toilettage des dispositions juridiques relatives à ces établissements dont certains relevaient précédemment de la tutelle de l'État, je souhaite favoriser non pas un changement organique brutal mais d'abord opérer une réforme contractualisée portant sur la performance des établissements mais aussi et surtout sur les politiques publiques qu'ils portent en tant qu'opérateurs de la Collectivité de Corse.

Aussi, avant d'envisager une réforme globale génératrice d'une part d'inéluctables difficultés a fortiori dans un contexte de construction de la nouvelle Collectivité de Corse non encore achevée et d'autre part d'un coût administratif important, je souhaite axer les efforts sur la structuration du dialogue de gestion sur la base de contrats d'objectifs et de performance (COP) pour l'ensemble des huit établissements publics dont le premier projet a été proposé au Président de l'agence de l'urbanisme et de l'énergie le 27 novembre dernier.

J'ai aussi demandé que soit revisitée les relations avec l'office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC) en vue d'une révision et d'une sécurisation des textes ou processus liant cet EPIC avec la nouvelle Collectivité de Corse. Un comité de pilotage associant mes services et ceux de l'OEHC, coprésidé par le directeur de l'EPIC et le DGA 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'État.

À l'occasion des conférences budgétaires préparatoires au BP 2020, j'ai souhaité, outre la DGA Finances, que la DGA chargée de la tutelle des opérateurs soit pour la première fois à mes côtés pour discuter avec les présidents de chaque agence ou office des éléments de gestion et de performance fondant les demandes soumises à mes services financiers.

Enfin, je porte une particulière attention à la nécessaire convergence progressive du modèle RH de ces établissements et à la maîtrise du schéma d'emploi. Il s'agit de préparer les évolutions statutaires qui s'imposeraient à l'issue des exercices de contractualisation.

Au total, je considère que la priorité est aujourd'hui non à des évolutions juridiques et organiques, sans doute nécessaires à moyen terme, mais à la définition d'une stratégie de gestion et de performance partagée avec les opérateurs.

Cette nouvelle orientation politique contractuelle, ainsi que ses déclinaisons opérationnelles, feront l'objet d'une présentation prochaine à l'Assemblée de Corse, à l'occasion de la communication aux conseillers territoriaux du rapport définitif de la CRCC relatif à l'exercice, par la Collectivité de Corse, de la tutelle RH sur ses agences et offices.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DU TOURISME DE LA CORSE (ATC)

J'ai pris connaissance avec attention et intérêt du document destiné à figurer au rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes et j'ai bien noté les recommandations qui y sont contenues pour l'établissement que je préside.

J'y suis particulièrement sensible, d'autant qu'elles rejoignent les préoccupations qui sont les miennes.

Vous trouverez ci-joint la réponse que je suis en mesure de vous apporter et dont l'objet consiste à éclairer certains éléments du rapport.

Par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le Code général des Collectivités territoriales est venu consacrer le transfert du bloc de compétences « tourisme » à la Collectivité de Corse et a précisé le rôle de l'institution spécialisée que je préside.

Ainsi, si l'Agence du Tourisme de la Corse gère des aides au tourisme, ce n'est que l'une de ses activités et non son activité principale. Au-delà de ces aides adossées à un règlement voté par l'Assemblée de Corse, l'établissement a également pour mission la promotion de la destination dans tous les pays, l'observation des phénomènes touristiques ainsi que depuis une période plus récente, le classement des communes, stations, offices de tourisme et établissements de tourisme.

Si certaines missions sont purement administratives, d'autres – en particulier celles relevant de la promotion – impliquent des partenariats publics/privés et une mission d'ensemblier.

À ce titre par exemple le budget confié par la collectivité de tutelle à l'établissement est enrichi chaque année par des partenariats recherchés auprès de tiers qui viennent abonder les actions par des participations à nos opérations de communication. Cette contribution ne peut figurer par nature dans les comptes de l'Agence qui pourtant pilote ces opérations et met en œuvre ainsi l'une de ses missions principales qui est la coordination des acteurs du tourisme insulaire.

Le statut d'EPA envisagé ne serait clairement pas adapté à ce type d'activités. Comme vous l'avez fort justement relevé, aucun de nos homologues « Comité Régional du Tourisme » en région, ni comme au niveau national « Atout France », ne fonctionne sur un tel statut.

Enfin, en ce qui concerne les charges de personnel, nous partageons votre recommandation d'y porter une attention particulière et de les contenir.

Je m'y suis d'ailleurs attachée depuis ma désignation à la Présidence de l'Établissement.

Ainsi, en 2016 la dépense réalisée a été de 4 192 890 €, en 2017 de 4 007 936 € et en 2019 de 4 279 741 €. Ce dernier chiffre intègre le paiement d'arriérés intervenus après un jugement prudhommal prononcé ainsi que des primes conventionnelles de départ à la retraite. Il ne saurait traduire une augmentation exponentielle des frais de personnels. Enfin, les écarts mentionnés entre le prévisionnel et le réalisé ne sont le fait que d'un règlement différé de salaires en exécution de jugements des tribunaux.

J'ajoute que depuis 2016, aucun CDD de renforcement n'a été recruté au sein de l'établissement qui est resté à nombre de postes constant.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'AMÉNAGEMENT DURABLE, D'URBANISME ET D'ÉNERGIE EN CORSE (AUE)

La réponse ci-dessous cible ne porte pas sur la principale recommandation de la Cour des comptes relative aux « évolutions statutaires » dont l'appréciation relève d'une décision de la Collectivité de Corse et non de son opérateur. Elle vise juste à corriger certains passages du rapport relatifs à la gestion de l'établissement et à corriger certains éléments factuels.

Extrait du rapport 2. Une gestion des ressources humaines très avantageuse pour les salariés des agences et offices / a) Des recrutements à durée déterminée (CDD) donnant lieu le plus souvent à des titularisations » par contrats à durée indéterminée (CDI)

La Cour des comptes considère que des CDD « ont pu être transformés en CDI de manière irrégulière »

Durant le contrôle effectué par la chambre régionale des comptes à l'AUE en 2017, ces éléments avaient été relevés et fait l'objet d'une recommandation inscrite dans le rapport provisoire. Cependant, les explications et précisions apportées par l'AUE avaient permis lever la recommandation qui n'apparaissait plus dans le rapport définitif. Dès lors l'AUE s'est interrogée sur le fait que ces éléments aient été repris dans le rapport provisoire de la chambre portant cette fois sur le « contrôle des comptes et de la gestion 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 et suivants ».

Les éléments de réponses suivants ont été transmis à la Chambre régionale des comptes le 9 septembre 2019.

Il semble important de préciser qu'entre 2012 (date de sa création) et 2017 (date qui finalise la phase de structuration interne, notamment la fin de la période des recrutements prévus par délibération de l'AC à la création de l'agence), l'Agence a procédé à 27 recrutements en CDI dont seulement 9 ont fait l'objet d'un CDD (soit 39 %). Il convient toutefois de préciser que parmi ces 9 CDD, 3 d'entre eux résultent de la volonté de candidats qui avaient bien répondu à des appels à candidatures pour des postes en CDI.

Seuls 6 contrats ont donc été effectivement réalisés dans le cadre de CDD (soit 22 %) et ces 6 recrutements ont bien été effectués pour faire face à des surcroûts d'activité liés à des besoins émergents. Il s'agissait d'une période de croissance et de structuration de l'Agence avec de fortes fluctuations du plan de charge et donc des difficultés à stabiliser les besoins. Il est nécessaire de rappeler que durant cette période, l'élaboration du PADDUC a cantonné, une grande partie de l'activité de l'AUE, sur ce seul grand chantier qui devait mécaniquement prendre fin dès l'approbation du PADDUC par la CdC. Il était donc nécessaire de faire appel à des renforts ponctuels, dont nul ne pouvait assurer qu'ils deviendraient pérennes. Loin d'être une irrégularité le recours à ces 6 CDD fut au contraire une saine décision. Ce n'est que par la suite que l'activité de l'Agence s'est peu à peu stabilisée et que les missions relevant de « l'activité normale et permanente de l'établissement » ont pu être appréhendées plus finement. Un organigramme a alors été adopté par le Conseil d'Administration de l'Agence, les besoins ont été stabilisés.

En aucun cas l'Agence n'a cherché à contourner les règles du droit du travail et des Statuts du Personnel. Bien au contraire, les appels à candidatures ont été effectués dans le respect des Statuts du Personnel qui prévoient que les salariés en poste en CDD puissent candidater en interne au tout début de la procédure de recrutement.

Par ailleurs, la Cour indique que ces salariés « ont bénéficié d'une hausse de rémunération indiciaire moyenne de 1 820 € brut mensuel par rapport à leur traitement antérieur de fonctionnaire ».

L'AUE souhaite apporter deux précisions. L'écart moyen de 1820 € évoqué dans le rapport correspond à une comparaison entre la rémunération indiciaire des fonctionnaires mais hors primes, NBI, supplément familial, indemnité spécifique de service... et la rémunération de mensuelle brute de l'AUE. La comparaison entre les deux rémunérations brutes ramènerait cet écart à 583,88€ brut en moyenne. La rémunération brute à l'AUE prise en compte dans ce calcul intègre quant à elle le 13ème mois dont bénéficie les salariés de l'AUE au prorata de leur temps de présence dans l'année. Ce calcul constitue donc une l'hypothèse de rémunération la plus haute (cas où le salarié n'aurait aucun jour d'absence dans l'année).

D'autre part il convient de rappeler que l'Agence a accueilli 6 agents de catégorie A et B en détachement sur la période 2012 2017. La procédure de recrutement de l'AUE prévoit qu'à défaut de candidat retenu ou enregistré en interne, un avis d'appel à candidatures est ouvert aux personnels de la CdC et de ses offices et agences. Puis, dans un troisième temps, en cas d'appel infructueux, l'offre d'emploi s'ouvre à des candidatures externes.

Dans le cadre de cette procédure externe, qu'ils soient fonctionnaires ou pas, les candidats sont retenus pour pourvoir à des besoins pré-identifiés via des fiches de poste et des niveaux de rémunération fixés en adéquation avec ces nouvelles fonctions. Par exemple, une candidate fonctionnaire de catégorie C, secrétaire dans son administration, a postulé et a été retenue sur un poste d'Assistante de Direction. Cette candidate bénéficiant d'un niveau d'expérience très important, a été recrutée sur un poste de catégorie B avec une rémunération adaptée à cette fonction. Le grade et le positionnement dans la grille indiciaire des fonctionnaires détachés à l'AUE correspondent à des fonctions et responsabilités qui sont sans rapport avec celles qu'ils exerçaient dans leur administration d'origine.

Il est également indiqué qu'« il n'existe aucune rémunération au mérite ». Chaque année des entretiens individuels et professionnels sont réalisés et servent de base à d'éventuelles promotions « au mérite » depuis 2015.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CORSE (OEC)

1 - L'Office de l'Environnement de la Corse exerce bien d'autres missions que l'instruction de subventions ; cela ressort d'ailleurs implicitement dans le rapport qui évalue à 30 % seulement le pourcentage du personnel de l'OEC exerçant des fonctions administratives, les autres 70 % exerçant des tâches d'ordre scientifique et opérationnel.

Je rappellerai notamment que l'OEC :

- gère les réserves naturelles des Bouches de Bonifaziu, des Iles du Cap Corse, du Ritundu, et participe à la gestion opérationnelle du Parc Naturel Marin du Cap Corse et de l'Agriate ;

- compte parmi ses services le Conservatoire Botanique National de Corse ;

- développe, par ses agents pastoralistes et ses animateurs du débroussaillage des actions concrètes de prévention des incendies auprès des éleveurs, et en appui des communes pour le respect des règles de débroussaillage ;

- mène directement des actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ;

- assure, notamment via l'Observatoire conservatoire des insectes de Corse, une expertise tant dans le domaine de la protection des espèces animales menacées, que, a contrario, dans celui des menaces induites en la matière par le changement climatique (moustique-tigre...) ;

- pilote le travail de planification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

Depuis la création de la Collectivité de Corse, la démarche de clarification et de rationalisation des missions de l'OEC par rapport à celles de la Collectivité, qu'elles aient été antérieurement exercées par la Collectivité territoriale de Corse, ou par les départements (patrimoine, gestion des espaces naturels, éducation à l'environnement...) a été entreprise.

2 - Le rapport donne l'impression d'une continuité dans la gestion sur la période concernée (2011-2018), et évoque notamment un taux de CDIisation de 50 % des CDD ; le recrutement de CDD sur des postes mal définis, et/ou ne correspondant à aucune nécessité, puis leur titularisation, constitue une pratique qui avait cours dans le passé ; désormais, ces pratiques n'ont plus cours, les recrutements de CDD se faisant dans le strict respect des règles relatives au remplacement ou au surcroît temporaire d'activité.

3 - Le tableau n° 4 met en évidence des coûts salariaux de l'OEC inférieurs à ceux relatifs aux agents de la Collectivité de Corse, invalidant par là même, concernant l'établissement l'intitulé du chapitre « un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale ».

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE D'ÉQUIPEMENT
HYDRAULIQUE DE CORSE (OEHC)**

Si je souscris à l'essentiel des observations que vous avez formulées sur la gestion de notre établissement, il me semble important, toutefois, de vous apporter les quelques précisions ci-après qui, je le pense, devraient vous permettre d'affiner votre analyse.

II-B-1-b – La tutelle financière

Le rapport indique que « de manière générale, l'absence de comptabilité analytique ne contribue pas à une analyse de la performance des agences et offices par la Collectivité. ».

Je me permets de vous préciser que, même si celle-ci reste perfectible, l'OEHC dispose d'une comptabilité analytique lui permettant de suivre et d'auditer ses différentes missions et activités s'agissant notamment, de la conduite des opérations d'investissements qu'il mène dans le cadre de la concession hydraulique ou de la gestion des services publics d'eau potable dont il a été désigné déléguataire par différentes collectivités de Corse.

II-B-2-b – Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale

Le tableau n° 4 « présente l'écart entre, d'une part, les coûts des rémunérations – cotisations sociales incluses – en 2017 des salariés des agences et offices et, d'autre part, ceux des agents de la CTC ». Concernant l'OEHC, cet écart est évalué à +1 068 863 € au bénéfice des agents de l'OEHC.

Je me permets de rappeler que le coût des cotisations sociales (salariales et patronales) est plus élevé dans les EPIC que dans les collectivités territoriales. C'est particulièrement vrai à l'OEHC où les cotisations représentent environ 50 % du total des charges de personnel.

En conséquence, comme l'a récemment souligné la Chambre Régionale des Comptes de Corse, les rémunérations nettes versées aux salariés de l'OEHC sont moins favorables que celles versées aux agents de la CTC et de la plupart des offices et agences, tout grade confondu.

Au surplus, je précise que 40 % des effectifs de l'OEHC sont composés de personnels d'exploitation soumis à un régime d'astreinte spécifique qui bénéficient d'indemnités compensatrices représentant environ 10 % de leur rémunération totale (le coût annuel net de l'astreinte s'élève à 250 k€). Ceci est de nature à fausser les comparaisons.

Pour toutes ces raisons, il me paraît inexact d'affirmer, du moins en ce qui concerne l'OEHC, que l'écart évoqué « s'explique par le montant élevé des rémunérations des personnels ».
