Chambre régionale des comptes
Corse

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

OFFICE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE DE LA CORSE (ODARC)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 septembre 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.

Prévu par l'article L. 211-4 du CJF, le présent contrôle des comptes et de la gestion de l'office du développement agricole de la Corse (ODARC) au titre des exercices 2011 et suivants s'inscrivait dans le programme de contrôle de la chambre pour 2017 relatif à la gestion des ressources humaines (GRH) dans les agences et offices de la collectivité territoriale de Corse (CTC).

Les statuts de l'ODARC prévoient que l'ordonnateur est le directeur de l'office. M. Christian Benedetti a exercé les fonctions de directeur du 25 octobre 2010 au 16 octobre 2018, M. Philippe Giovanangeli a été nommé directeur par intérim le 23 octobre 2018. Mme Marie-Pierre Bianchini lui a succédé aux fonctions de directrice par intérim depuis le 8 janvier 2019. L'ouverture du contrôle a été notifiée à ces trois personnes, respectivement les 17 janvier, 14 janvier et 22 janvier 2019. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est déroulé à la chambre, le 21 janvier 2019, en présence de Mme Bianchini. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés respectivement avec Mme Bianchini et M. Giovanangeli le 23 avril 2019 et avec M. Benedetti le 24 avril 2019.

La chambre, lors de sa séance du 14 mai 2019, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci sont développées dans le présent rapport. Celles-ci ont été adressées à M. Benedetti et à Mme Bianchini qui en ont respectivement accusé réception le 28 mai et le 3 juin 2019. Leurs réponses respectives ont été enregistrées au greffe de la chambre le 24 et le 23 juillet 2019. Des extraits du ROP ont été adressés à M. Giovanangeli et à quatre tiers mis en cause. M. Giovanangeli et la préfète de Corse, préfète de la Corse-du-Sud y ont répondu.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 10 septembre 2019, a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport. Elles ont été adressées le 16 septembre 2019 à Mme Marie-Pierre Bianchini et à M. Christian Benedetti, directeurs et qui en ont respectivement accusé réception les 24 et 17 septembre 2019. Seule la réponse de Mme Bianchini est parvenue à la chambre. Elle est jointe au présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 7
1. PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT 8
1.1. L'activité agricole en Corse 8
1.2. Le soutien financier à l'agriculture en Corse 8
1.3. Le rôle de l'ODARC 9
2. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES HUMAINES 14
2.1. Un statut juridique en partie obsolète 14
2.1.1. S'agissant de la base réglementaire 14
2.1.2. S'agissant du statut du personnel 16
2.2. Des liens distendus avec la tutelle 18
2.2.1. En théorie, un pouvoir budgétaire encadré 18
2.2.2. En pratique, des difficultés dans le pilotage budgétaire 19
2.3. Un dialogue insuffisant dans le domaine des ressources humaines 21
2.3.1. Au sein du conseil d'administration 21
2.3.2. Au sein des instances représentatives du personnel 22
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 24
3.1. Une gestion des dépenses de personnel sous contraintes 24
3.1.1. Une évolution contenue des charges salariales 24
3.1.2. Des frais de gestion maîtrisés 25
3.2. Des effectifs stables malgré des difficultés de pilotage 28
3.2.1. Un manque de fiabilité et de sincérité dans le suivi des effectifs 28
3.2.2. Une gestion des CDI peu formalisée 34
3.2.3. Une gestion maîtrisée des CDD 37
3.3. Des niveaux de rémunération proches de ceux du secteur public 39
3.3.1. Une rémunération principalement indiciaire 39
3.3.2. Une rémunération accessoire limitée mais en augmentation sensible 41
3.3.3. Comparaisons avec la fonction publique territoriale 43
3.4. Des mesures de promotion et d'avancement limitées mais insuffisamment encadrées 44
3.4.1. En matière de promotion 44
3.4.2. En matière d'avancement 46
3.4.3. Une gestion rigoureuse des promotions et avancements 47
3.5. Un régime de temps de travail irrégulier et onéreux 48
3.5.1. En matière de congés annuels 48
3.5.2. En matière d'ARTT 51
3.5.3. Un absentéisme à un niveau modéré mais générateur de forts surcoûts 51
3.6. La formation continue 52
3.7. L'égalité professionnelle 53

4. LA PERFORMANCE DANS LES RESSOURCES HUMAINES 56
4.1. Une culture de la performance collective peu développée 56
4.1.1. Dans l'adoption d'instruments de GRH 56
4.1.2. Un pilotage des ressources humaines fortement centralisé 58
4.1.3. Des difficultés à conduire le changement 61
4.2. L'absence de suivi et de prise en compte de la performance individuelle 62
4.2.1. L'absence de suivi de l'activité des salariés 62
4.2.2. L'absence de rémunération au mérite 64
ANNEXES 65
GLOSSAIRE 77

Réponse de Mme Marie-Pierre Bianchini

SYNTHÈSE

Créé en 1982 sous la forme d'un établissement public national, l'ODARC est devenu un établissement public local en 1991 dans le cadre du statut particulier de la Corse, afin de mettre en œuvre la politique de développement agricole au nom de sa collectivité de tutelle, la CTC. En 2007, l'office est devenu organisme payeur des aides agricoles du 2ème pilier de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, distinguant ainsi la Corse des autres régions métropolitaines. Sa mission est essentiellement administrative, l'ODARC n'exerçant qu'une activité commerciale marginale, 99 % de ses 60 millions d'euros (M€) de recettes consolidées annuelles provenant de crédits européens, nationaux et territoriaux, dont 77 % étaient reversés en 2017 sous forme de subventions au monde agricole. Il suit de là que, contrairement à ce que la loi prévoit, l'ODARC ne justifie pas de son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), constituant en réalité un service public administratif, alors qu'il est composé de salariés de droit privé.

S'il n'appartient pas à la chambre de discuter ce statut, dès lors qu'il est fixé par le législateur, il lui incombe en revanche de relever le caractère obsolète de plusieurs normes le fondant, en particulier les dispositions réglementaires codifiées dans le code rural et de la pêche maritime ; celles-ci apparentent l'office à un établissement sous la double-tutelle de la collectivité de Corse (CdC) et de l'Etat. La chambre recommande également de revoir le statut du personnel de l'office qui doit impérativement être mis à jour, ce dernier datant de 1987, soit avant la création de l'ODARC dans sa forme actuelle d'établissement local. Un effort particulier doit être mené sur les conditions de recrutement et de promotion des salariés qui nécessitent d'être clarifiées. Il en va de même de l'information budgétaire, notamment sur la situation des effectifs, qui comporte plusieurs erreurs qui nuisent à la fiabilité et la sincérité des actes budgétaires de l'office. A cet égard, une amélioration du pilotage budgétaire de l'établissement en matière de charges de personnel est attendue de l'office, en liaison avec sa collectivité de tutelle. Le pilotage des ressources humaines doit également être amélioré, s'agissant des organes délibérants de l'ODARC (conseil d'administration et instances représentatives du personnel) qui ne se sont pas suffisamment emparés de ce sujet.

Il en va de même du management. Si la recherche de la performance est inhérente à la gestion des aides agricoles européennes, elle ne se traduit pas suffisamment dans la GRH. Des outils tels que la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) font défaut à l'office ; de même, une mise à jour d'instruments tels que le référentiel des emplois types datant de 2005 et des fiches de poste est attendue. La chambre préconise une plus grande implication du management, d'une part, dans la conduite du changement qui peine à se concrétiser et, d'autre part, dans le suivi individuel des salariés. Sur ce dernier point, elle relève l'absence d'évaluation des salariés depuis 2014, l'abandon de la rémunération au mérite pourtant autorisée par le statut du personnel, l'absence de réunions de service et le défaut de mise en œuvre des consignes données aux salariés afin de renseigner leur agenda électronique.

Néanmoins, les carences constatées dans la gouvernance et dans la GRH de l'office n'ont pas nui à sa performance financière. L'évolution des charges de personnel reste globalement maîtrisée entre 2011 et 2018, en dépit d'une forte proportion de salariés de niveau « cadre supérieur » (51 %) ; elle est le fruit d'une réduction des effectifs de 6 % depuis 2011, atteignant 116 salariés en 2018, mais également d'une gestion parcimonieuse des promotions et avancements, tandis que le caractère resserré de la grille salariale contribue également à une progression modérée des rémunérations. Il s'ensuit qu'en dépit de la liberté donnée à l'employeur pour fixer la rémunération de ses salariés, la moyenne des salaires de l'ODARC est globalement proche des rémunérations pratiquées dans la fonction publique territoriale. Dans ce contexte, les frais de gestion de l'office demeurent limités, chaque euro d'aide agricole versé correspondant à 1,15 € de recette perçue par l'office.

Seule la gestion du temps de travail nécessite d'être régularisée et rationalisée, compte tenu d'un régime très généreux de jours de congés qui s'élèvent à 47 par an pour 36 heures de travail hebdomadaire, soit 16 jours de plus que dans le secteur privé. L'application d'un tel régime entraîne le recrutement de cinq équivalents temps plein (ETP) soit un surcoût de 350 000 € pour la seule année 2018.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : L'ODARC doit abroger son statut du personnel et adopter un nouveau statut permettant notamment d'agréger les accords d'entreprise conclus avec les organisations syndicales.

Page 18

Recommandation n° 2 : A défaut d'accord collectif ou individuel avec les salariés ou leurs représentants, l'ODARC doit réduire le nombre de jours de congés annuels accordés aux salariés au niveau du seuil légal, générant ainsi des économies budgétaires s'élevant à plus de 350 000 € par an.

Page 50

Recommandation n° 3 : L'ordonnateur doit avoir un entretien professionnel avec chaque salarié et effectuer leur évaluation, tous les deux ans.

Page 63

1. PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT

1.1. L'activité agricole en Corse

Dans leur *Panorama de l'agriculture corse*, paru en juin 2017, l'ODARC, le ministère chargé de l'agriculture et la chambre régionale d'agriculture de Corse exposent les caractéristiques de l'agriculture en Corse, comparées à celles de France continentale, entre 1970 et 2015.

Elles se traduisent par une surface agricole limitée à 12 %, soit la plus faible de France. Celle-ci est compensée par des espaces naturels importants dont une partie est utilisée pour un élevage extensif. En revanche, si seulement 4 % des surfaces sont artificialisées (contre 9 % au niveau national), elles croissent de 47 % entre 2006 et 2014, soit la plus forte augmentation française. Selon ce rapport, l'accès au foncier pose de grandes difficultés, compte tenu des retards dans les traitements des successions en Corse, observés depuis plusieurs générations.

La viticulture, l'arboriculture, l'élevage de bovins, d'ovins et de caprins représentent 75 % des exploitations corses en 2015, dont 48 % des exploitations spécialisées dans l'élevage des ruminants.

Une réduction de 68 % des exploitations agricoles (soit 2 626 recensées en 2013), est observée en 40 ans, équivalente à celle relevée au niveau national. Durant cette période, la surface agricole utilisée par exploitation quadruple, phénomène également observé sur le continent. Toutefois, les grandes exploitations ne représentent en 2010 que 13 % du total des exploitations, contre 32 % en France continentale. En revanche, elles représentent 8 % de la production brute standard contre 3% en France. Ainsi, l'unité de travail annuel[1] se concentre sur des moyennes et grandes exploitations, compte tenu du poids de la viticulture et de l'arboriculture. La place de l'emploi agricole dans l'emploi régional est de 3,2 % en 40 ans, en baisse de 60 %, chiffre légèrement inférieur à l'évolution nationale.

1.2. Le soutien financier à l'agriculture en Corse

Dans le cadre de la PAC, le secteur agricole bénéficie d'aides reposant sur deux piliers.

Le premier pilier est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Selon la programmation 2014-2020, l'aide européenne aux exploitations corses s'élève à environ 36 M€ par an, sous forme de mesures de soutien des marchés et des revenus agricoles majoritairement constituées d'aides découplées, c'est-à-dire indépendantes de la production.

[1] Quantité de travail humain produite par exploitation.

Le second pilier, financé par le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), porte sur la politique de développement rural. Il repose principalement sur des aides visant à compenser les handicaps naturels territoriaux, sous forme d'indemnité compensatoire de handicap naturel et de mesures de soutien aux investissements. Elles s'élèvent pour la période 2014-2020 à environ 43 M€ par an pour la Corse, soit 1,3 % du total national. Ce montant est fixé dans le cadre du programme de développement rural de la Corse (PDRC). La CdC[2] en est l'autorité de gestion, dans le cadre de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Approuvé en octobre 2015 par l'Assemblée de Corse et la Commission européenne, le PDRC 2014-2020 fixe la clé de répartition des 262 M€ de fonds publics disponibles pour la période 2014-2020, dont 149 M€ du budget de l'Union européenne, 43 M€ de l'Etat, 15 M€ d'autres contributeurs nationaux et 55 M€ de la CdC. Cette contribution de la CdC au PDRC se répartit en crédits dédiés au FEADER et en mesures complémentaires (dites *Top up*). A ces dispositifs s'ajoutent des aides versées par la CdC dans le cadre national (les aides « hors PDRC »[3]) et régional, sous forme « d'opérations spécifiques »[4] .

Tableau n° 1 : ventilation des aides du 2ème pilier en Corse par programme et financeur en 2019 (en €)

Programme	Union européenne	Etat	CdC	Autres	Total
Top Up 2014-2020			3 090 000		3 090 000
FEADER 2014-2020	21 431 000	6 063 000	3 799 000	169 000	31 462 000
Top Up 2007-2013		72 000	65 000	25 000	162 000
Hors PDRC			5 495 000		5 495 000
Opérations spécifiques		512 000	4 299 000		4 811 000
Total	21 431 000	6 647 000	16 748 000	194 000	45 020 000
Répartition (en %)	47,6	14,8	37,2	0,4	100

Source : Orientations budgétaires 2019 de l'ODARC.

1.3. Le rôle de l'ODARC

L'ODARC trouve son origine dans la société de mise en valeur de la Corse (SOMIVAC), créée en 1957. A la faveur des lois de décentralisation de 1982, deux EPIC nationaux ont été créés en Corse : l'ODARC et l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC). Il se substituent à la SOMIVAC. La loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la CTC a modifié le statut de ces EPIC qui sont dorénavant placés sous la tutelle de cette collectivité.

[2] En application de la loi du 7 août 2015, la CdC s'est substituée à la CTC depuis le 1er janvier 2018.
[3] Plan d'avenir 2019 : soutien à l'information, et à la diffusion de la connaissance scientifique, à l'outil de production et aux actions collectives de filière.
[4] Opérations de mobilisation du foncier, d'aides à la promotion des produits agricoles, de gestion de crise, financement des jeunes agriculteurs.

L'organisation et les missions de l'ODARC sont régies par le code rural et de la pêche maritime[5]. Ainsi, les statuts de l'ODARC sont approuvés par une délibération de l'Assemblée de Corse du 26 juin 1992[6]. L'office est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif de Corse. Son directeur, qui en est l'ordonnateur, est également désigné par le conseil exécutif de Corse. Le conseil d'administration de l'office est composé majoritairement de représentants élus de l'Assemblée de Corse. Le conseil exécutif de Corse individualise les aides agricoles dont les demandes sont instruites par l'office.

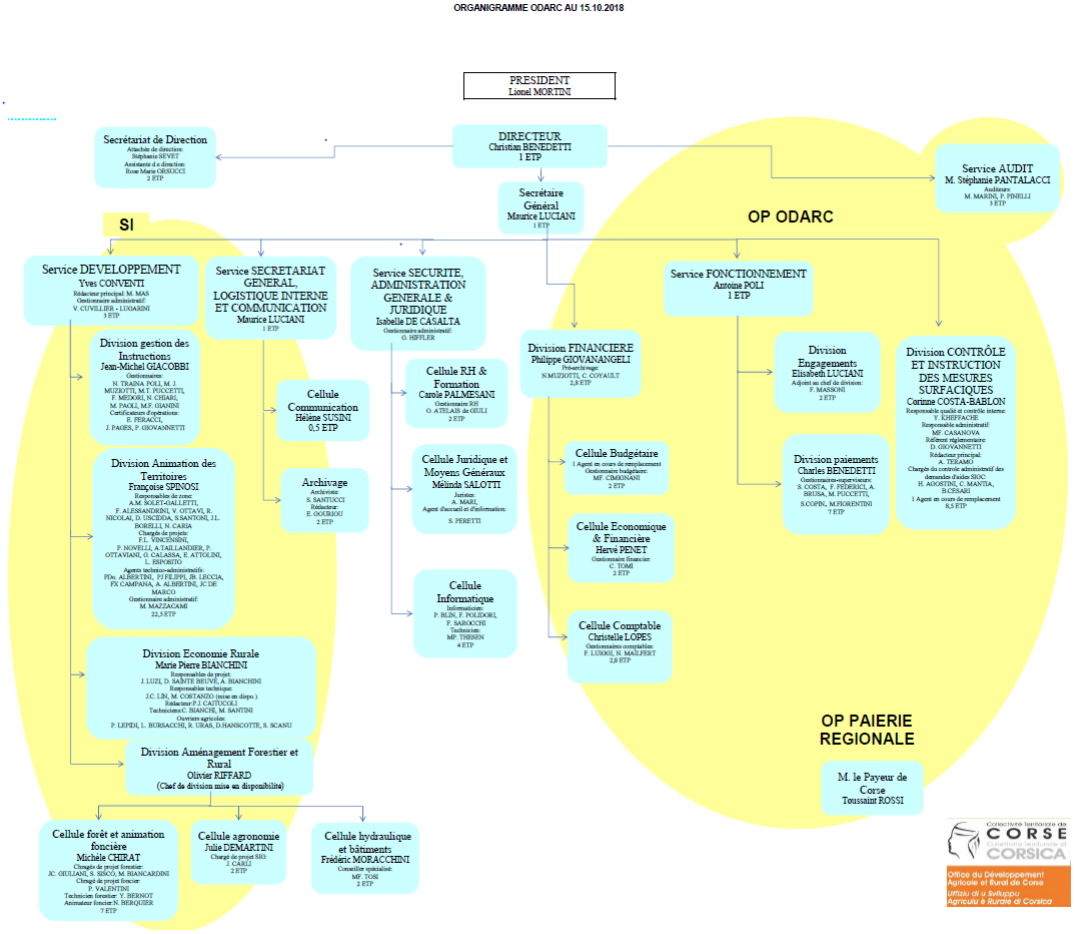
L'ODARC poursuit deux missions :

- la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural, principalement sous forme d'aides agricoles dont il a la charge de l'instruction ;
- la fonction d'organisme payeur de dépenses financées par le FEADER, qu'il exerce suite à un agrément interministériel du 26 août 2007, distinguant ainsi la Corse des autres régions métropolitaines pour lesquelles l'agence de services et de paiement (ASP[7]) est le principal organisme payeur.

Ainsi que le schéma ci-dessous l'illustre, cette double-mission repose essentiellement sur la gestion des aides agricoles.

[5] Articles L.112-10 et suivants.
[6] Ces statuts ont été modifiés pour la dernière fois le 17 décembre 2010.
[7] Opérateur public exerçant la compétence d'organisme payeur dans le cadre des fonds européens, notamment du 1er pilier de la PAC en Corse.

Schéma n°1 : Organigramme



Source : ODARC.

En tant que service instructeur (SI), l'ODARC exerce la mission d'opérateur de la politique de développement rural, chargé de l'instruction des demandes d'aides agricoles, de l'animation des territoires et du développement de l'économie forestière et rurale. Les mesures « surfaciques » (aides fondées sur des déclarations de surface) sont instruites par l'ODARC, tandis que l'ASP assure un contrôle *ex-post* de ces aides.

En tant qu'organisme payeur des aides agricoles, l'office vérifie l'éligibilité des demandes de paiement, exécute les paiements par l'intermédiaire du payeur régional de Corse et procède aux contrôles *ex-post* imposés par la réglementation communautaire. Ainsi, l'ODARC mettra en œuvre, au seul titre de l'exercice 2019, 45 M€ d'aides agricoles inscrites à son budget, dont 21,4 M€ de crédits européens au titre de son budget annexe FEADER, conformément aux exigences communautaires de distinction budgétaire entre financements européen et national. Cela conduit l'organisme payeur de l'ODARC à mandater deux paiements pour chaque aide agricole au titre du FEADER, un versement de la partie nationale de l'aide (budget principal) et un autre de la partie européenne (budget annexe). Le tableau ci-dessous expose l'évolution des demandes d'aides agricoles instruites et des paiements effectués par l'ODARC entre 2013 et 2017.

Tableau n° 2 : La gestion des aides agricoles entre 2013 et 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Lettres d'intention traitées	298	157	135	NR	NR[8]
Projets présentés au bureau de l'ODARC	221	73	25	86	149
Projets présentés au conseil exécutif de Corse	1 059	787	127	504	929
Montant total des certificats de paiement (en M€)	39,90	43,88	26,15	14,61	44,72
Dont aides surfaciques (en M€)	19,85	21,81	21,69	6,89	11,37
Dont aides surfaciques (en M€)	16,05	18,51	1,21	0,02[9]	29,15
Dont aides aux structures et filières (en M€)	4,01	3,56	3,25	7,70	4,20

Source : Chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels d'activité.

Il suit de là que l'ODARC mène principalement une mission de service public administratif consistant à reverser des aides publiques, ainsi que les données ci-dessous l'illustrent.

Tableau n° 3 : Recettes réelles de fonctionnement 2011-2018

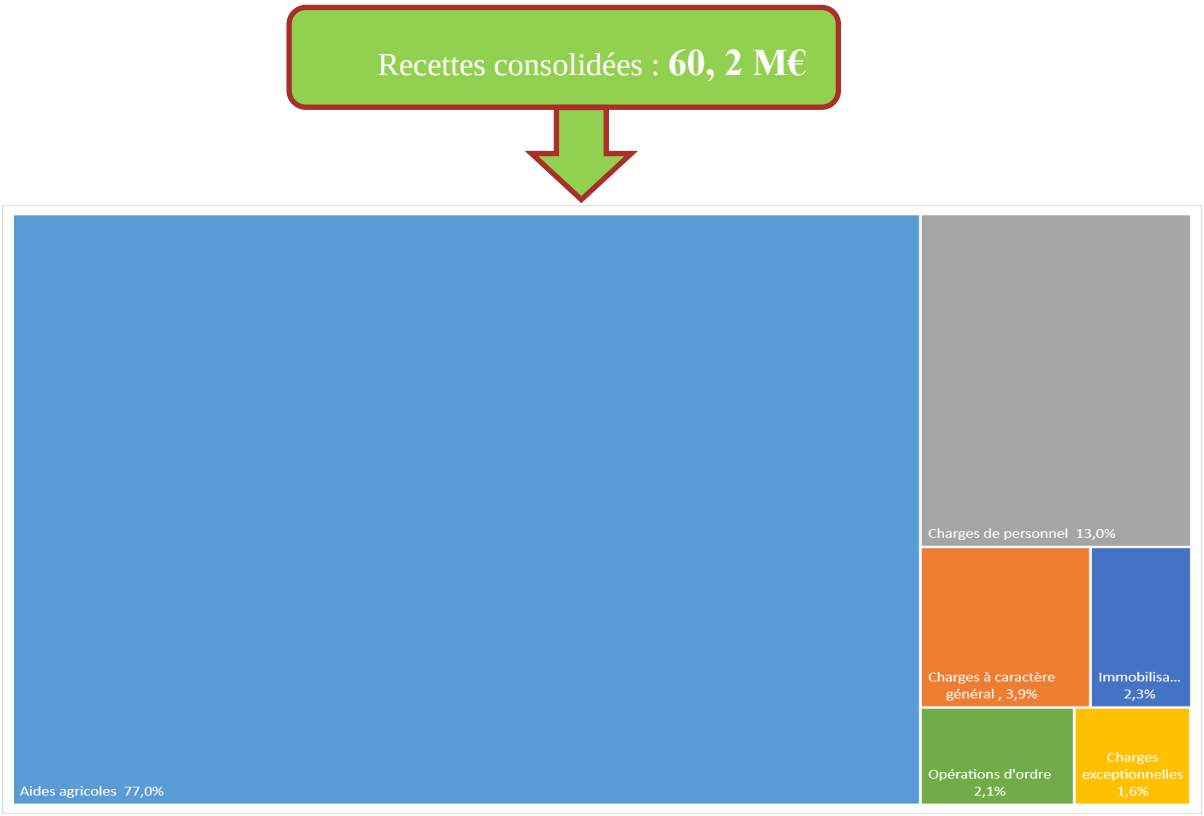
En Euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	**34 715 973**	**32 753 872**	**35 406 144**	**37 700 396**	**29 992 227**	**25 725 415**	**32 036 737**	**36 030 365**
dont crédits d'intervention (cpte 75)	*24 830 520*	*22 776 124*	*23 136 771*	*27 384 778*	*19 776 798*	*14 610 753*	*20 325 864*	26 101 241
dont subvention d'exploitation (cpte 74)	*9 105 069*	*9 288 797*	*9 668 546*	*9 634 894*	*9 519 224*	*10 303 424*	*10 762 388*	8 892 247
dont produits exceptionnels	*390 881*	*266 560*	*2 224 895*	*254 231*	*228 987*	*343 235*	*518 964*	23 851
dont vente de produits et prestations (cpte 70)	*147 732*	*207 371*	*244 114*	*242 311*	*246 485*	*256 847*	*163 531*	135 807
Ratio vente de produits et prestations / RRF	***0,4%***	***0,6%***	***0,7%***	***0,6%***	***0,8%***	***1,0%***	***0,5%***	***0,4%***

Source : Comptes administratifs.

S'agissant des recettes, l'ODARC perçoit une part résiduelle de recettes propres de fonctionnement, qui résultent d'une activité commerciale limitée aux ventes de publications et de produits agricoles dans le cadre de sa station expérimentale d'élevage d'Altiani[10].

8 NR : non renseigné.
[9] Le rapport d'activité 2016 explique ce montant dérisoire par le retard national de mise en place de la PAC 2015.
[10] Cette station accueille huit salariés chargés de mener une activité expérimentale d'élevage de brebis et de commercialisation des produits de cet élevage.

Schéma n° 2 : Emploi des crédits de fonctionnement et d'investissement (2017)



Source : Chambre régionale des comptes à partir du compte administratif 2017.

Une présentation consolidée des recettes de fonctionnement[11] et d'investissement[12] des budgets principal et annexe 2017 permet de constater que sur un total de 60,2 M€ de recettes, 46 M€, soit 77 % des recettes disponibles, sont consacrés à des dépenses d'intervention. Le second poste de dépenses est celui des charges de personnel (7,8 M€), représentant 13 % des recettes de l'office. Les 10 % de recettes restantes ont servi au financement des dépenses d'exploitation et d'investissement propres à l'office. Ainsi, l'ODARC est confrontée à un décalage entre sa nature juridique, industrielle et commerciale, et son activité réelle, purement administrative. La chambre a déjà alerté l'ordonnateur de l'ODARC sur ce point, dans ses rapports antérieurs relatifs à l'ODARC. Ce constat demeure d'actualité, ainsi qu'il résulte des débats en conseil d'administration de l'établissement, où le rôle essentiellement de « guichet » des aides qu'exerce l'ODARC est évoqué[13]. Toutefois, cette qualification de « guichet » doit être relativisée, le SI n'ayant pas pour mission unique de gérer administrativement les aides mais également de mener des activités opérationnelles de définition des besoins locaux, de conception des dispositifs d'aides, d'accompagnement des professionnels, d'études, d'ingénierie et de promotion, que les rapports annuels d'activité mettent partiellement en évidence[14].

[11] Crédits d'intervention dédiés aux aides agricoles.
[12] Crédits dédiés au financement de l'économie agricole (garanties bancaires, prêts d'honneur…).
[13] Propos du président de l'ODARC tenus lors des réunions du conseil d'administration des 4 avril 2018, 7 décembre 2018 et 8 mars 2019.
[14] S'agissant de la division de l'économie rurale et de la division de l'aménagement forestier et rural de l'ODARC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'agriculture en Corse se distingue par un faible taux de surfaces agricoles, elle se caractérise également par une compétence étendue de la CdC, au travers de l'ODARC qui exerce depuis 2007 une fonction d'organisme payeur des aides agricoles. Financées à 37 % par la CdC dans le cadre du 2ème pilier de la PAC de l'Union européenne, les aides agricoles sont gérées par les services de l'ODARC dans le cadre du PDRC. 77 % des recettes consolidées de l'ODARC étant reversés aux opérateurs agricoles sous la forme d'aides et l'office n'exerçant qu'une activité commerciale résiduelle, il apparaît essentiellement comme un service public administratif de reversement de ces aides, en décalage avec sa nature d'EPIC.

2. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. Un statut juridique en partie obsolète

2.1.1. S'agissant de la base réglementaire

L'organisation et le fonctionnement de l'ODARC sont régis par des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gouvernance de l'établissement qui ne sont pas cohérentes entre elles. Ces dispositions sont codifiées dans le code rural et de la pêche maritime.

Tableau n° 4 : Dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives à l'ODARC

Domaine	Article législatif	Article réglementaire
Composition du conseil d'administration	Composition majoritaire d'élus de l'Assemblée de Corse (article L. 112-11)	Cinq membres élus de l'Assemblée de Corse sur 28 (article R. 112-16)
Désignation du président de l'ODARC	Le président du conseil exécutif de Corse désigne un conseiller exécutif	Le conseil d'administration élit en son sein son président (article R. 112-20)
Désignation de vice-présidents	Non prévu	Deux vice-présidents sont élus par le conseil d'administration (article R. 112-20)
Désignation du directeur	Sur proposition du président de l'office par arrêté du conseil exécutif de Corse (article L. 112-11)	Par le président du conseil d'administration après avis du préfet de la région Corse et du président de l'Assemblée de Corse (article R. 112-24)
Contrôle financier et budgétaire de l'Etat	Non traité	Les délibérations sont notifiées au membre du corps du contrôle général économique et financier (article R. 112-23). Un contrôleur budgétaire est nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances et dispose d'un pouvoir d'information, de conseil et de suggestion sur le fonctionnement économique et financier de l'office (article R. 112-27)
Contrôle du préfet	Le préfet de région est destinataire des délibérations du conseil d'administration (article L. 112-12)	Le préfet de région reçoit, dans les conditions qu'il fixe, copie des délibérations du conseil d'administration et, le cas échéant, des décisions prises par délégation de celui-ci et dont il estime la communication nécessaire. Il peut demander un nouvel examen de ces délibérations et décisions. L'exécution de la délibération ou de la décision est suspendue jusqu'à ce nouvel examen. Au vu d'une délibération ou décision résultant d'un nouvel examen, il peut saisir le tribunal administratif. Aucune délibération du conseil d'administration ou décision prise par délégation de celui-ci ne peut engager financièrement l'Etat sans son accord. Les délibérations du conseil d'administration relatives aux prises, extensions et cessions de participations financières ne sont exécutoires qu'après leur approbation par le commissaire du Gouvernement et par le président de l'Assemblée de Corse (article R. 112-26).
Statut du personnel	Non prévu	Les agents de l'office sont régis par un statut arrêté par le conseil d'administration et approuvé par arrêté interministériel (article R. 112-31)

Source : Chambre régionale des comptes.

Les dispositions réglementaires précitées sont issues du décret du 28 juillet 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ODARC, soit antérieurement à sa transformation d'établissement national en établissement local. Ces dispositions sont en décalage avec le texte législatif qui régit cet établissement. Il en va ainsi de l'étendue du contrôle sur l'ODARC que le décret octroie aux services de l'Etat.

Cette incohérence n'a jamais été soulevée par l'ODARC. Seules les orientations stratégiques agriculture, développement rural et forêt présentées à l'Assemblée de Corse en 2013, dans le cadre de la programmation 2014-2020 du PDRC, évoquent des propositions de toilettage des textes législatifs et réglementaires, en particulier dans le code rural et de la pêche maritime, qui présentent des incohérences. Mais ces propositions ne portent que sur les compétences de l'établissement, s'agissant du rôle de l'ODARC, de l'ASP et de FranceAgrimer[15] et non pas la gouvernance de l'office. Une abrogation des dispositions réglementaires devenues obsolètes et non conformes à la loi est donc nécessaire, afin de supprimer cette situation d'insécurité juridique.

En pratique, les statuts de l'office sont conformes aux dispositions législatives relatives à l'ODARC. Ils ne nécessitent donc pas de modification. Il en va autrement du statut du personnel.

2.1.2. S'agissant du statut du personnel

Le statut du personnel de l'ODARC a été approuvé par le conseil d'administration du 17 novembre 1987, avant d'être entériné par un arrêté interministériel du 25 octobre 1988. A l'époque, le statut de l'ODARC était celui d'un EPIC national. Or, sa transformation en 1991 en établissement public local aurait dû conduire à l'abrogation de cet arrêté ; si bien que le statut du personnel, qui n'a jamais été modifié depuis 32 ans, est à la fois obsolète et incohérent au regard de sa nature d'EPIC local accueillant des salariés de droit privé.

[15] Etablissement public national des produits de l'agriculture et de la mer.

Tableau n° 5 : Stipulations du statut du personnel obsolètes ou incohérentes

Article	Contenu	Observation
1er	Le statut ne s'applique pas aux CDD (contrat à durée déterminée).	Il suit de là que les recrutements prévus au titre III du statut ne peuvent porter que sur des contrats à durée indéterminée (CDI)
11	Mutation des agents possible entre l'ODARC et les établissements publics dépendant du ministère de l'agriculture ou les dépendances ministérielles.	L'ODARC et les établissements publics nationaux ne constituent pas une même administration. La mutation n'est donc pas possible. Tout au plus, des détachements ou mises à disposition sont envisageables.
11	Recrutement possible par concours	La notion de concours, qui se rattache davantage à une administration, est inappropriée s'agissant d'un EPIC recrutant des salariés.
11	Recrutement possible au choix, par inscription sur liste d'aptitude	Même observation que *supra.*
12	Recrutement de CDD pour une durée maximale d'un an, selon les dispositions de l'article L. 122-1 du code du travail	Le statut ne prévoit pas la possibilité de renouveler un CDD et l'article auquel il renvoie ne le prévoit pas non plus et a été abrogé en 2008. Le code du travail autorise le prolongement de la durée du CDD de remplacement jusqu'au retour du salarié absent (article L. 1243-7 du code du travail) et la possibilité de renouveler deux fois les autres CDD (article L. 1243-13-1 du code du travail)
14	Les candidats recrutés sont nommés stagiaires.	Aucune disposition du code du travail ne prévoit la possibilité de recruter préalablement un salarié en tant que stagiaire. Cette disposition n'est d'ailleurs pas appliquée par l'ODARC.
20	L'évolution de la valeur du point d'indice servant de rémunération des salariés est soumise à commission interministérielle de coordination des salaires.	La rémunération des salariés de l'ODARC n'a pas vocation à être régie par un organisme de l'Etat.
29	La durée hebdomadaire du travail est fixée en référence à celle applicable aux agents de l'Etat	En pratique, avec la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) en 1999, les salariés bénéficient d'un régime plus généreux (cf. *infra* point 3.5.2.)
33	L'agent peut obtenir des congés de maladie d'un an et des congés de longue maladie de trois ans maximum.	Ces dispositions s'appliquent aux seuls fonctionnaires (cf. article 57 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale).
45	Le licenciement de salariés pour motif collectif donne priorité au réemploi dans un établissement du ministère chargé de l'agriculture	Ces stipulations n'ont plus lieu d'être, s'agissant d'un EPIC local.

Source : Chambre régionale des comptes.

Ainsi que la chambre l'a rappelé dans ses rapports antérieurs relatifs à la gestion de l'ODARC, le statut du personnel doit être refondu. De telles anomalies sont source d'insécurité juridique tant pour l'employeur que les salariés. C'est pourquoi la chambre recommande à l'ODARC d'abroger ce statut, avant d'en adopter un nouveau conforme aux règles du droit du travail ; il serait également l'occasion d'y agréger les différents accords d'entreprise conclus depuis 1987, ainsi que de lever les ambiguïtés pesant sur les règles de GRH, en matière de recrutement (cf. *infra* point 3.2.2.) et de promotion (cf. *infra* point 3.4.1.).

Recommandation n° 1 : L'ODARC doit abroger son statut du personnel et adopter un nouveau statut permettant notamment d'agréger les accords d'entreprise conclus avec les organisations syndicales.

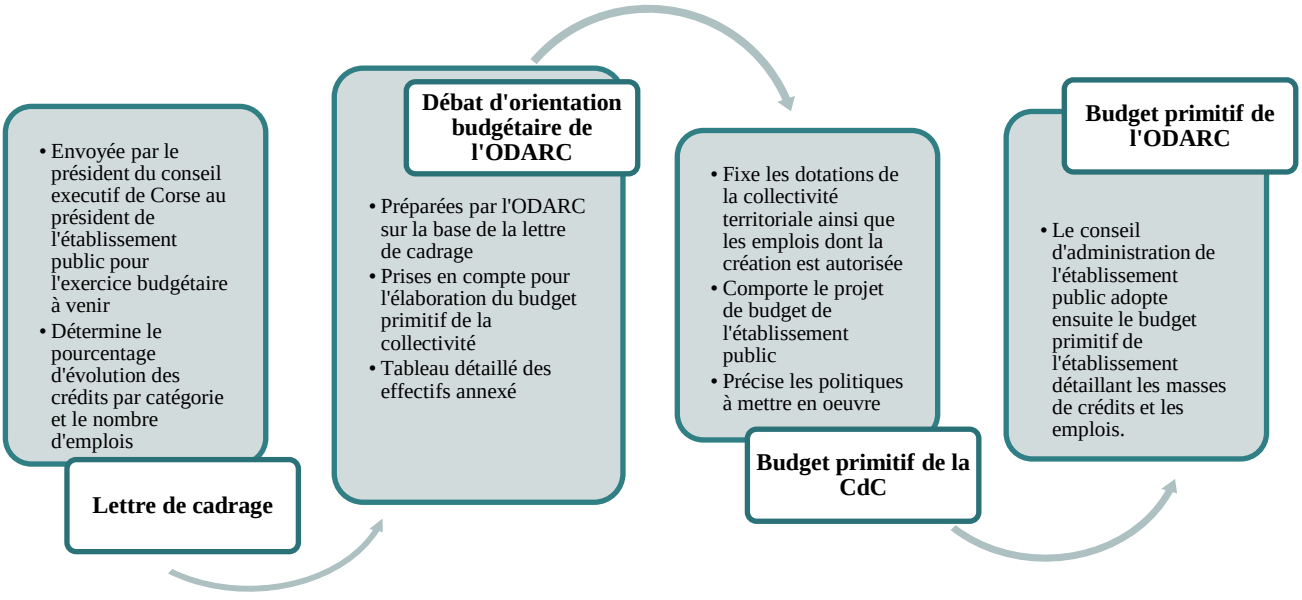
2.2. Des liens distendus avec la tutelle

2.2.1. En théorie, un pouvoir budgétaire encadré

Le pouvoir de la tutelle sur les agences et offices s'est renforcé à la faveur de la délibération de l'Assemblée de Corse du 18 décembre 2002 portant modification des statuts de l'ensemble de ces établissements.

D'abord, le pouvoir de la tutelle réside dans sa maîtrise de la procédure d'élaboration des documents budgétaires des agences et offices, dont l'ODARC, en application de l'article 28 bis des statuts de l'ODARC.

Schéma n° 3 : Cycle budgétaire prévu par les statuts de l'ODARC



Source : Chambre régionale des comptes.

Ensuite, en application de l'article 28 ter des statuts de l'ODARC, la CdC exerce un contrôle *a priori* et *a posteriori* de l'ensemble des actes, quels qu'en soient la nature (délibération, décision), la portée (unilatéral, conventionnelle) et l'auteur (conseil d'administration, bureau, président, directeur).

Enfin, l'article 28 quater prévoit la désignation par arrêté du président du conseil exécutif de Corse, d'un délégué de la CTC qui « dispose des pouvoirs les plus étendus » en prenant connaissance des projets d'actes ou de tous autres documents, écritures, comptes et bilans sur lesquels il peut présenter ses observations dans le cas où certaines décisions sembleraient contraires aux intérêts de la CTC.

2.2.2. En pratique, des difficultés dans le pilotage budgétaire

Tableau n° 6 : Calendrier budgétaire entre l'ODARC et sa tutelle

Année	Lettre de cadrage de la CdC	Débat d'orientation budgétaire de l'ODARC	Adoption du budget primitif de la CdC	Adoption du budget primitif de l'ODARC
2011	25 novembre 2010	4 février 2011	17 décembre 2010	18 mars 2011
2012	*non communiqué*	1er mars 2012	15 décembre 2011	28 mars 2012
2013	25 octobre 2012	28 janvier 2013	21 décembre 2012	*non communiqué*
2014	10 octobre 2013	03 mars 2014	19 décembre 2013	17 mars 2014
2015	16 octobre 2014	20 février 2015	18 décembre 2014	24 mars 2015
2016	16 novembre 2015	4 avril 2016	15 avril 2016	25 avril 2016
2017	19 janvier 2017	17 février 2017	23 février 2017	23 mars 2017
2018	6 février 2018	4 avril 2018	30 mai 2018	20 avril 2018
2019	*non communiqué*	8 mars 2019	28 mars 2019	15 avril 2019

Source : Chambre régionale des comptes.

Entre 2011 et 2015, le débat d'orientation budgétaire à l'ODARC se tient systématiquement après l'approbation du budget primitif de la collectivité de tutelle, qui comporte le projet de budget de l'établissement, limitant, de ce fait, la portée des discussions au sein du conseil d'administration de l'office. Cette situation ne s'est pas reproduite depuis. Quant au budget de l'ODARC, il est bien adopté par son conseil d'administration après l'adoption du budget primitif de la CTC, hormis en 2018, du fait du retard pris par la nouvelle collectivité (CdC) pour adopter son propre budget.

En deuxième lieu, les éléments transmis par la tutelle dans la lettre de cadrage sont réduits à la portion congrue. Les éléments relatifs à l'évolution des charges de personnel et au nombre d'emplois budgétaires à ouvrir n'est pas renseigné, contrairement à ce que les statuts de l'office prévoient. Il en va différemment des budgets primitifs de la CTC/CdC dont les rapports de présentation exposent bien, durant la période sous revue, les éléments requis par les statuts de l'ODARC, à savoir le montant des dotations, les emplois créés et les politiques à mettre en œuvre.

En troisième lieu, l'examen des écarts constatés entre les prévisions budgétaires en matière de charges de personnel et leur exécution, tels que présentés dans les comptes administratifs, soulignent la difficulté de l'office, hormis en 2013, à présenter une information budgétaire sincère lors de l'adoption de ses documents budgétaires. Ainsi, entre 2014 et 2018, un écart annuel moyen de 520 000 € (soit 6,3 %) est observé entre les prévisions et les réalisations des charges de personnel, que l'office n'explique pas dans ses documents financiers.

Graphique n° 1 : Ecarts constatés entre les prévisions budgétaires et leur exécution concernant les charges de personnel (en €)

Source : Chambre régionale des comptes.

Cette surestimation des charges de personnels prévisionnelles observée depuis 2014 révèle une prévision budgétaire insincère qui se traduit en 2018 par un écart de sept emplois budgétaires entre le nombre d'emplois autorisés par la tutelle (123) et le nombre d'emplois pourvus par l'ODARC (116) au 31 décembre 2018 (cf. *infra* tableau n° 9 et graphique n° 4). Son caractère systématique depuis 2014 révèle un défaut de pilotage budgétaire résultant d'un dialogue de gestion insuffisant entre l'office et sa tutelle.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Benedetti indique que l'office a été confronté à des départs de salariés, principalement à la retraite, qu'il a été difficile d'anticiper et de remplacer.

En quatrième lieu, il ne résulte pas de la présente instruction qu'un délégué de la CTC/CdC ait été désigné afin de représenter la tutelle au sein du conseil d'administration de l'ODARC et d'y exercer ses prérogatives en matière de contrôle.

Afin de renforcer son contrôle des agences et offices, l'Assemblée de Corse a approuvé la délibération du 10 novembre 2017 relative à la mise en place d'un cadre commun sur la création d'emplois et les recrutements dans ces établissements. Cette délibération indique qu'« aucun contrôle n'a jamais été exercé, dans le cadre de l'exercice de la tutelle, sur les actes relatifs à la gestion des personnels des agences et offices » ; elle ajoute que les mesures prises s'agissant des lettres de cadrage n'ont pas été mises en œuvre. En réponse, elle rappelle qu'en avril 2017, elle a approuvé une délibération fixant un effectif-cible pour le 31 décembre 2017 et qu'un dispositif commun de recrutement est adopté. La chambre relève néanmoins que, d'une part, la fixation d'un plafond d'emplois n'a été adoptée qu'à deux reprises depuis 2011 : en 2013 et en 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. Il ne résulte pas de l'instruction qu'une telle délibération ait été effectivement prise en 2019.

2.3. Un dialogue insuffisant dans le domaine des ressources humaines

2.3.1. **Au sein du conseil d'administration**

Composé à 51 % d'élus de l'Assemblée de Corse, dont le président de l'office qui est conseiller exécutif, le conseil d'administration présente deux particularités par rapport aux autres agences et offices de Corse : une part importante de représentants d'organisations socioprofessionnelles (35 %), d'une part, et de représentants du personnel (10 %), d'autre part.

Cette composition favorise un débat animé au sein de cet organe délibérant, qui s'illustre par une assiduité importante de ses membres - observée surtout depuis 2016 - en particulier des socioprofessionnels qui interpellent systématiquement les dirigeants de l'ODARC sur la mise en œuvre de la politique territoriale de développement agricole, le plus souvent à l'occasion de l'examen des questions diverses.

En revanche, la participation de quatre représentants du personnel au conseil d'administration ne se traduit que rarement par des échanges sur la GRH. Or, le conseil d'administration a pour mission statutaire de délibérer sur les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, ainsi que de recrutement, d'emploi et de rémunération de ses personnels. En outre, il fixe les effectifs des personnels.

Il suit de là que le conseil d'administration est davantage une instance de dialogue politique qu'un cadre de décision sur le fonctionnement de l'ODARC, ainsi qu'il résulte du tableau n° 1 en annexe.

2.3.2. Au sein des instances représentatives du personnel

De par son statut d'EPIC, l'ODARC est soumis aux dispositions du code du travail relatives aux instances représentatives du personnel. Compte tenu de sa taille, l'office est notamment pourvu d'un comité d'entreprise.

Cette dernière instance doit être notamment consultée chaque année sur les points intéressant la stratégie de l'entreprise et ses conséquences pour les ressources humaines[16]. En pratique, la GRH est peu évoquée, ou alors sous l'angle de points d'information. Les actions stratégiques annuelles – celles issues des orientations budgétaires – ou pluriannuelles – dans le cadre des orientations stratégiques préparées par l'ODARC en 2013 – ne font pas l'objet de consultation formelle. En outre, l'autorisation par la tutelle de création de postes budgétaires, suite au transfert de trois salariés du Comité régional d'expansion et de promotion agricole de la Corse (Crepac)[17] en 2013, n'a pas fait l'objet d'un débat sur l'évolution de l'emploi au sein du comité d'entreprise. En revanche, la réorganisation générale des services en 2015, seule grande mesure d'organisation prise durant la période sous contrôle, a bien été débattue (cf. tableau n° 2 en annexe). En outre, une présentation du rapport annuel unique sur l'évolution de l'emploi, des qualifications de la formation, des salaires, ainsi que l'égalité professionnelle, est bien effectuée. Enfin, une négociation annuelle obligatoire est bien menée avec les délégués syndicaux. Sept accords ont été adoptés entre 2011 et 2019, aucun sur des points majeurs. Une négociation s'est engagée en 2015 sur la refonte de la grille salariale, mais elle n'a pas abouti, les délégués syndicaux préférant retirer ce sujet des discussions (cf. *infra* point 3.3.1.).

En somme, les obligations de l'employeur en matière de dialogue social ne sont que partiellement remplies. Seule la formation professionnelle fait l'objet d'un débat régulier. Cela traduit l'absence de dynamisme dans les relations sociales internes à l'ODARC, qui portent essentiellement sur l'action sociale et culturelle de l'office. Il est souhaitable que la fusion des instances représentatives du personnel autour d'un comité social et économique (CSE), obligatoire pour les entreprises et EPIC de plus de 11 salariés d'ici le 1er janvier 2020[18], contribue au respect par l'employeur des formalités consultatives sur la politique de GRH de l'établissement, tout en favorisant une nouvelle impulsion du dialogue social.

[16] L'évolution des métiers et des compétences, l'organisation du travail, la formation professionnelle, les conditions de travail et d'emploi.

[17] Dissous en 2011, suite à une liquidation judiciaire, il avait pour mission la promotion des produits agricoles insulaires, en concertation avec les filières. Outre son action de mise en valeur de la gastronomie corse sur les salons à l'extérieur de l'île, il menait un travail d'édition et de diffusion de documents (auprès des prestataires ou du grand public) sur différentes filières et foires à thèmes.

[18] Cf. articles L. 2312-1 et suivants du code du travail.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Benedetti fait valoir que les comptes rendus des réunions du comité d'entreprise ne traduisent pas l'exhaustivité des débats qui demeurent riches, au regard des changements limités que l'office a connus durant la période sous contrôle. Il ajoute que le faible nombre d'interventions des salariés au conseil d'administration est le signe de l'existence d'un véritable dialogue social au sein des instances représentatives du personnel.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de l'ODARC souffre de trois maux :

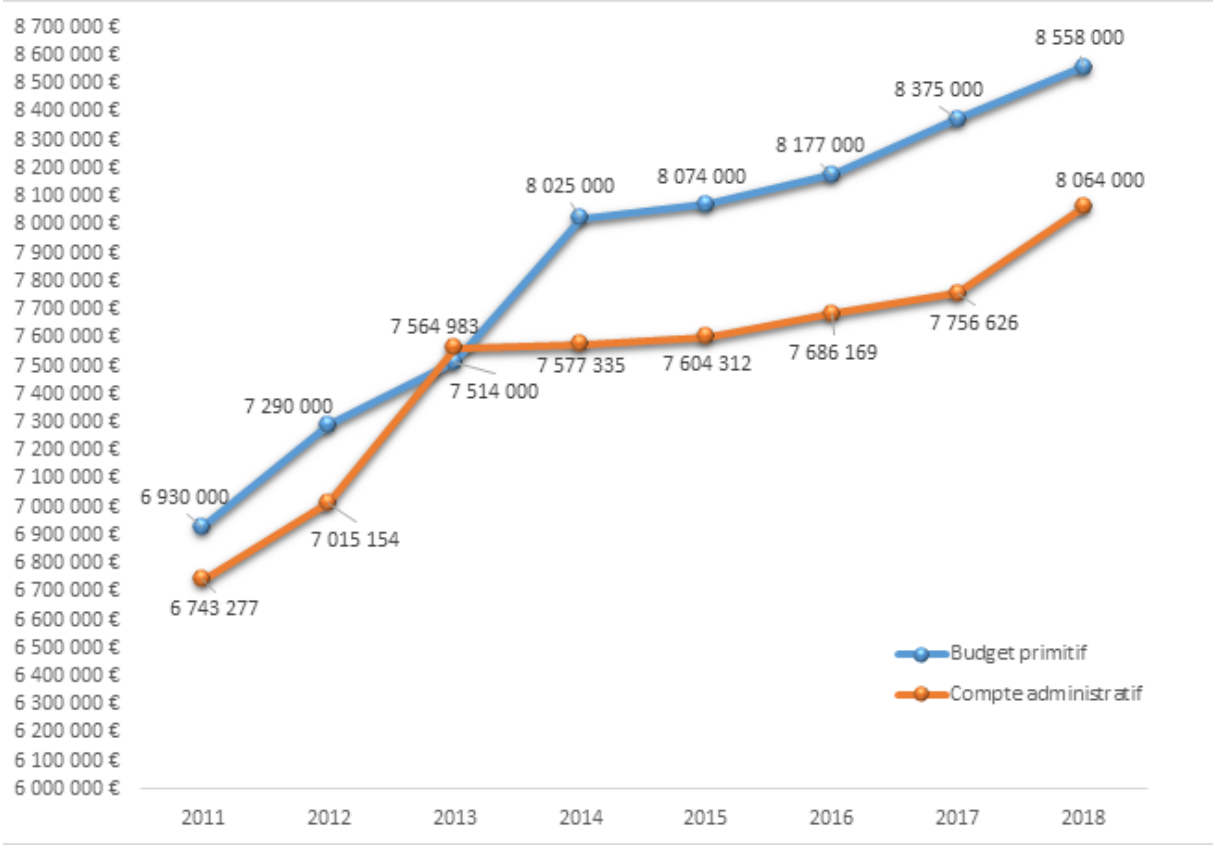
- *une base juridique en partie obsolète en raison de textes réglementaires et statutaires qui n'ont toujours pas tenu compte de la transformation en 1991 de l'ODARC en établissement local ;*
- *un pilotage budgétaire de l'office qui traduit des carences dans son dialogue de gestion avec sa tutelle ;*
- *des difficultés du conseil d'administration et du comité d'entreprise à s'emparer des questions relatives à la GRH.*

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Une gestion des dépenses de personnel sous contraintes

3.1.1. Une évolution contenue des charges salariales

Graphique n° 2 : Evolution comparée des charges de personnel 2011-2018 (en €)



Source : Comptes administratifs.

Sur la période 2011-2018, les charges de personnel de l'office ont progressé de 19,5 %, passant de 6,7 M€ à 8 M€, soit une évolution moyenne annuelle de 2,8 %. Cette trajectoire inflationniste doit être corrélée avec la baisse de 6 % des effectifs observée sur la même période (cf. *infra* point 3.2).

Il convient de tenir compte de l'inscription au titre des charges de personnel de la taxe sur les salaires (compte 6338), à compter de l'exercice 2013. L'ODARC avait saisi la justice administrative d'une demande de décharge des cotisations de cette taxe, réclamées par l'administration fiscale, en arguant du caractère agricole de son activité[19]. Son recours ayant échoué[20], l'établissement est soumis depuis 2013 à une charge annuelle de 0,52 M€. A cet égard, la chambre précise que l'ODARC n'aurait pas eu à supporter une telle dépense s'il avait revêtu la forme juridique d'un établissement public administratif (EPA). Compte tenu de son activité réelle de service public administratif, de sa forte dépendance à l'égard de sa tutelle et de son mode financement reposant quasi-exclusivement sur des subventions publiques, le choix de créer un EPA aurait été plus cohérent (cf. supra *point* 1.3). Les EPA, à l'instar des collectivités territoriales ne sont pas soumis à la taxe sur les salaires. La chambre observe que si le législateur a créé l'ODARC sous forme d'EPIC, il a également autorisé la CdC à supprimer cet office en reprenant ses missions et ses personnels[21].

En neutralisant les surcoûts induits par le paiement de la taxe sur les salaires, les charges de personnel ont progressé de 12 % sur la période sous revue, soit à un rythme annuel moyen de croissance de 1,7 %, alors que l'évolution annuelle moyenne des dépenses de personnel des autres régions métropolitaines s'élevait à 3,1 % durant cette même période[22].

Enfin, l'année 2018 est marquée par une augmentation plus forte de 4,8 %, qui résulte en partie des versements d'indemnités de départ à la retraite et de soldes de tout compte à deux salariés, pour un montant total de 112 720 € (cf. *infra* point 4.2.2.).

3.1.2. Des frais de gestion maîtrisés

Tableau n° 7 : Evolution des principales charges de fonctionnement 2011-2018 (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2011-2018 (en %)
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	**34 658 354**	**32 191 485**	**35 545 208**	**37 378 250**	**29 561 786**	**24 235 384**	**30 979 912**	**31 640 980**	-8,7
Dont charges de personnel	*6 743 277*	*7 015 154*	*7 564 983*	*7 577 335*	*7 604 312*	*7 686 169*	*7 756 626*	*8 060 000*	19,5
Dont charges à caractère général	*1 769 619*	*2 021 298*	*2 059 461*	*2 100 624*	*1 918 069*	*1 645 370*	*2 348 501*	*2 525 409*	42,7
Dont charges diverses de gestion	*24 857 095*	*22 798 441*	*23 185 201*	*27 384 778*	*19 776 798*	*14 610 753*	*20 326 389*	*22 662 298*	-8,8
Ratio charges de personnel / DRF (en %)	19,5	21,8	21,3	20,3	25,7	31,7	25	30	6 points
Effectifs rémunérés au 31/12	**121**	**126**	**119**	**116**	**116**	**115**	**116**	**115**	-5

Source : Chambre régionale des comptes.

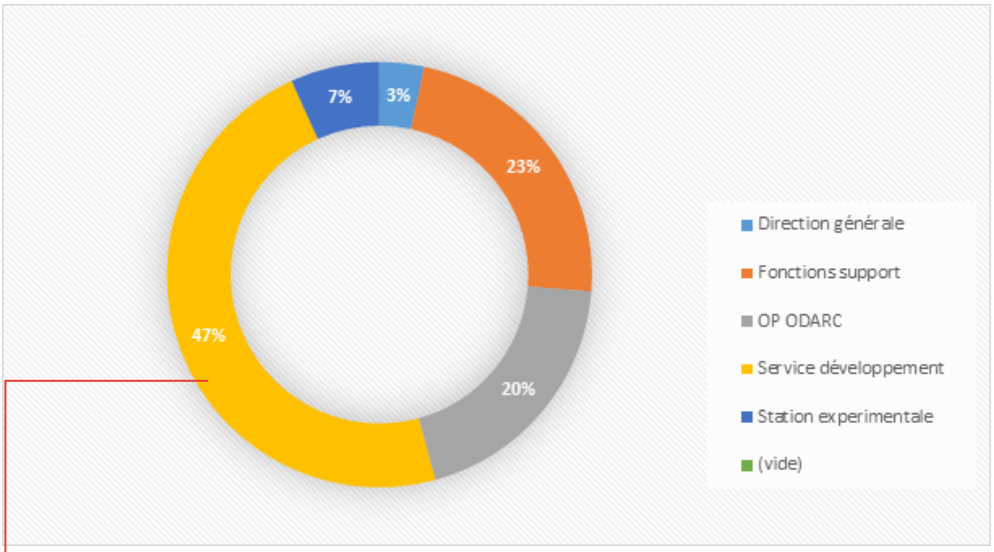
[19] L'article 231 du code général des impôts prévoit des cas d'exemption de taxe sur les salaires pour certaines professions agricoles.
[20] Cf. Cour administrative d'appel de Marseille, 26 avril 2013, n°10MA02771 et Conseil d'Etat, 8 juillet 2015, n° 369730.
[21] Article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales.
[22] Selon les données de la direction générale des collectivités locales : *DGFiP-Comptes de gestion ; budgets principaux - opérations réelles.*

Le ratio charges de personnel/DRF s'élève à 25,5 % en 2018. Son niveau peu élevé s'explique par le poids des dépenses d'intervention au titre du versement des aides agricoles qui apparaît au chapitre 65 de la section de fonctionnement. La neutralisation de ces dépenses conduit à un ratio de près de 83 % en 2018, le plus élevé observé depuis 2011. Son niveau annuel est néanmoins variable, résultant à la fois de l'évolution des charges de personnel et des charges à caractère général. Par exemple, la prise en charge par l'office, en 2017, des frais de participation de la CdC au salon de l'agriculture de Paris, à hauteur de 700 000 €, a conduit à une réduction du taux de rigidité des charges de personnel à hauteur de 67 %, tandis que l'augmentation sensible des charges de personnel, de l'ordre de 4 % en 2018, explique la dégradation de ce ratio.

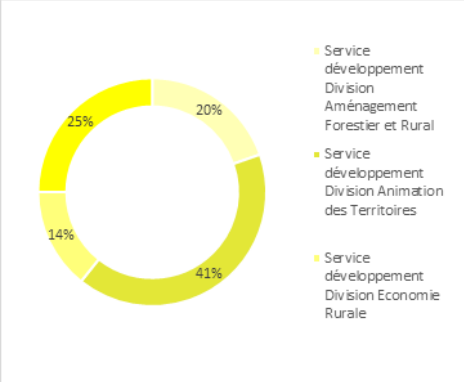
L'examen des frais de gestion de l'ODARC aboutit à des résultats plus pertinents. Il consiste à mesurer le coût des charges de fonctionnement correspondant aux fonctions administratives de l'office par rapport au montant des aides agricoles qu'il verse. Son calcul s'effectue en deux temps.

Dans un premier temps, il s'agit de déterminer la part de salariés de l'ODARC exerçant des fonctions administratives.

Graphique n° 3 : Affectation fonctionnelle des salariés au 31 décembre 2018



Source : Chambre régionale des comptes.



53 % des salariés de l'ODARC sont affectés à des fonctions administratives, au titre de fonctions support, d'organisme payeur ou de la gestion de instructions (cf. tableau ci-dessus).

Les 47 % restant sont affectés à des missions opérationnelles (salariés du service de développement, dont ceux de la station expérimentale d'Altiani, hors la division de gestion des instructions).

Ce ratio est proche de celui indiqué par l'office en annexe de son compte administratif 2017 au sein duquel le personnel identifié comme administratif représente 52 % des effectifs de l'ODARC, comparé au personnel dit « technique ».

Dans un second temps, il convient de mesurer le rapport entre le montant total des aides versées par l'office dans le cadre de ses deux budgets –principal et annexe – par rapport aux charges de fonctionnement (chapitres 011 et 012) réduites à 53 %.

Tableau n° 8 : Evolution des frais de gestion 2011-2018 (en €)

	Aides versées			Coûts de gestion	
Exercice	Budget principal (compte 658)	Budget annexe (FEADER)	Total	Charges de fonctionnement x 53%	**Frais de gestion**
2011	24 830 520	14 318 680	39 149 200	4 511 835	**0,12**
2012	22 776 125	13 584 421	36 360 546	4 789 320	**0,13**
2013	23 136 771	15 636 502	38 773 273	5 100 955	**0,13**
2014	27 384 778	17 300 263	44 685 041	5 129 318	**0,11**
2015	19 776 798	6 859 246	26 636 044	5 046 862	**0,19**
2016	14 610 753	2 148 766	16 759 519	4 945 716	**0,30**
2017	20 326 389	26 167 191	46 493 580	5 355 717	**0,12**
2018	22 662 298	33 857 500	56 519 798	5 610 267	**0,10**

Source : Chambre régionale des comptes.

En 2018, les coûts de gestion s'élèvent à un niveau modéré de 10 centimes pour un euro d'aide agricole versé par l'office. Ce montant est relativement stable durant la période sous contrôle ; seuls les exercices 2015 et 2016 se distinguent en raison d'une réduction du montant des aides due au lancement tardif de la programmation du PDRC 2014-2020 et à des dysfonctionnements dans l'utilisation du logiciel national d'instruction et de liquidation de l'indemnité compensatoire de handicap naturel.

3.2. Des effectifs stables malgré des difficultés de pilotage

3.2.1. Un manque de fiabilité et de sincérité dans le suivi des effectifs

Les difficultés évoquées plus haut en matière de pilotage budgétaire des ressources humaines (cf. point 2.2.2.) peuvent s'expliquer par une présentation erronée des effectifs dans les documents budgétaires et d'activité de l'ODARC. Ces difficultés prennent leur source dans un dialogue de gestion insuffisant avec la collectivité de tutelle.

- S'agissant des effectifs autorisés

Conformément aux statuts de l'ODARC (cf. supra point 2.2.1.), l'Assemblée de Corse détermine, dans son budget primitif, les créations d'emplois de l'établissement.

Tableau n° 9 : Postes budgétaires autorisés dans le budget primitif de la CdC 2011-2018

Année	Effectifs en CDI	Effectifs en CDD	Observations
2011	*Non précisé*	*Non précisé*	
2012	113	8	3 CDD issus du Crepac + 5 CDD pour surcroît d'activité
2013	116	4	3 CDI supplémentaires correspondant à l'intégration des 3 CDD du Crepac
2014	116	*Non précisé*	
2015	119	*Non précisé*	3 CDI supplémentaires suite à la création de l'organisme payeur ODARC
2016	119	*Non précisé*	
2017	119	5	5 CDD pour absence prévisible de personnel permanent
2018	119	4	5 CDD pour absence prévisible de personnel permanent

Source : Budgets primitifs de la CTC/CdC.

Ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessus, le budget de la collectivité de tutelle ne renseigne pas systématiquement les emplois autorisés, en CDD particulièrement.

Par ailleurs, à deux reprises, l'Assemblée de Corse a fixé, par délibération, les effectifs cibles annuels des agences et offices, en juin 2013 et avril 2017 (cf. supra point 2.2.2.). L'objectif de ces délibérations consiste à déterminer des plafonds d'emploi à ne pas dépasser au 31 décembre de l'exercice, exprimés en emplois budgétaires, pour chacun des établissements. La répartition par catégorie (A, B et C) pose en revanche des difficultés pour un établissement comme l'ODARC dont la dénomination des emplois-types n'est pas inspirée de la fonction publique.

Tableau n° 10 : Effectifs cible de l'ODARC fixés par l'Assemblée de Corse

Catégorie d'emploi de la fonction publique territoriale	Type de contrat	Effectif cible au 31 décembre 2013	Effectif 2016	Effectif cible au 31 décembre 2017
A	CDI	41	41	41
	CDD	1	-	-
Total A		**42**	**41**	**41**
B	CDI	63	63 dont 7 non pourvus	70
	CDD	3	-	-
Total B		**66**	**70**	**70**
C	CDI	12	7 dont 1 non pourvu	8
	CDD	6	-	
Total C		**18**	**8**	**8**
Total général		**126**	**119**	**119**

Source : Délibérations de l'Assemblée de Corse de 2013 et 2017.

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.

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. Paradoxalement, cette délibération ne fixe, cette fois-ci, aucun plafond pour les emplois en CDD. Enfin, cette délibération de 2017 indique les effectifs en CDI pourvus au 31 décembre 2016 par les agences et offices.

Des incohérences sont relevées dans les deux tableaux ci-dessus, issus de délibérations de l'Assemblée de Corse. Concernant l'exercice 2013, l'Assemblée a fixé comme effectif cible à l'ODARC le nombre de 126 salariés ; dans le même temps, le budget primitif de la CTC pour 2013 fixe les emplois budgétaires de l'ODARC à 120 salariés, dont quatre en CDD. Il en va de même pour l'exercice 2017, le budget primitif de la CTC autorisant 123 postes budgétaires contre 119 dans la délibération de la même année de l'Assemblée de Corse. Les écarts relevés durant les exercices 2013 et 2017 portent tous deux sur les effectifs en CDD autorisés.

De son côté, l'office renseigne chaque année, en annexe de son budget primitif, un état de son personnel au 1er janvier :

Tableau n° 11 : Evolution des effectifs budgétaires -hors apprentis - au 1er janvier (2011-2018)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs en CDI	113	113	116	116	119	119	119	119
Effectifs en CDD	6	11	11	7	4	2	5	4

Source : Chambre régionale des comptes à partir des budgets primitifs.

Cet état du personnel, tel qu'inscrit dans les budgets primitifs de l'ODARC, correspond, en ce qui concerne les effectifs en CDI, aux autorisations données par la tutelle dans les budgets primitifs de la CTC/CdC. En revanche, les effectifs en CDD en 2012 et 2013 ne sont pas conformes à ceux indiqués par la tutelle pour ces deux mêmes exercices.

- S'agissant des effectifs réalisés

Le décompte des effectifs réalisés au 31 décembre de chaque exercice est également sujet à caution. Il varie, selon les trois sources disponibles :

- le compte administratif qui doit en principe contenir, à son annexe IV-C1.1, un état du personnel en emplois budgétaires et en ETP ;
- le rapport annuel d'activité qui comporte des éléments sur les effectifs physiques et les ETP ;
- les fiches de paie retraitées par la chambre.

Tableau n° 12 : Effectifs – hors apprentis - réels pourvus au 31 décembre (2011 – 2017)

Année	Comptes administratifs		Rapports d'activité			Fiches de paie	
	CDI	*CDD*	*CDI*	*CDD*	*Autres*	*CDI*	*CDD*
2011	109	10	110	10		111	12
2012	110	11	110	10		110	11
2013	*n.r.*	*n.r.*	110	4	Un salarié détaché à l'ODARC Un salarié mis à disposition de l'ODARC Un salarié de l'ODARC mis à disposition à l'extérieur	112	4
2014	*n.r.*	*n.r.*	113	4	Un salarié détaché à l'ODARC Un salarié de l'ODARC mis à disposition à l'extérieur	112	5
2015	*n.r.*	*n.r.*	113	2	dont un salarié détaché à l'ODARC dont un salarié mis à disposition à l'extérieur	112	4
2016	*n.r.*	*n.r.*	110	2	Un fonctionnaire territorial détaché à l'ODARC	110	5
2017	*n.r.*	*n.r.*	110	2	Un fonctionnaire territorial détaché à l'ODARC	109	5

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs 2011-2017, des rapports d'activité 2011-2017 et des fiches de paie 2011-2017.

Tableau n° 13 : Effectifs – hors apprentis - en ETP pourvus au 31 décembre (2011 – 2017)

Année	Comptes administratifs		Rapports d'activité		
2011	*n.r.*	*n.r.*	*n.r.*	*n.r.*	
2012	*n.r.*	*n.r.*	*n.r.*	*n.r.*	
2013	107,41	2,08	107,1	4	1 ETP détaché à l'ODARC 1 ETP mis à disposition de l'ODARC 1 ETP mis à disposition à l'extérieur
2014	109,9	*n.r.*	110,9	4	1 ETP détaché à l'ODARC 1 ETP mis à disposition à l'extérieur
2015	109,8	*n.r.*	110,4	2	dont 1 ETP détaché à l'ODARC dont 1 ETP mis à disposition à l'extérieur
2016	109,1	*n.r.*	107,1	2	1 ETP détaché à l'ODARC
2017	108,9	*n.r.*	107,9	2	1 ETP détaché à l'ODARC

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs 2011-2017 et des rapports d'activité 2011-2017.

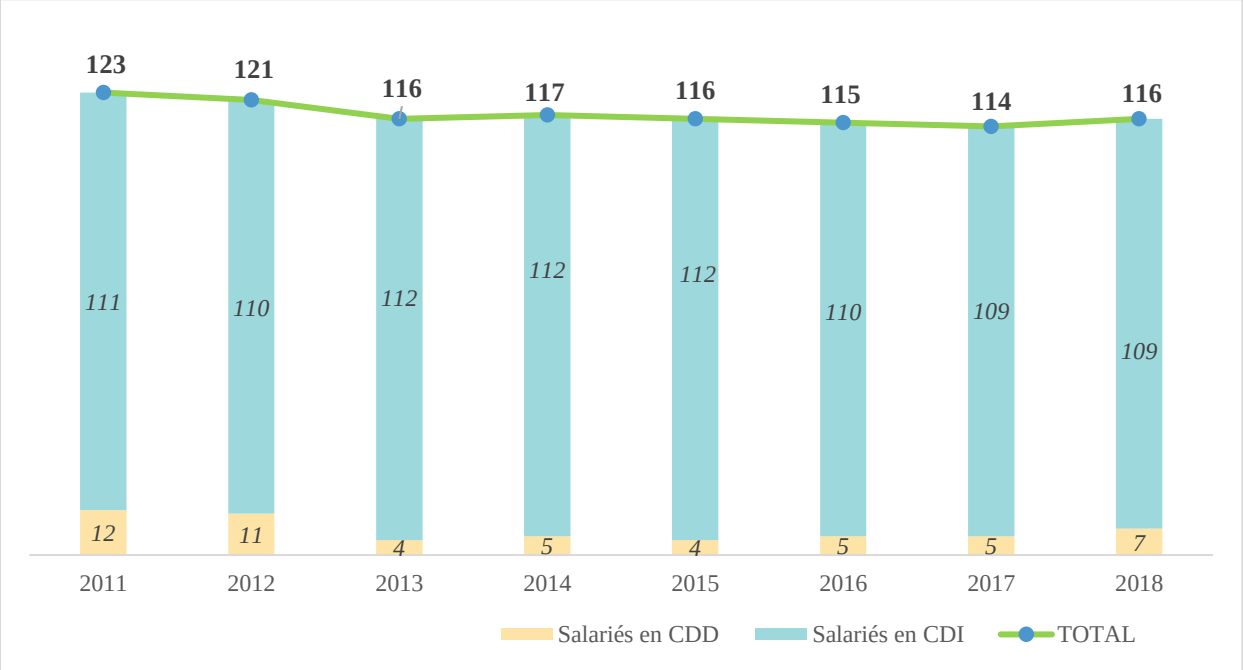
Aucune des trois sources répertoriées dans le tableau ci-dessus ne concorde sur la période, alors qu'elles sont toutes établies au 31 décembre de chaque exercice. S'agissant des comptes administratifs, les effectifs sont présentés en effectifs physiques jusqu'en 2013, puis uniquement en ETP à compter de 2014, rendant impossible une présentation consolidée des données. Dans les rapports d'activité, les effectifs sont présentés selon une rédaction ambiguë, en ce que les salariés en détachement ou mis à disposition sont tantôt inclus dans les effectifs globaux tantôt recensés à part.

En tout état de cause, durant la période sous revue, les effectifs réalisés sont systématiquement inférieurs, sauf en 2014, aux effectifs budgétaires, confirmant le décalage observé plus haut entre l'évolution des charges de personnel prévisionnelles par rapport à celles réalisées (cf. point 2.2.2.). Ce constat a d'ailleurs été dressé par l'ordonnateur lors du débat d'orientation budgétaire de 2017.

Il suit de là que la source fiable relative aux effectifs réside dans les fiches de paie de l'établissement des mois de décembre de la période sous revue, telle qu'elles ont été examinées par la chambre.

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, Mme Bianchini et M. Benedetti soutiennent que l'absence de concordance entre les sources s'explique par des différences de date et d'assiette (effectifs en ETP, CDI ou CDD, détachés, mis à disposition…). La chambre rappelle que l'ensemble des sources précitées porte sur des effectifs réalisés au 31 décembre de l'exercice concerné et que les données figurant dans les tableaux n° 11 à 13 du présent rapport concernent des catégories identiques de salariés.

Graphique n° 4 : Evolution des effectifs en CDD et CDI rémunérés au 31 décembre (2011-2018)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des fiches de paie.

Après avoir atteint un pic au 31 décembre en 2011, à hauteur de 123 salariés, l'ODARC a réduit ses effectifs jusqu'en 2013, avant de les stabiliser à un niveau compris entre 114 et 117 salariés. Sur l'ensemble de la période sous contrôle, la contraction des effectifs de l'office est de 6 %. L'effort de réduction a été clairement porté sur les salariés en CDD, passés de 12 en 2011 à un niveau situé entre quatre et sept entre 2013 et 2018, alors que sur la même période, le nombre de salariés en CDI a très peu évolué. Ainsi, l'office affichait au 31 décembre 2018 un nombre de salariés en-dessous des effectifs cible définis par la tutelle.

3.2.2. Une gestion des CDI peu formalisée

Tableau n° 14 : Modes et modalités de recrutement des salariés

Mode de recrutement	Période probatoire	Classement du salarié entrant	Type de contrat
Sur titre ou expérience professionnelle	Entre six mois et un an	Nomination au 1er échelon de la catégorie de recrutement.	**CDI**
Par mutation			
Par concours			
Au choix	Entre trois et six mois	Nomination dans l'échelon égal ou immédiatement supérieur à celui détenu par le salarié.	
Sur titre ou expérience Professionnelle	*Non indiquée*	*Non précisé*	**CDD**

Source : Chambre régionale des comptes.

Ainsi qu'il a été vu plus haut (cf. supra point 2.1.2.), le statut du personnel prévoit un dispositif de recrutement en CDI, largement inspiré des règles de gestion des agents publics. Une partie de ces règles (mutations, concours) n'a donc pas lieu de s'appliquer aux salariés d'un EPIC. Une autre, relative au recrutement « au choix », relève en réalité de la promotion interne, qui sera examinée plus loin (cf. *infra* point 3.4.1).

En outre, il résulte d'une délibération de l'Assemblée de Corse du 10 novembre 2017, relative à la mise en place d'un cadre d'emploi concernant la création d'emplois et les recrutements dans les agences et offices, que le recrutement externe ne devrait intervenir qu'en cas d'appel à candidature interne infructueux. Cette délibération n'ayant pas de valeur réglementaire, il est demandé aux agences et offices de « s'emparer » de ses préconisations, ce qui est le cas de l'office en pratique, mais n'est pas davantage formalisé dans les textes de l'établissement.

A l'inverse des règles de gestion publique, le statut du personnel (article 11) octroie à son directeur une grande liberté de recrutement. Ce dernier doit seulement veiller à respecter les conditions de diplômes requises pour chaque emploi-type, en application d'une délibération du conseil d'administration de l'office du 22 novembre 2005. La chambre observe que ces conditions ont été systématiquement respectées durant la période sous contrôle, s'agissant des recrutements externes.

Les modalités de sélection des candidats sont laissées à la discrétion du directeur. Le statut du personnel est muet sur ce point, tandis que le conseil d'administration, auquel les statuts de l'ODARC confèrent le soin de délibérer sur les conditions de recrutement des salariés, s'est donc jusque-là limité à préciser les conditions de diplômes requises.

Lors d'un mouvement de grève engagé en 2013 les organisations syndicales ont demandé la création d'un comité paritaire de recrutement, qui a été rejetée par la direction.

En revanche, l'office s'est doté d'un livret de procédures des ressources humaines qui décrit la procédure de sélection des candidatures (cf. tableau n° 3 en annexe). Il fixe notamment les modalités de diffusion des offres d'emploi (presse locale, Pôle emploi, Université de Corse) et de déroulement de l'entretien d'embauche (présence du directeur et des responsables des ressources humaines). Ainsi, ce document, qu'il aurait pourtant été utile de porter à la connaissance voire à l'approbation du conseil d'administration demeure un outil de gestion propre à la direction.

S'agissant des entretiens d'embauche, ils associent également le chef de service ou de division concerné par le recrutement, contrairement à ce que le livret des procédures des ressources humaines prévoit. Un ajustement de ce dernier document serait donc le bienvenu.

Une fois sélectionné, le salarié ne signe pas de contrat. A la place, il cosigne une lettre d'embauche par laquelle le directeur :
- l'informe de son recrutement sans préciser sa nature de CDI ;
- mentionne la durée de la période dite « probatoire » ;
- définit son classement au sein de la grille statutaire de l'office ;
- fixe le montant de sa rémunération ;
- précise que les stipulations du statut du personnel s'appliquent.

Si à la différence du CDD, le code du travail n'impose pas de CDI écrit, il est d'usage de préciser certains éléments essentiels relatifs à l'identité des parties, la fonction exercée et la qualification professionnelle retenue, le lieu et la durée du travail, la rémunération (salaire et primes), les congés payés, la durée de la période d'essai et les délais de préavis en cas de rupture dudit contrat.

En l'espèce, les fonctions exercées par le salarié ne sont pas mentionnées, seule la catégorie d'emploi l'étant. La rémunération indiquée est partielle car elle ne mentionne pas l'existence de prime ou indemnité, tout comme le temps de travail exprimé seulement en volume mensuel d'heures. En revanche, tout changement du temps de travail est l'objet d'un avenant écrit. Enfin, la lettre d'embauche ne mentionne pas les congés payés, ainsi que les conditions de rupture du contrat. Dès lors, l'absence de formalisme dans la conclusion des CDI est source d'insécurité juridique pour les deux parties. Il serait donc souhaitable que l'ordonnateur veille à conclure avec chaque salarié un contrat de travail écrit.

Tableau n° 15 : Recrutements en CDI (2011 - 2019)

Date entrée	Emploi	Echelon	Catégorie	Mode de recrutement
02/01/2019	Responsable administratif	1er	FB	Sur titre
17/09/2018	Rédacteur principal	1er	FA	Sur titre
05/09/2018	Rédacteur principal	1er	FA	Sur titre
03/09/2018	Chef de projet	1er	FA	Sur titre
23/07/2018	Rédacteur	1er	EA	Au choix
15/03/2018	Rédacteur	1er	EB	Sur titre
01/08/2017	Agent technique	3ème	CB	Au choix
03/04/2017	Technicien	1er	EB	Sur titre
15/02/2017	Technicien	1er	EA	Sur titre
06/06/2016	Rédacteur	5ème	EB	Protocole transactionnel
18/05/2015	Rédacteur principal	1er	FA	Sur titre
11/02/2015	Rédacteur	1er	EA	Au choix
04/12/2014	Agent technique	3ème	CB	Au choix
03/11/2014	Responsable administratif	1er	FA	Sur titre
15/04/2014	Technicien	1er	EA	Au choix

Source : ODARC.

Durant la période sous contrôle, l'office a procédé au recrutement de 15 salariés en CDI, dont 10 l'ont été sans CDD préalable. Conformément au statut du personnel (article 17), chaque salarié nouvellement recruté a été classé au 1er échelon de son emploi-type. Cette règle de gestion permet de contenir l'évolution de la masse salariale de la structure.

S'agissant des départs, 19 salariés ont quitté l'établissement entre 2011 et 2018, dont près des deux tiers au titre de la retraite. Aucun licenciement n'est enregistré durant cette période. Parmi les 12 départs à la retraite enregistrés depuis 2011, trois ont fait l'objet de versements d'indemnités à l'initiative de l'employeur, en sus des soldes de tout compte, pour un montant total de 155 582 €.

Tableau n° 16 : Coûts des mises à la retraite (co)décidées par l'employeur 2014-2018 (en €)

Année de départ	Age	Ancienneté	Indemnité (en €)	Solde congés (en €)	Indemnisation CET (en €)	TOTAL
2015	65 ans	31 ans	34 536	2 508	5 818	42 862
2018	70 ans	34 ans	48 365	0	2 678	51 043
	67 ans	34 ans	39 400	7 426	14 851	61 677
Total			122 301			**155 582**

Source : Chambre régionale des comptes.

Le statut du personnel étant silencieux sur le versement de ces indemnités, l'employeur a fait application des dispositions du code du travail[23] qui autorisent le versement de l'indemnité de retraite aux salariés, soit lorsqu'ils sont mis à la retraite d'office par l'employeur (lorsque le salarié a atteint l'âge limite de 70 ans) soit 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). En l'espèce, le versement d'indemnités de ce type aurait pu être évité si l'employeur avait attendu le départ volontaire à la retraite du salarié, qui fait l'objet d'une indemnisation de niveau nettement inférieur à celle résultant d'un accord entre les deux parties ou d'une décision unilatérale de l'employeur [24] ; ce, d'autant que la limite d'âge retenue par le statut du personnel de l'office est de 65 ans (article 48), inspirée en cela du statut des fonctionnaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Benedetti indique que la limite d'âge de 65 ans figurant dans le statut du personnel s'efface devant les dispositions du code du travail qui ne font pas obstacle au droit du salarié de poursuivre son activité au-delà de 70 ans. Ainsi, le versement d'une indemnité de départ à la retraite favorise le remplacement de salariés bénéficiant de rémunérations élevées par des collaborateurs plus jeunes et aux salaires moins coûteux pour l'établissement.

3.2.3. Une gestion maîtrisée des CDD

Bien que le statut du personnel ne soit pas applicable aux salariés recrutés en CDD (article 1er), l'article 12 stipule que l'employeur peut recruter des agents, sur titre ou expérience professionnelle, seulement lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, et pour une durée limitée à un an.

En pratique, 57 CDD ont été conclus entre 2011 et 2018. Au total 38 salariés sont concernés par ces contrats, si bien que certains d'entre eux ont été conduits à signer successivement plusieurs CDD. C'est le cas d'un salarié ayant conclu des CDD à 14 reprises depuis 2013, pour des périodes allant de cinq jours à sept mois, avant de bénéficier d'un CDI, le 1er juin 2016.

[23] Article L. 1237-5.

[24] L'indemnité légale que doit verser l'employeur est plus élevée dans le cas d'une mise à la retraite (1/4 de mois de salaire par année d'ancienneté pour les 10 premières années et 1/3 de mois de salaire à partir de la 11ème année) que pour celui d'un départ volontaire (environ 1/12ème du salaire brut).

Tableau n° 17 : Parcours professionnel d'un salarié

Catégorie	Type contrat	Date entrée	Date départ	Durée du CDD	Motif
Agent technique	CDI	01/06/2016			
Agent technique	Avenant	31/10/2015	31/05/2016	7 mois	Surcroît d'activité
Agent technique	CDD	04/12/2014	31/10/2015	10 mois	Surcroît d'activité
Agent technique	CDD	16/10/2014	14/11/2014	1 mois	Remplacement salarié en congé
Agent technique	CDD	15/09/2014	10/10/2014	3 semaines	Remplacement salarié en congé
agent technique	CDD	01/09/2014	10/09/2014	2 semaines	Remplacement salarié
Agent technique	CDD	16/08/2014	31/08/2014	2 semaines	Remplacement salarié en congé
Agent technique	CDD	17/07/2014	15/08/2014	1 mois	Remplacement salarié en congé
Agent technique	CDD	04/07/2014	14/07/2014	2 semaines	Remplacement salarié
Agent technique	CDD	18/06/2014	30/06/2014	2 semaines	Remplacement salarié
Agent technique	CDD	26/03/2014	18/04/2014	3 semaines	Remplacement salarié en congé
Agent technique	CDD	18/03/2014	23/03/2014	5 jours	Remplacement salarié
Agent technique	CDD	20/01/2014	30/01/2014	10 jours	Remplacement salarié
Agent technique	CDD	25/11/2013	20/12/2013	3 semaines	Remplacement salarié en congé
Agent technique	CDD	13/05/2013	13/06/2013	1 mois	Remplacement salarié

Source : Chambre régionale des comptes à partir des contrats de travail des salariés concernés.

Au cas d'espèce, le recours récurrent à un CDD pour remplacement d'un salarié en congé trahit davantage un besoin permanent de la structure dû à un défaut d'organisation du temps de travail au sein de la station d'Altiani qu'à un besoin ponctuel provoqué par des absences imprévues de salariés.

En dehors de ce cas exceptionnel, la circonstance que seulement quatre salariés sur les 38 ayant conclu un CDD depuis 2011 ont bénéficié ensuite d'un CDI souligne le soin pris par l'employeur à limiter le recours à des CDD pour satisfaire des besoins temporaires de l'établissement, sans garantie de bénéficier du statut d'« agent titulaire » pour reprendre l'expression - largement empruntée au droit de la fonction publique - utilisée dans les documents budgétaires de l'office.

3.3. Des niveaux de rémunération proches de ceux du secteur public

3.3.1. Une rémunération principalement indiciaire

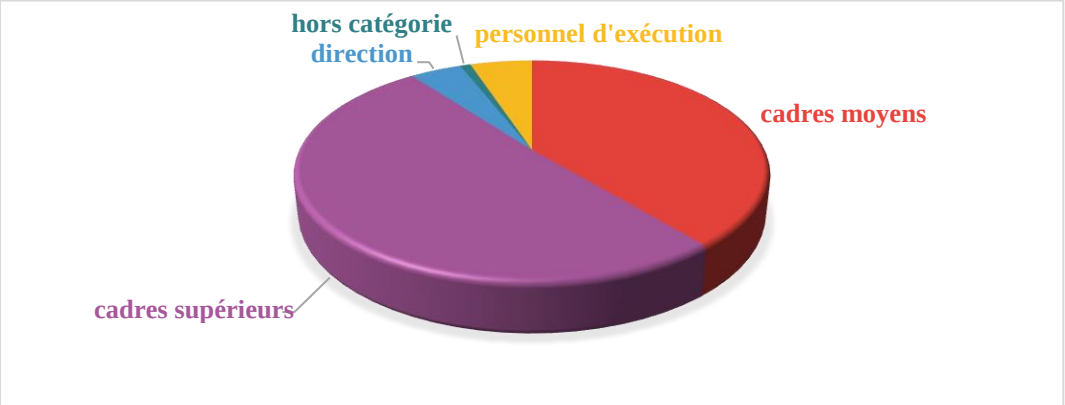
Tableau n°18 : Décomposition du classement des salariés pour la prise en compte de leur rémunération indiciaire

Groupe	Catégorie	Echelle	*Indice*	Echelon
Personnel d'exécution	Agent administratif	Ca / Cb	*246 à 367*	1 à 10
	Agent technique	Ca / Cb		
Cadres moyens	Assistant technique	Da / Db	*279 à 466*	
	Assistant administratif	Da / Db		
	Technicien	Ea / Eb	*356 à 652*	
	Rédacteur	Ea / Eb		
Cadres supérieurs	Rédacteur principal	Fa / Fb	*414 à 779*	
	Chef de projet	Fa / Fb		
	Responsable technique	Fb / Fc	*462 à 902*	
	Responsable administratif	Fb / Fc		
	Chef de division	G	*575 à 910*	
Direction	Chef de service	H	*717 à 1 171*	

Source : ODARC.

Le titre IV du statut du personnel classe le personnel en quatre groupes. Chaque groupe se subdivise en catégories, puis en échelle et enfin en échelon (10 par échelle). Chaque échelon se voit attribuer un indice de rémunération dont la valeur et l'évolution sont fixées par délibération du conseil d'administration et dont l'évolution est en principe soumise à une commission interministérielle qui ne devrait pas avoir lieu d'être s'agissant d'un établissement local (cf. *supra* point 2.1.2). Cette évolution indiciaire est calquée sur celle du point d'indice de la fonction publique. En revanche la valeur du point d'indice est supérieur de 12 % à celle de la fonction publique (5,2664 € contre 4,6860 € au 31 décembre 2018).

Graphique n° 5 : Répartition des salariés par libellé de leurs fonctions au 31 décembre 2018



Source : Chambre régionale des comptes.

Au 31 décembre 2018, l'office était composé à 96 % de cadres moyens, supérieurs et de direction[25], selon la nomenclature établie par la grille statutaire du personnel. Cette désignation est néanmoins trompeuse au regard des catégories du secteur public (A, B, C)[26]. Ainsi qu'il résulte d'échanges en 2017 entre l'ordonnateur et la CTC, au sujet de la fixation d'effectifs cibles par la collectivité de tutelle (cf. *infra* point 3.2.1.), les emplois de cadres moyens de l'ODARC correspondent à ceux de la catégorie B de la fonction publique (rédacteurs territoriaux).

Les cadres supérieurs, correspondant aux agents de catégorie A de la fonction publique, représentent à eux seuls plus de la moitié (51 %[27]) des salariés de l'office. Ils bénéficient d'une rémunération un peu plus avantageuse que leurs homologues de la fonction publique territoriale (cf. *infra* point 3.3), ainsi que la chambre l'a relevé dans son précédent rapport d'observations.

Tableau n° 19 : Salaire indiciaire brut mensuel par catégorie en début et fin d'échelle

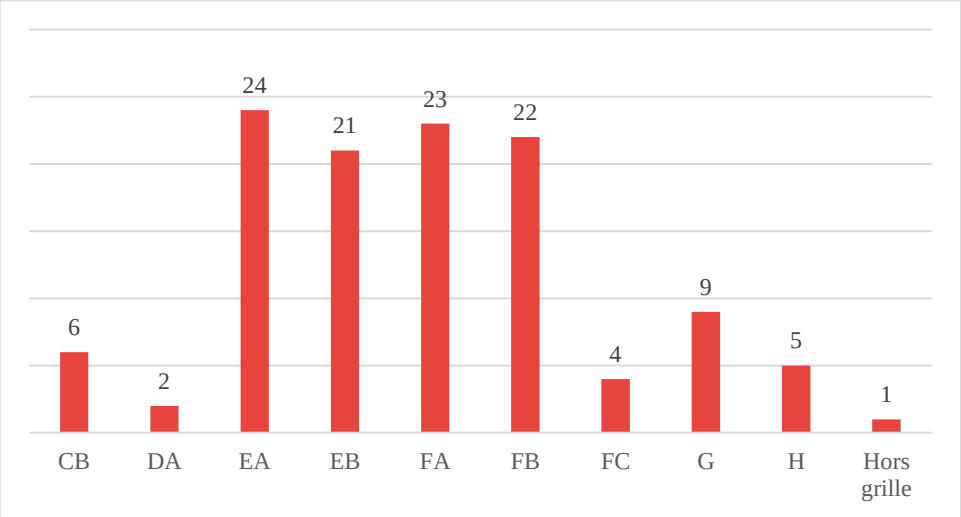
Personnel d'exécution			Cades moyens			Cadres supérieurs			Direction		
Salaire indiciaire (€)			*Salaire indiciaire €)*			*Salaire indiciaire (€)*			*Salaire indiciaire (€)*		
Echelle	*début*	*fin*	**Echelle**	*début*	*fin*	**Echelle**	*début*	*fin*	**Echelle**	*début*	*fin*
CA	*1 296*	*1 738*	**DA**	*1 469*	*2 222*	**FA**	*2 180*	*3 434*	**H**	*3 776*	*6 166*
CB	*1 422*	*1 933*	**DB**	*1 554*	*2 454*	**FB**	*2 433*	*4 103*			
			EA	*1 875*	*2 686*	**FC**	*2 970*	*4 750*			
			EB	*2 180*	*3 434*	**G**	*3 028*	*4 792*			

Source : Chambre régionale des comptes.

[25] Le directeur est classé « hors catégorie ».
[26] Dans la fonction publique, les diplômes requis pour exercer un emploi de catégorie A sont au minimum de bac + 3 ; ils vont de bac à bac + 2 pour la catégorie B et sont de niveau CAP ou BEP pour la catégorie C.
[27] La chambre exclut du libellé « cadres supérieurs » les salariés occupant des fonctions de direction dans la mesure où ces derniers relèvent du libellé « direction ».

Le tableau ci-dessus permet de constater que les grilles indiciaires des échelles EB et FA sont identiques, alors que les salariés relevant de la première échelle sont considérés comme des cadres moyens et ceux relevant de la seconde comme des cadres supérieurs. Un tel resserrement conduit à une concentration des effectifs et donc des salaires sur les échelles EA/EB et FA/FB.

Graphique n° 6 : Répartition des effectifs de l'ODARC par échelle d'emploi au 31 décembre 2018



Source : Chambre régionale des comptes.

Ainsi, 77 % des salariés perçoivent une rémunération indiciaire située dans les échelles EA à FB.

3.3.2. Une rémunération accessoire limitée mais en augmentation sensible

Le statut du personnel prévoit que la rémunération indiciaire des salariés peut être complétée par une prime de rendement dont les conditions de versement sont arrêtées par le directeur, après avis des instances représentatives du personnel (article 20). Celle-ci a été supprimée par une délibération du conseil d'administration de 2001. Le régime de chaque prime et indemnité est fixé par un texte (statut du personnel, délibération du conseil d'administration ou accord salarial).

Tableau n° 20 : Composition de la rémunération des salariés de l'ODARC (en €)

Type de rémunération	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution (en %)
Rémunération indiciaire	**4 033 421**	**4 082 575**	**4 133 071**	**4 171 294**	**4 222 791**	**4,7**
Rémunération accessoire	**597 670**	**572 193**	**596 699**	**622 340**	**673 347**	**12,7**
dont prime de 13ème mois	334 549	336 425	341 308	342 482	350 727	4,8
dont indemnité de compensation des frais de transport (ICFT)	135 052	136 796	134 188	134 262	132 360	- 2
dont prime vacances	62 346	63 593	62 800	61 436	60 915	- 2,3
dont indemnité de congés payés	48 010	15 004	24 065	45 284	45 513	- 5,2
dont indemnité de sujétions	12 739	14 238	15 454	14 780	15 167	19,1
dont indemnisation du compte épargne-temps (CET)	4 974	6 137	18 884	24 096	68 665	1 281

Source : ODARC.

Sur la période la plus récente (2014-2018), la part indiciaire de la rémunération des salariés de l'ODARC s'élève à 85 % de leur rémunération totale, soit huit points au-dessus de la moyenne constatée dans la fonction publique territoriale[28]. La progression de cette rémunération indiciaire s'établit à 4,7 % sur la période, contre 12,7 % pour la rémunération accessoire. Cette dernière évolution s'explique principalement par la hausse des sommes versées au titre de l'indemnisation des jours épargnés sur le CET (+ 63 391 €) qui est tributaire des départs à la retraite des salariés. A cet égard, la chambre relève que la direction provisionne dans son budget primitif des sommes au titre des dépenses imprévues[29] (chapitre 022), alors qu'il lui incombe d'inscrire ces dépenses au titre des dotations aux provisions pour risques et charges (compte 6815). Le compte 158 doit également être renseigné afin de connaître le stock d'indemnités de jours de CET provisionnées et non dépensées. La fiabilité des comptes de l'ODARC est donc entamée sur ce point.

La prime de 13ème mois, qui a remplacé la prime de rendement en 2001, est le principal poste de dépense de rémunération accessoire. Elle est indexée sur la rémunération indiciaire. L'ICFT, qui constitue en principe un élément de rémunération des agents publics affectés en Corse, est également versée aux salariés de l'ODARC. Les autres primes et indemnités présentent des enjeux financiers plus limités.

[28] Selon le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au projet de loi de finances pour 2018, la part moyenne de la rémunération indemnitaire dans le salaire brut des fonctionnaires territoriaux se situe à 23,4 % en 2015 (p.113).

[29] L'ODARC a provisionné 40 000 € en 2017 et 10 000 € en 2018 au titre des dépenses imprévues.

3.3.3. Comparaisons avec la fonction publique territoriale

Si les rémunérations principale et accessoire des salariés de l'ODARC présentent des points communs avec celles des fonctionnaires, elles révèlent des situations contrastées selon la catégorie de rattachement des salariés.

Tableau n° 21 : Comparaison entre les rémunérations indiciaires mensuelles brutes des salariés de l'ODARC et des agents de la fonction publique territoriale (en €)

Catégorie d'emploi Fonction publique territoriale[30] / ODARC	ODARC		Fonction publique territoriale		Différence	
	1er échelon	*dernier échelon*	*1er échelon*	*dernier échelon*	*1er échelon*	*dernier échelon*
Catégorie C / Personnel d'exécution	1 296	1 933	1 528	2 184	**- 232**	**- 251**
Catégorie B / Cadre moyen	1 469	3 434	1 607	2 750	**- 138**	**+ 684**
Catégorie A / Cadre supérieur	2 180	4 792	1 818	4 531	**+ 362**	**+ 261**
Catégorie A+ / Cadre de direction	3 776	6 166	2 160	5 970	**+ 1 616**	**+ 196**

Source : Chambre régionale des comptes.

Les perspectives de rémunération indiciaire des salariés de l'ODARC sont plus favorables que dans la fonction publique territoriale, s'agissant des cadres. Seuls les personnels non cadres sont soumis à un régime plus défavorable, du premier au dernier échelon. Les trois premiers échelons du groupe « personnel d'exécution » étant d'ailleurs situés en dessous du seuil de salaire minimum légal, l'employeur a été conduit à les recruter directement au 4ème échelon, alors que le statut du personnel prévoit leur positionnement systématique au 1er échelon. Cette anomalie milite pour une modification de la grille statutaire des salariés de l'établissement.

En revanche, l'écart de rémunération se réduit en tenant compte des primes et indemnités versées au personnel, qui se situent à un niveau nettement inférieur à celui de la fonction publique territoriale.

[30] Dans ce tableau, la catégorie C de la fonction publique territoriale correspond au grade d'adjoint administratif ; la catégorie B au grade de rédacteur territorial ; la catégorie A à celui d'attaché territorial et enfin, la catégorie A+ relève du grade d'administrateur territorial.

Tableau n° 22 : Comparaison du salaire mensuel net moyen en 2016 des salariés de l'ODARC et des agents de la fonction publique territoriale (en €)

Catégorie d'emploi fonction publique territoriale et ODARC	ODARC	Fonction publique territoriale[31]	Différence
Catégorie C / Personnel d'exécution	1 501	1 752	- 251
Catégorie B / Cadres moyens	2 094	2 319	- 225
Catégories A et A+ / Cadre supérieur et cadre de direction	3 371	3 297	+ 74

Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'étude de l'observatoire des finances et gestions publiques locales.

Le tableau ci-dessus présente une situation contrastée entre hauts et bas salaires. Les 56 % des salariés de l'ODARC qui correspondent aux catégories A et A+ de la fonction publique territoriale bénéficient d'une rémunération mensuelle nette globale un peu plus élevée de 74 € par mois, soit 2,2 %. Toutefois, il convient d'isoler le cas des cadres supérieurs de l'ODARC - soit l'équivalent des attachés territoriaux – qui représentent à eux seuls 51 % du personnel de l'ODARC. Aucune donnée relative à la rémunération des attachés territoriaux n'existe ; tandis que selon une étude de l'Insee de février 2019, relative aux hautes rémunérations dans la fonction publique, le salaire mensuel net moyen d'un administrateur territorial était de 5 060 € en 2016. En comparaison, le salaire mensuel net moyen d'un cadre de direction (échelle H) de l'ODARC était de 4 804 € au mois en 2019[32].

3.4. Des mesures de promotion et d'avancement limitées mais insuffisamment encadrées

3.4.1. En matière de promotion

Le statut du personnel comporte un titre III relatif au recrutement et à la promotion. Cette dernière n'y est pas expressément traitée. Toutefois, l'article 11 dispose que le directeur fixe, après délibération du conseil d'administration de l'ODARC, pour chaque catégorie, les diplômes, titres et autres conditions exigées pour le recrutement. Parmi les modes de recrutement prévus à cet article, figure celui mentionné au « 4°/- Au choix par voie d'inscription sur la liste d'aptitude réservée aux agents de la même catégorie et aux agents de la catégorie immédiatement inférieure ». Il s'ensuit que la promotion interne est régie par ces dernières dispositions, qui sont largement empruntées au statut général des fonctionnaires.

[31] Les données relatives à la fonction publique territoriale s'appuient sur une étude de l'observatoire des finances et gestions publiques locales portant sur les effectifs de la fonction publique territoriale en 2016.
[32] Cinq salariés de l'ODARC sont classés dans l'échelle H des cadres de direction. Leur salaire mensuel moyen - 13ème mois inclus - s'élève à 4 804 €, au mois de janvier 2019.

Une délibération du conseil d'administration de l'ODARC étant exigée, deux documents ont été recensés :

- une délibération du 24 juillet 1989 portant sur les diplômes et titres requis pour le recrutement d'un salarié dans chacune des catégories d'emploi, sans que soit précisé si elle vise les seuls recrutements externes ; en outre, cette délibération est partiellement caduque, plusieurs catégories d'emploi ayant disparu des effectifs (ingénieur notamment) ;
- une délibération du 22 novembre 2005 relative à la modification de l'organisation générale des services : elle comporte une annexe 1 relative à la description des emplois types - en d'autres termes des catégories d'emploi de l'ODARC - et indique le niveau de formation requis pour chaque catégorie ; à l'instar de la précédente, cette délibération ne précise pas les modalités des recrutements, selon qu'ils sont internes ou externes.

Il suit de là qu'aucune délibération du conseil d'administration ne fixe les modalités de la promotion au choix des salariés de l'ODARC ; la seule condition requise étant le niveau de diplôme.

Enfin, le directeur de l'ODARC a pris la décision du 30 juillet 2008 par laquelle les conditions de promotion sont précisées :

- sur la base de la formation professionnelle ou de l'expérience du salarié ;
- sous réserve de vacance ou de création de poste ;
- sous réserve de ne pas avoir été l'objet d'une sanction disciplinaire ;
- donnant lieu à changement de catégorie ;
- donnant lieu à période probatoire éventuellement assortie d'un programme de formation spécifique.

Cette décision vise la délibération précitée du conseil d'administration du 24 juillet 1989 et non pas celle du 22 novembre 2005 ; elle cite également l'accord salarial du 15 juillet 2008 dont elle reprend les termes, s'agissant des modalités de promotion.

Il s'ensuit que, contrairement à ce que le statut du personnel prévoit, aucune délibération du conseil d'administration n'est venue encadrer les modalités de promotion à l'ODARC, hormis les diplômes requis, si bien que ni l'accord salarial précité – au demeurant non prévu par le statut du personnel - ni la décision du directeur de 2008 n'ont de portée juridique. Or, il résulte également des statuts de l'ODARC (article 17) que le conseil d'administration détermine les conditions de recrutement et d'emploi. Il convient donc que l'ODARC dispose d'un acte réglementaire, adopté par son organe délibérant, fixant les modalités de promotion de ses salariés.

Dans l'attente, le seul critère de promotion à prendre en compte (est celui) du niveau de diplôme. Or, selon les données communiquées par l'ordonnateur, en 2018, parmi les cadres supérieurs, plus du tiers des salariés ne justifie pas des diplômes requis par le conseil d'administration :

- deux des huit chefs de division ne justifiaient pas du niveau bac + 4 requis ;
- deux des huit responsables administratifs ne justifiaient pas du niveau bac + 4 requis ;
- sept des 14 responsables techniques ne justifiaient pas du niveau bac + 4 requis ;
- six des 13 chefs de projet ne justifiaient pas du niveau bac + 3 requis ;
- deux des 12 rédacteurs principaux ne justifiaient pas du niveau bac + 3 requis.

Cette situation rend d'autant plus indispensable l'adoption d'un dispositif clair et précis de promotion.

En outre, aucune procédure ne prévoit les modalités de sélection des candidats à la promotion au choix au sein de l'établissement ; ni la décision du directeur du 30 juillet 2008 ni le livret des processus des ressources humaines. En pratique, le directeur exerce seul ce choix après appel à candidatures, l'absence d'évaluation professionnelle des salariés depuis 2014 (cf. infra point 4.2.1.) pouvant générer un sentiment d'arbitraire. Toutefois, il résulte de l'instruction que le directeur veille à consulter par courriel l'encadrement intermédiaire afin de recueillir son avis sur la valeur professionnelle des collaborateurs. Une formalisation de la promotion serait d'autant plus utile que le recrutement interne est prioritaire par rapport au recrutement externe, ainsi qu'il résulte des instructions de la tutelle (cf. supra point 3.2.3.).

Par conséquent, la chambre invite le conseil d'administration de l'ODARC à adopter une délibération fixant les modalités de la promotion au choix des salariés, recouvrant les critères et la procédure de sélection.

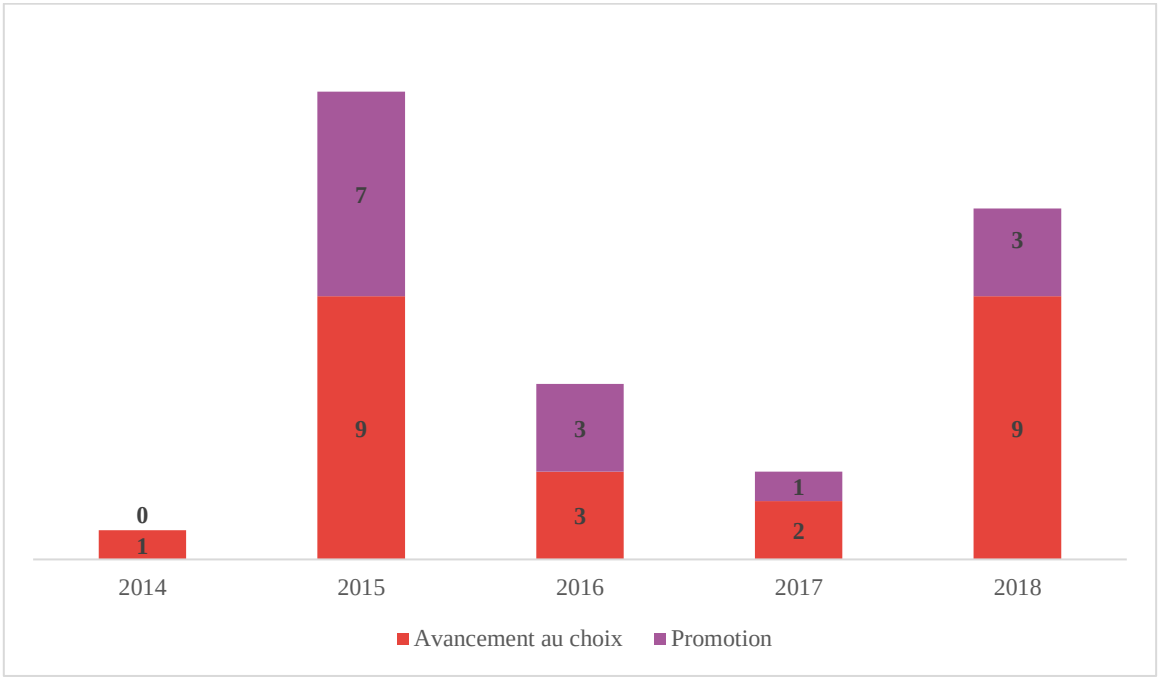
3.4.2. En matière d'avancement

Le statut du personnel est plus disert sur les conditions d'avancement des salariés de l'ODARC. Son article 24 indique que les salariés peuvent bénéficier d'un avancement d'échelon, s'effectuant à l'ancienneté, et d'un avancement d'échelle, se réalisant exclusivement au choix. Il renvoie ensuite à une décision du directeur de l'office le soin de préciser les règles applicables en la matière, sans qu'une délibération préalable du conseil d'administration soit requise.

La décision du directeur du 30 juillet 2008, qui aurait dû en principe reposer sur une délibération du conseil d'administration, précise que l'avancement à l'ancienneté correspond à un avancement automatique d'échelon du salarié, tous les deux ans. Cet avancement est de droit et résulte de l'application du statut du personnel. L'avancement dit « au choix » procède d'une décision du directeur de l'office sur proposition du supérieur hiérarchique du salarié. Elle peut se traduire pour le salarié par le passage à l'échelle immédiatement supérieure ou, exceptionnellement, par une progression de plusieurs échelons, dans la limite de trois échelons maximum. Ces avancements sont tous deux assortis de conditions cumulatives liées à l'ancienneté du salarié, à son niveau de classement dans la grille, ou encore à l'absence de sanction disciplinaire à son encontre.

3.4.3. Une gestion rigoureuse des promotions et avancements

Graphique n° 7 : Nombre d'avancements au choix et de promotions au cours de la période 2014- 2018



Source : Chambre régionale des comptes.

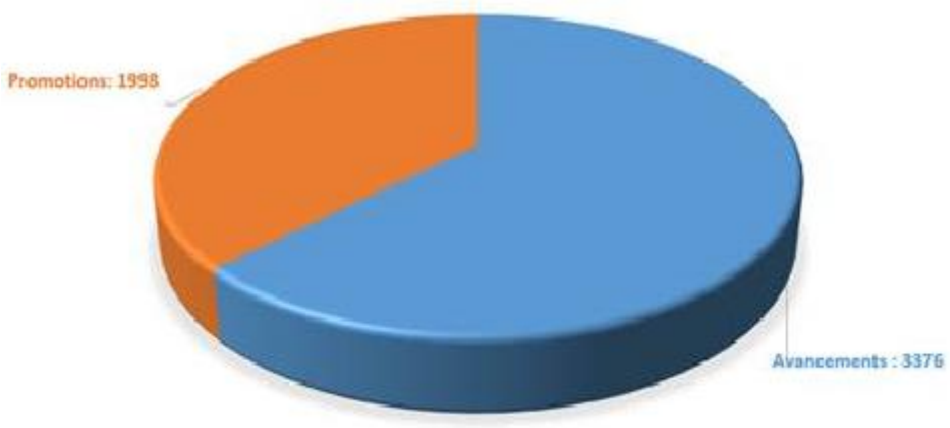
Entre 2014 et 2018, 38 mesures d'avancement au choix et de promotion ont été prononcées au bénéficie de 36 salariés, soit 30 % du total des salariés de l'office. La grande majorité (24) concerne des avancements au choix, d'échelon ou d'échelle.

Ces mesures appellent deux remarques.

D'une part, le dispositif appliqué à l'ODARC ne garantit aucune progression financière des rémunérations. Chaque catégorie d'emploi est pourvue de deux échelles[33] de rémunération et chaque échelle de dix échelons dont la durée unitaire est de deux ans. L'avancement à l'ancienneté ne pouvant s'effectuer qu'au sein d'une échelle, chaque salarié voit sa rémunération progresser automatiquement pendant 20 ans. Passé cette durée, seul un avancement ou une promotion au choix permet une augmentation de la rémunération indiciaire. Au 31 décembre 2018, cette situation concernait 11 salariés classés à l'échelon 10 de leur échelle depuis deux ans et plus.

D'autre part, ainsi que le schéma ci-dessous le démontre, l'impact financier des revalorisations de carrière au choix s'est limité à 5 374 € entre 2014 et 2018, soulignant le souci de la direction de maîtriser l'évolution des charges de personnel de l'office.

Graphique n° 8 : Coût des avancements et promotions au choix 2014-2018 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes.

3.5. Un régime de temps de travail irrégulier et onéreux

3.5.1. En matière de congés annuels

Si le nombre de congés payés est en principe de 25 jours ouvrés, le code du travail[34] autorise le dépassement de ce seuil, par voie d'accord collectif ou individuel. En l'espèce, 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.

[33] Hormis les catégories de chef de division et de chef de service qui ne comportent qu'une seule échelle.
[34] Articles L. 3141-8 et L. 3141-10.

Or, le nombre total de jours de congés annuels accordés aux salariés de l'ODARC s'est élevé à 37 en 2018, soit 12 jours au-dessus du plancher légal.

Selon les éléments transmis par l'ordonnateur, ces 37 jours se décomposent en :

- 28 jours de congés annuels ;
- deux jours de fractionnement dit « congés d'hiver » ;
- des congés pour ancienneté, compris entre un et sept jours par salarié, selon leur âge et leurs années de présence au sein de l'office ; pour 2018, ils s'élèvent à 2,8 jours en moyenne par salarié ; leur calcul figure également dans le livret des procédures des ressources humaines ;
- six jours « spéciaux », dont deux journées suivant les 25 décembre et 1er janvier et quatre jours de congés exceptionnels définis chaque année par la direction, après avis du comité d'entreprise ; un cinquième jour accordé par le directeur a été envisagé pour 2019, lors de la réunion du comité d'entreprise du 26 février 2019.

Cette situation, très favorable aux salariés, est génératrice de surcoûts pour l'établissement :

Tableaux n° 23 : Surcoût induit par le temps de travail à l'ODARC en 2018

Jours calendaires (a)	365 jours
Samedis et dimanches (b)	104 jours
Nombre de jours de congés annuels accordés (c)	35 jours
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi, ni un dimanche (d)	8 jours
Jours au titre du fractionnement des congés (e)	2 jours
Nombre de jours travaillés (f=a-b-c-d-e)	216 jours
Ecart avec le nombre de jours travaillés du régime légal, soit 226 jours (g=226-f)	10 jours
Ecart en nombre d'heures (h=g*7)	70 heures
Ecart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (i)	–
Différence avec la durée légale du travail de 1 607 heures (j=h+i)	70 heures
Durée de travail théorique de l'établissement (k=1607-j)	1 537 heures
Effectif au 31 décembre 2018	116 salariés
Volume d'heures perdues (m=j*l)	8 120 heures
Sureffectif théorique (n=m/1607)	5,05
Charges de personnel	8 064 731 €
Coût moyen d'un agent (p=o/l)	69 524 €
Surcoût budgétaire (q=n*p)	**351 295 €**

Source : Chambre régionale des comptes.

Ainsi, le régime de temps de travail concernant les congés annuels induit un surcoût annuel de 351 295 € en 2018 représentant une perte en production équivalente au travail de cinq salariés en ETP.

Cela conduit la chambre à formuler la recommandation suivante :

Recommandation n° 2 : A défaut d'accord collectif ou individuel avec les salariés ou leurs représentants, l'ODARC doit réduire le nombre de jours de congés annuels accordés aux salariés au niveau du seuil légal, générant ainsi des économies budgétaires s'élevant à plus de 350 000 € par an.

3.5.2. En matière d'ARTT

Le statut du personnel (article 29) fixe une durée hebdomadaire du travail en référence à celle applicable aux agents de l'Etat. En pratique, l'accord conclu en 1999 entre la direction et les délégués syndicaux fixe la durée hebdomadaire du travail à 36 heures réparties sur cinq jours. En contrepartie de l'horaire appliqué, 10 jours ouvrés de repos par an sont acquis au personnel.

Au regard des pratiques du secteur privé, une étude de la DARES[35] publiée en 2017 révèle que le nombre total de jours de congés et d'ARTT constatés pour les salariés travaillant en moyenne entre 35 et 38 heures par semaine est de 31 jours par an, soit 16 jours de moins qu'à l'ODARC.

3.5.3. Un absentéisme à un niveau modéré mais générateur de forts surcoûts

Le taux d'absentéisme pour raison médicale au sein de l'ODARC demeure à des niveaux plutôt mesurés sur la période 2013-2018, se situant entre 5,6 % et 9,6 %. Ce phénomène fait l'objet d'un suivi sommaire de la part de l'office dans ses rapports d'activité.

Tableau n° 24 : Evolution de l'absentéisme pour raison médicale et de son coût pour la période 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jours d'arrêts pour maladie	1 369	2 452	1 652	1 731	1 978	1 424
Jours d'arrêts pour accident du travail	13	1	6	177	76	15
Total des jours d'arrêts	**1 382**	**2 453**	**1 658**	**1 908**	**2 054**	**1 439**
Nombre de jours travaillés par an	216	216	216	216	216	216
Effectifs salariés au 31 décembre	115	118	117	115	114	116
Taux d'absentéisme	***5,6 %***	***9,6 %***	***6,6 %***	***7,7 %***	***8,3 %***	***5,7 %***
Equivalent ETP	**6,4**	**11,6**	**7,7**	**8,8**	**9,5**	**6,7**
Coût de l'absentéisme (en €)	**444 954**	**806 478**	**535 335**	**611 811**	**660 478**	**465 811**

Source : Chambre régionale des comptes.

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

Bien que maintenu à un niveau plus bas que la moyenne observée dans la fonction publique territoriale[36], le coût de l'absentéisme revient à une perte de six à 11 salariés selon les exercices, soit un coût financier annuel se situant entre 440 000 et 800 000 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Benedetti indique que la Sécurité sociale prend en charge le coût de l'absentéisme pour raison médicale. Toutefois, la chambre observe que si la Sécurité sociale et le régime de prévoyance auquel l'ODARC a souscrit permettent de compenser une partie de ces coûts, l'autre partie demeure à la charge de l'office.

Les jours d'arrêt-maladie enregistrés entre 2013 et 2018 représentent l'équivalent de 11,9 à 20,7 jours d'arrêts maladie par salarié et par an. Ce niveau d'absentéisme doit encourager l'office à mettre en place un suivi qualitatif et non plus seulement quantitatif des arrêts-maladie.

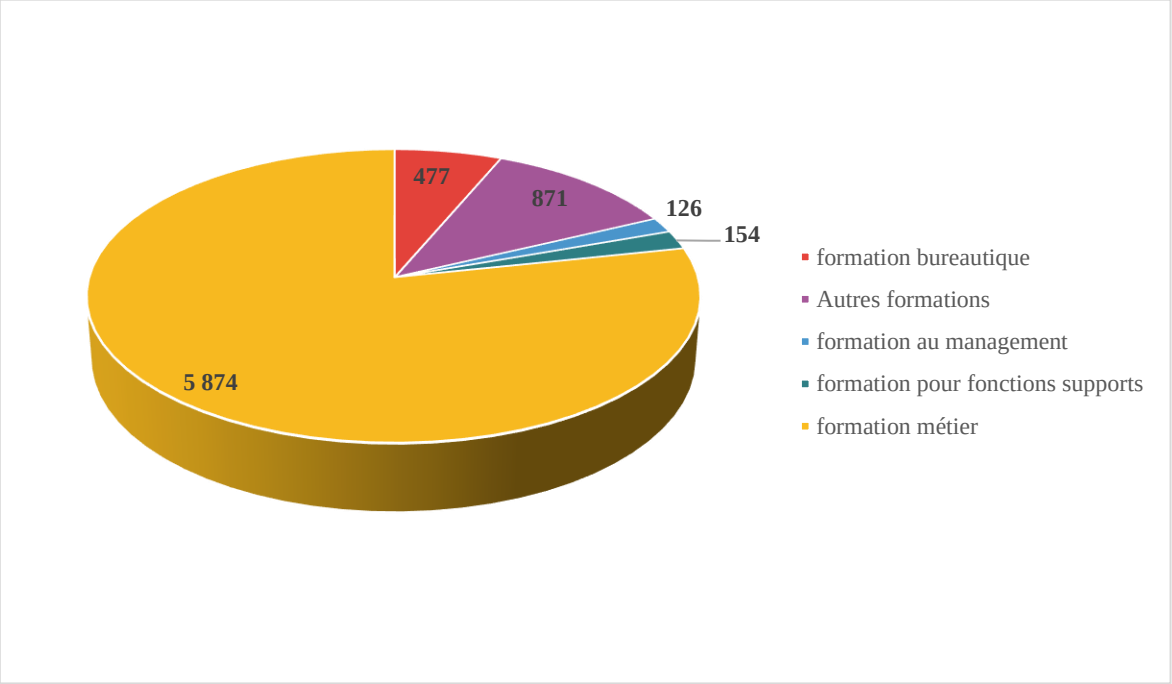
3.6. La formation continue

Chaque année, une note de service du directeur lance le recensement des vœux de formation des salariés de l'office qui sont formalisés à travers un formulaire de demande individuelle de formation, cosigné par le salarié et son supérieur hiérarchique. La cellule des ressources humaines réalise chaque année des bilans de formation continue qu'elle présente au comité d'entreprise. Cette formalité est systématiquement respectée. En outre, une mention est portée dans le bilan afin d'indiquer la plus-value de la formation sur le travail au quotidien des salariés.

La chambre a classé l'ensemble des formations dispensées depuis 2014 en cinq catégories, selon que la formation porte sur de la bureautique (maîtrise de logiciels), le management (communication, encadrement), le cœur de métier de l'office (techniques agricoles, gestion des aides) ou les fonctions supports (marchés publics, gestion congés). Enfin, une catégorie « autres formations » regroupe les formations liées à la sécurité, l'hygiène ou les langues vivantes.

[36] Sur la base d'un échantillon de 49 collectivités locales contrôlées en 2015, la Cour des comptes a mesuré un taux global d'absentéisme compris entre 10 % et 13 % (Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016).

Graphique n° 9 : Répartition thématique des heures de formation 2014-2018



Source : Chambre régionale des comptes à partir des bilans annuels de formation.

Les formations directement liées aux métiers de l'ODARC représentent à elles seules 78 % du temps de formation utilisé depuis 2014. Les formations ayant trait au management restent, quant à elles, marginales (1,7 %) dans l'offre de formation continue de l'office, alors que l'établissement comprend plus d'une centaine de salariés répartis sur plusieurs sites nécessitant un encadrement de proximité. A ce titre, le plan d'action sur les risques psychosociaux, élaboré à l'été 2018, fait le constat d'un niveau de risque élevé lié à des carences dans le management pour lequel la mise en place d'un programme pluriannuel de formation à destination de l'encadrement est proposé. Bien que débattue au sein du comité d'entreprise, la mise en place de sessions de formation des encadrants n'a pas encore adoptée.

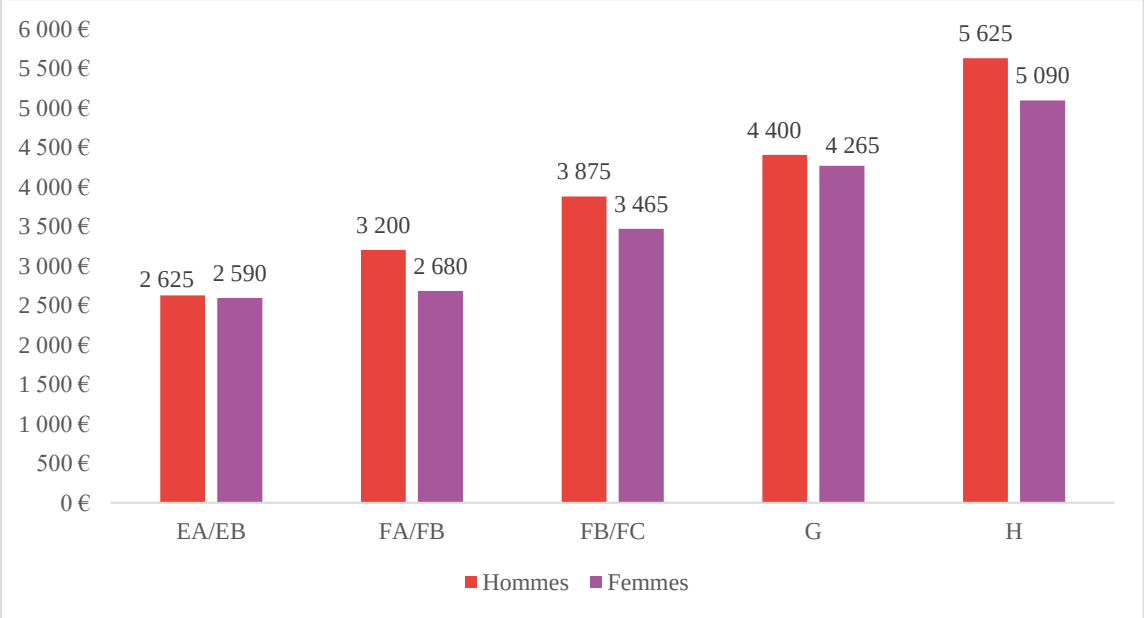
3.7. L'égalité professionnelle

En application de la loi du 4 août 2014, les collectivités territoriales et leurs établissements publics mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une approche intégrée.

Les rapports uniques annuels présentés au comité d'entreprise mettent en évidence un suivi régulier et complet de la mise en œuvre de la parité au sein de l'office. Ils recensent les effectifs selon leur genre (masculin ou féminin) et examinent la présence de femmes ainsi que, depuis 2016, les écarts de rémunérations entre sexes dans chacune des échelles de classement des salariés. En outre, les décisions de la direction liées au recrutement de salariés et aux mesures d'avancement font également l'objet d'une distinction entre personnels masculin et féminin concernés, tout comme les actions de formation dont le comité d'entreprise mesure la proportion des femmes bénéficiaires.

Au 31 décembre 2017, les effectifs de salariés masculins et féminins étaient à parité. Des écarts de rémunération subsistent, s'expliquant notamment par une ancienneté plus élevée des hommes ; en revanche, la répartition entre femmes et hommes salariés à temps partiel n'explique pas ces écarts, quatre femmes et trois hommes bénéficiant d'un tel régime.

Graphique n° 10 : Ecarts entre les salaires mensuels moyens[37] des personnels masculin et féminin en 2017 (en €)



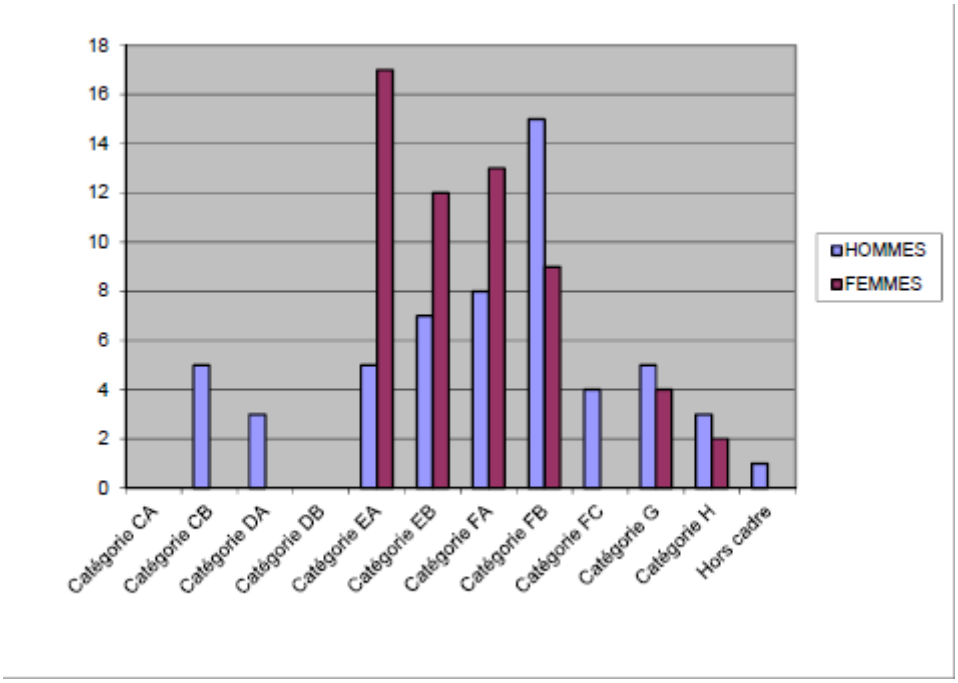
Source : Chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels uniques de l'ODARC.

Ces écarts de rémunération tendent à se réduire, à la faveur de mesures de promotion et d'avancement plus favorables aux femmes entre 2014 et 2017[38] et de mesures de nomination de femmes à des postes d'encadrement supérieur. Néanmoins, le graphique laisse subsister une prédominance des hommes sur ce dernier type d'emplois.

[37] La méthode de comparaison de rémunération entre les hommes et les femmes retenue est la rémunération moyenne de référence calculée sur une base 100.

[38] Selon les rapports annuels uniques, depuis 2014, 22 salariés ont bénéficié de mesures d'avancement dont 13 femmes.

Graphique n° 11 : Répartition des effectifs par genre et par catégorie professionnelle au 31 décembre 2017



Source : Rapport annuel unique 2017.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'ODARC éprouve des difficultés à produire une information budgétaire fiable sur l'état de ses effectifs. Ces difficultés se traduisent par des écarts entre emplois autorisés et emplois réalisés. L'office doit également mener des efforts de formalisation des règles de GRH : en matière de recrutement, de promotion et de congés annuels. Si ces carences ont eu impact financier négatif sur la gestion du temps de travail, elles ont été compensées positivement par une rigueur dans la gestion des recrutements, des rémunérations, des promotions et avancements qui expliquent l'évolution maîtrisée des charges de personnel observée depuis 2011.

4. LA PERFORMANCE DANS LES RESSOURCES HUMAINES

4.1. Une culture de la performance collective peu développée

4.1.1. Dans l'adoption d'instruments de GRH

Compte tenu de son rôle dans l'adoption et l'exécution du PDRC, l'ODARC s'inscrit dans le cadre de la performance prescrite par l'Union européenne, au travers de rapports périodiques adressés à la Commission européenne. Si ces rapports visent à évaluer la mise en œuvre des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle, ils ont pour objet principal de renseigner des indicateurs de réalisation des dépenses publiques relatives aux aides agricoles.

Cette démarche de performance ne se traduit pas dans le domaine de la GRH, tant les documents d'orientations stratégiques pluriannuelles que les plans d'actions annuels élaborés dans le cadre des orientations budgétaires 2019 de l'office se limitant à l'activité agricole et au mode de gouvernance territoriale.

Le rapport d'activité annuel, prévu par les statuts de l'ODARC, ne participe pas davantage d'une évaluation de l'activité de l'office (cf. tableau n° 4 en annexe). Ainsi, si ce rapport décrit l'activité des différents services de l'établissement, il ne comporte pas de données consolidées permettant d'en mesurer l'évolution dans le temps. La modification des nomenclatures et des dispositifs d'aides agricoles peut constituer un obstacle à ce type d'analyse ; néanmoins, un soin donné à l'appréciation tendancielle de l'activité aurait été bienvenu afin de favoriser une mise en adéquation entre les moyens humains et les missions de l'ODARC.

Or, ainsi qu'il résulte d'une enquête sur les risques psychosociaux réalisée en 2018 à l'office, le besoin d'évaluation de la charge de travail en vue de l'ajustement des ressources disponibles aux besoins de l'ODARC répond également à une demande des salariés eux-mêmes (cf. *infra* point 4.1.3). Les rapports d'activité ne comportent pas d'analyse de ces données ni de l'évolution des frais de gestion de l'établissement, alors que son service financier dispose de tels éléments.

Contrairement à ce que le code de travail prévoit, l'ODARC n'a pas mis en œuvre de démarche GPEEC, alors que cet instrument est essentiel pour :

- veiller au respect des plafonds d'emploi fixés par sa collectivité de tutelle ;
- classer les métiers de l'établissement en les mettant en adéquation avec les cadres d'emplois et grades prévus par le statut du personnel ;
- piloter l'évolution à moyen-terme des effectifs, compte tenu des départs à la retraite ;
- favoriser la valorisation des acquis de l'expérience, compte tenu de l'ancienneté d'une partie de ses salariés et de leur déroulement de carrière qui favorise une ascension rapide vers des fonctions d'encadrement ;
- procéder à des recrutements susceptibles de répondre à l'évolution des missions et des besoins de l'office.

En revanche, l'office s'est doté de plusieurs outils de GRH :

- une description des emplois types de l'agence, adoptée en 2005 par le conseil d'administration suite à un accord d'entreprise qui définit, pour chaque catégorie d'emploi, la formation préalable nécessaire, les compétences requises, les activités et leur lieu d'exercice ;
- un livret des procédures des ressources humaines réalisé en 2011 et régulièrement mis à jour, s'inscrivant dans une démarche qualité au titre de la norme ISO 9001 ; il comporte des objectifs et des indicateurs, ainsi que les chemins de procédure pour les fonctions suivantes : fiches processus des ressources humaines, paie, charges sociales, indemnités journalières de sécurité sociale, titres restaurant, plan de formation professionnelle, instances représentatives du personnel, congés, jours de congés et ARTT, recrutement ;
- des fiches de poste particulièrement détaillées ; elles décrivent le poste, la catégorie de rattachement, la grille salariale de référence, la liste des activités, les primes et avantages, le profil recherché, les moyens techniques dont dispose le salarié, le descriptif précis de chaque activité, les compétences attendues pour chaque fonction ; en revanche, la ligne des « qualifications requises » n'est pas renseignée.

En 2013, les délégués du personnel ont évoqué les incohérences entre certaines fiches de poste et emplois types, mais dans sa réponse du 29 avril 2013 le directeur indique qu'aucune remontée n'a été faite. Pourtant, ainsi qu'il a été vu plus haut (cf. *supra* point 1.3), l'ODARC exerce la compétence d'organisme payeur depuis 2007 seulement, soit après l'adoption du présent référentiel des emplois. Une mise à jour de ce dernier document est donc nécessaire.

4.1.2. Un pilotage des ressources humaines fortement centralisé

Tableau n° 25 : Description des fonctions des responsables de la chaîne des ressources humaines

Poste	Fonctions ressources humaines
Directeur	Coordonne et pilote l'équipe de direction Supervise le management des services Elabore un système d'évaluation
Secrétaire général	Assiste le président et le directeur dans les fonctions d'administration générale, de gestion financière, de management, d'information et de relation publique. Coordonne la définition des instruments de pilotage et de contrôle Mobilise et optimise les ressources humaines et l'ensemble des moyens d'actions Conduit l'évaluation des résultats et de l'efficacité des moyens mis en œuvre Encadrement et responsabilité de : 1) la saisie informatique des paiements et postes de dépense dans les différentes bases de données jusqu'à l'archivage du dossier, 2) l'archivage papier de l'ensemble des dossiers d'aide à compter du mandat de solde de l'opération
Chef du service administration générale	Conçoit et propose une politique d'optimisation des ressources humaines de l'établissement. Conseille la direction générale en matière d'organisation et de GRH Bilan social Pilote le dialogue social Contrôle la gestion administrative et statutaire Elabore et suit de la masse salariale de la collectivité Gère les carrières, la paie et la procédure disciplinaire Règle les conflits et gère les contentieux des ressources humaines Supervise la formation professionnelle continue
Chef de la cellule ressources humaines-formation	Assume la responsabilité de la GRH au travers de l'administration du personnel et de la formation Repère et analyse les besoins individuels et collectifs en formation, en cohérence avec la politique ressources humaines de la collectivité qu'il met en œuvre et évalue Assiste et conseille le chef de service, la direction et les services dans la définition, la mise en place et le suivi d'une politique de gestion des risques professionnels et de sécurité intégrée

Poste	Fonctions ressources humaines
Gestionnaire de la cellule ressources humaines-formation	Gère et met à jour du fichier du personnel Gère la partie administrative du temps de travail (maladie, accident du travail et maternité) Gère les dossiers retraite Gère la paie et les charges sociales Gère les tickets restaurant Collecte, exploite et organise les informations saisies et élabore des documents de synthèse

Source : Chambre régionale des comptes à partir des fiches de poste.

En sa qualité d'ordonnateur, le directeur dispose de la plénitude des pouvoirs de gestion de l'établissement, en particulier dans le domaine de la GRH où le statut du personnel lui confère un pouvoir qu'il exerce seul de recrutement et de promotion des salariés.

Tableau n°26 : Décisions de délégation de signature du directeur (2010-2019)

Date	Bénéficiaire	Durée	Objet
29 octobre 2010	Chef du service fonctionnement	Permanente	Certificats de paiement (double visa avec le chef de la division financière)
29 octobre 2010	Chef de la division paiement	Permanente	Certificat de paiement (double visa)
29 octobre 2010	Adjoint au chef de la division paiement	Permanente	Certificats de paiement, en l'absence du chef de la division paiement ou du chef du service fonctionnement
29 octobre 2010	Adjoint à la division engagement	Permanente	Actes d'engagement, en l'absence du chef de la division engagement
26 octobre 2010	Chef de la division gestion des instructions	Permanente	Lettres aux pétitionnaires
26 octobre 2010	Chef de la division contrôle	Permanente	Lettres de mission de contrôle (mesures hors surfaciques)
26 octobre 2010	Chef de la division financière	Permanente	Certaines opérations de dépenses, de recettes et demandes d'acompte de subventions aux financeurs.
17 octobre 2011	Chef de service sécurité, administration générale et juridique	Permanente	Sécurité des systèmes d'information, bons de commandes de 3 000 € maximum, opérations de paie et charges sociales, attestations de salaire pour le paiement des indemnités journalières, courriers assurance-maladie, assurance-chômage…, courriers relatifs à la formation professionnelle, avis à publicité et correspondances dans le cadre de l'instruction des marchés publics.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des décisions de délégation de signature du directeur.

Le directeur ne délègue qu'une partie résiduelle de ses compétences, y compris dans le domaine de la GRH. En son absence, le fonctionnement de l'office est susceptible d'être paralysé, en particulier la chaîne des aides agricoles du fait d'une absence de délégation aux fins de signer les mandatements d'aides agricoles. Or, M. Benedetti, directeur de l'office s'est trouvé en arrêt maladie depuis le mois d'octobre 2018. En l'absence de disposition statutaire susceptible de favoriser la continuité du service, le président du conseil exécutif de Corse a désigné un directeur par intérim par arrêté du 23 octobre 2018, en la personne du chef de division financière, M. Giovanangeli. Mme Bianchini, chef de la division économie rurale, lui a succédé dans ces fonctions intérimaires, par un nouvel arrêté du 8 janvier 2019.

La chambre relève qu'aucun de ces deux arrêtés ne respecte les conditions de rémunération des directeurs des agences et offices. Alors qu'ils accordent aux intéressés une rémunération mensuelle nette de 6 500 €, correspondant à celle perçue par le directeur en titre, il résulte de la délibération du conseil exécutif de Corse du 29 novembre 2017 modifiant le statut des directeurs d'établissements publics sous tutelle de la CTC, que ces derniers sont soumis à la grille indiciaire et au régime indemnitaire correspondant aux cadres d'emploi des attachés territoriaux hors classe, des administrateurs territoriaux, ou des agents contractuels remplissant les conditions pour accéder à ces cadres. Or, ainsi qu'il a été vu plus haut (cf. point 3.3.3.), le salaire mensuel net moyen d'un administrateur territorial était de 5 060 € en 2016, soit 1 500 € de moins que la rémunération des directeurs par intérim de l'ODARC. Lesdits arrêtés ne mentionnent pas le statut des directeurs adopté en 2017 mais le statut antérieur de 2010. Bien que le recrutement de directeurs par intérim ne soit prévu ni par les statuts de l'ODARC ni par celui des directeurs d'agences et offices de la CdC, le recrutement de ces agents contractuels de droit public est donc intervenu selon un statut réglementaire abrogé par la tutelle depuis 2017. Ainsi, au 31 mai 2019, l'office aura réglé une dépense cumulée de rémunération des directeurs injustifiée à hauteur d'environ 12 000 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Mme Bianchini et M. Giovanangeli soutiennent 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.

Cette situation met également en évidence le positionnement particulier du secrétaire général. En vertu de sa fiche de poste et d'une délibération du conseil d'administration de 2009 - renouvelée en 2015 - relative à l'organisation générale des services, ce dernier exerce des fonctions l'assimilant à un directeur adjoint, assistant le directeur et le président dans les fonctions d'administration générale et de gestion de l'office. En pratique, l'intéressé ne dispose d'aucune délégation de signature du directeur et n'a d'ailleurs pas été nommé directeur par intérim, alors que son positionnement hiérarchique l'y prédisposait. Il n'apparaît dans aucun acte relatif à la GRH. Son positionnement dans l'organigramme interroge également, dès lors qu'il exerce à la fois des fonctions de secrétaire général et de chef du service « secrétariat général, logistique interne et communication », sachant qu'une grande partie des fonctions de secrétariat général relève du service « sécurité, administration générale et juridique ». En pratique, ses fonctions se limitent à l'encadrement des services de communication et des archives, ainsi qu'à des missions ponctuelles (suivi d'un marché public de communication en 2013, du foncier agricole en 2016 et collaborateur du président en 2018). Cette dernière mission résulte d'une note du président du 24 avril 2018 qui évoque un conflit social ayant opposé le secrétaire général à sa direction et l'existence d'une « situation particulière qui perdure depuis huit ans ». Ainsi, en existant tout au long de la période sous contrôle, une telle situation a nui au bon fonctionnement de la structure.

Enfin, le service des ressources humaines est placé sous l'autorité du chef du service de la sécurité, administration générale et juridique qui encadre notamment deux salariées affectées à la cellule « ressources humaines et formation ». Bien que ne justifiant pas d'une formation initiale en matière de GRH, les intéressées ont suivi des modules de formation professionnelle continue dans ce domaine.

4.1.3. Des difficultés à conduire le changement

L'ODARC se caractérise par une grande stabilité de son organisation et de son fonctionnement tout au long de la période sous contrôle. Ainsi qu'il a été vu plus haut, les textes constitutifs de l'établissement (statuts, statut du personnel et grille salariale) n'ont pas subi de changement depuis la création de l'office, alors qu'ils sont en partie obsolètes. Le référentiel des emplois est le même depuis une délibération du conseil d'administration de 2005, soit avant le transfert à l'ODARC de la compétence d'organisme payeur des aides agricoles. Durant la période sous contrôle, une seule réorganisation des services a eu lieu, à la marge, en 2015, afin de se conformer à un règlement européen nécessitant la création d'un service en charge du contrôle administratif des mesures surfaciques rattaché à l'organisme payeur.

De janvier à mai 2018, une évaluation des risques psychosociaux a été réalisée dans le cadre d'un marché passé avec un cabinet de consultant pour un montant de 13 600 €. Effectuée sous forme de questionnaires et d'entretiens individuels, cette évaluation a conduit à un plan d'action-prévention réalisé au sein d'un comité de pilotage associant représentants du personnel et certains salariés. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a également été informé de cette démarche qui s'inscrivait dans le cadre de la prévention des risques professionnels.

Ce plan fait apparaître plusieurs niveaux de risques. Le niveau le plus élevé indique, selon les sites de travail, des difficultés dans la communication interservices, le soutien de la part des supérieurs hiérarchiques, la reconnaissance dans le travail, les rythmes de travail et le niveau de précision des objectifs de travail. Il suit de là que si ce diagnostic révèle l'existence de risques psychosociaux tenant à des conditions de travail rendues difficiles par l'accompagnement d'un public composé de travailleurs agricoles aux fortes attentes en matière de versement des aides, il traduit également l'existence de carences managériales. D'ailleurs, le rapport aboutit à cinq « grandes actions émergentes » qui intéressent essentiellement le mode de fonctionnement interne de l'office :

- organiser un système de communication interne efficace ;
- mettre en place un programme pluriannuel de formation / accompagnement à destination de l'encadrement ;
- construire une politique de reconnaissance individuelle et collective partagée ;
- évaluer la charge de travail en vue d'ajuster les ressources disponibles aux besoins de l'ODARC ;
- prendre en charge et effectuer le suivi des agents en difficulté / souffrance.

A cette fin, le comité de pilotage prévoit plusieurs actions dont les résultats devront être évalués à l'aide d'indicateurs précis. Discutées lors du comité d'entreprise du 22 novembre 2018, elles devaient consister en l'adoption d'une charte « du bien travailler ensemble » sous forme de groupes de parole, la conduite d'une réflexion sur le système de reconnaissance en lien avec les instances représentatives du personnel et un programme de formation obligatoire pour l'ensemble des encadrants. Lors de la séance suivante du 26 février 2019, seul ce dernier point a été abordé, la directrice indiquant son souhait de reporter ce projet, compte tenu d'une nouvelle organisation en cours impliquant la définition d'un plan de formation global. Ainsi, aucune traduction concrète de ce plan d'actions n'est constatée un an après la réalisation du diagnostic.

En outre, la chambre relève qu'une réorganisation des services a été annoncée par le président de l'ODARC en janvier 2019, lors d'une présentation de vœux au personnel. Elle a également été évoquée par son président lors de la réunion du conseil d'administration du 8 mars 2019, « pour en faire un véritable outil de développement, ce que nous ne sommes pas aujourd'hui ». La chambre relève toutefois que si des groupes de travail avaient été constitués à cette fin au sein de l'ODARC, aucune formalisation de la démarche n'a été entreprise à ce stade.

4.2. L'absence de suivi et de prise en compte de la performance individuelle

4.2.1. L'absence de suivi de l'activité des salariés

Plusieurs carences managériales sont relevées dans la gestion de l'office.

En premier lieu, les salariés n'ont pas bénéficié d'une évaluation professionnelle depuis 2014. S'il n'existe pas d'obligation légale pour l'employeur en la matière et que le statut du personnel est muet sur ce point, un dispositif d'évaluation des salariés est néanmoins bien prévu à l'ODARC. Un guide méthodologique et un modèle de fiches d'évaluation ont été adoptés lors du comité d'entreprise du 28 octobre 2014, validant également le passage des évaluations professionnelles d'une fréquence annuelle à biennale. Or, en dépit de cet assouplissement, cette formalité n'a été respectée ni en 2016 ni en 2018.

En outre, la chambre rappelle qu'en application de l'article L. 6315-1 du code du travail, l'employeur doit avoir un entretien professionnel avec le salarié tous les deux ans. Cet entretien, qui se distingue de l'évaluation, porte sur les perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de qualifications et d'emploi. Cette obligation n'est pas davantage respectée. La circonstance que le plan d'actions, adopté en 2018 à la suite du rapport sur les risques psychosociaux, préconise de redonner du sens aux entretien d'évaluation » et de « conduire une réflexion sur le système de reconnaissance », témoigne d'une prise de conscience de ces carences qui prennent d'autant plus d'acuité que le directeur dispose d'un pouvoir propre en matière d'avancement et de promotion des salariés, ainsi que cela a été souligné plus haut au point 3.4.

Recommandation n° 3 : L'ordonnateur doit avoir un entretien professionnel avec chaque salarié et effectuer leur évaluation, tous les deux ans.

En deuxième lieu, aucune réunion de service n'est organisée à l'ODARC ; ni à l'échelon des cadres dirigeants ni à celui des différents services de l'office ni au niveau de l'ensemble du personnel. Cette situation traduit un déficit de dialogue interne à l'office, nuisant à la coordination interservices et au suivi de l'activité collective et individuelle. Ce besoin est pourtant patent compte tenu de la répartition géographique des salariés (cf. tableau n° 5 en annexe) sur l'ensemble du territoire insulaire, un tiers d'entre eux ne travaillant pas au siège de l'établissement situé à Bastia mais dans l'une de ses antennes territoriales. Il répond également à la nécessité de renforcer la communication interne, ainsi que le plan d'actions adopté en 2018 le préconise, en prévoyant des séminaires interservices. C'est pourquoi la chambre prône l'organisation régulière d'assemblées du personnel, de comités de direction et de réunions de service faisant systématiquement l'objet de relevés de conclusions communiqués aux intéressés.

En troisième lieu, des consignes sont données depuis 2007 aux salariés pour renseigner leur emploi du temps électronique sur un agenda installé sur chaque ordinateur individuel. Doivent être enregistrées les heures de départ et d'arrivée au travail, de rendez-vous professionnel, incluant le lieu et le nom de la personne à visiter, de formation professionnelle. Cette obligation n'est que très partiellement respectée par les salariés, privant l'encadrement d'un instrument de suivi de l'activité. Il convient donc que l'ordonnateur veille à ce que les consignes données aux salariés de renseigner leur agenda électronique soient respectées.

4.2.2. L'absence de rémunération au mérite

Alors que le statut du personnel autorise l'existence d'une prime de rendement, celle-ci a été supprimée en 2001. S'y est substituée une prime de 13ème mois qui ne repose donc pas sur la performance individuelle. Or, la prise en compte du mérite dans la rémunération des salariés pourrait constituer un levier managérial pour l'employeur afin de mobiliser les salariés.

CONCLUSION

Si l'ODARC s'inscrit dans la démarche de performance impulsée par l'Union européenne en matière de gestion des aides agricoles, celle-ci ne se traduit pas suffisamment dans l'adoption de documents de planification, d'évaluation et de suivi des ressources humaines. Cette situation met en évidence des carences managériales qui se traduisent par un pouvoir centralisé du directeur, des difficultés à conduire le changement, l'absence d'évaluation professionnelle des salariés, de réunions de services, de suivi de l'activité des salariés et de rémunération au mérite.

ANNEXES

Tableau n° 1 : Réunions du conseil d'administration de l'ODARC 2011-2018

Date du conseil d'administration	Nombre de participants présentés et représentés (report)	Questions ressources humaines ou budgétaires traitées	Débat
8 mars 2019	19 dont 15 présents	Orientations budgétaires 2019 Rapport annuel égalité femmes – hommes Accord salarial « prime exceptionnelle de pouvoir d'achat »	Oui Non Non
7 décembre 2018	22 dont 15 présents	Rapport d'activité 2017 Budget supplémentaire 2018 Annonce de modification de l'organigramme (discussion avec les syndicats et l'ensemble du personnel, création de nouveaux pôles, notamment un pôle sur les jeunes agriculteurs) et d'un nouvel outil stratégique avec un repositionnement territorial ; annonce de création de postes ; « sortir de l'esprit de guichet dans lequel nous sommes »	Non Une question sur le reversement à la CTC de l'excédent de fonctionnement Non
20 juin 2018	20 dont 15 présents	Approbation du compte administratif 2017 Mise à disposition d'un salarié au Parc naturel régional de Corse	Non Non
4 avril 2018	27 dont 21 présents	Rapport annuel 2017 égalité femmes-hommes Orientations budgétaires 2018	Non Oui sur la maîtrise des charges de personnel

Date du conseil d'administration	Nombre de participants présentés et représentés (report)	Questions ressources humaines ou budgétaires traitées	Débat
19 février 2018	29 dont 25 présents	Charte de déontologie administrateurs Rémunérations du président de l'ODARC	Oui Non
23 juin 2017	19 dont 12 présents	Compte administratif 2017 Rapport d'activités 2016 Avenant n°1 accord salarial vêtements de travail Avenant n°2 accord réduction du temps de travail	Oui, mais pas ressources humaines Non Non Une question
23 mars 2017	Non transmis		
17 février 2017	29 dont 20 présents	Rapport égalité hommes-femmes Orientations budgétaires 2017 Régime de complémentaire santé des salariés retraités de l'ODARC	Oui, sur la future architecture institutionnelle des agences et offices Oui, sur les charges de personnel et l'état des effectifs pourvus Non
4 avril 2016	29 dont 22 présents	Orientations budgétaires 2016	Oui, mais pas sur la GRH
12 février 2016	31 dont 29 présents	Pas de point intéressant la GRH	
24 mars 2015	21 dont 12 présents	Budget primitif 2015	Oui, mais pas sur la GRH
20 février 2015	20 dont 14 présents	Orientations budgétaires 2015	Oui, dont le transfert de la compétence contrôle des mesures surfaciques de l'Etat à l'ODARC (organisme payeur) sans transfert de personnel.
10 juin 2014	21 dont 13 présents	Compte administratif 2013	Oui, mais pas sur la GRH

Date du conseil d'administration	Nombre de participants présentés et représentés (report)	Questions ressources humaines ou budgétaires traitées	Débat
		Prime de vacances Rapport d'activité 2013	Non Oui, mais pas sur la GRH
17 mars 2014	21 dont 13 présents	Budget primitif 2014	Oui, mais pas sur la GRH
3 mars 2014	5 présents (réunion faisant suite à défaut de quorum)	Orientations budgétaires 2014 Rapport d'observations définitives de la chambre sur les années 2005-2010	Non Débat sur la nature industrielle et commerciale de l'ODARC
19 février 2014	10 présents Défaut de quorum		
10 décembre 2013	23 dont 16 présents	Décision modificative budgétaire n° 2	Non
9 juillet 2013	20 dont 12 présents	Budget supplémentaire Orientations stratégiques agriculture, développement rural et forêt	Oui, mais pas sur la GRH Retiré de l'ordre du jour
24 mai 2013	23 dont 14 présents	Compte administratif 2012 Rapport d'activité 2012	Oui, dont débat sur l'augmentation des effectifs de 3,5 % que la direction explique par le glissement vieillesse-technicité (GVT). Proposition de création d'une commission de recrutement -> rejet du président car l'ODARC n'a pas vocation à recruter. Non

Date du conseil d'administration	Nombre de participants présentés et représentés (report)	Questions ressources humaines ou budgétaires traitées	Débat
28 mars 2013	27 dont 20 présents	Budget primitif 2013 Avenant à la mise à disposition du personnel du SMAC[39]	Oui, dont débat sur la perte d'un poste suite à une mutation à la CTC et sur l'augmentation des charges du personnel dues au GVT (+ 3,5 %) et sur la situation de trois salariés en CDD Non
28 janvier 2013	24 dont 15 présents	Orientations budgétaires 2013	Oui, dont la déclaration du représentant du personnel sur trois salariés en CDD et débat sur le départ d'un salarié vers la CTC.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus du conseil d'administration.

[39] Syndicat mixte de l'abattage en Corse.

Tableau n° 2 : Etat des négociations et consultations obligatoires 2011-2019

Thème	Base légale	Instance	Date de réunion
Négociation annuelle sur la rémunération, le temps de travail, le partage de la valeur ajoutée, l'égalité professionnelle hommes-femmes et la qualité de la vie au travail (accords d'entreprise)	Article L. 2242-1 du code du travail alors en vigueur[40]	Section syndicale	7 novembre 2011 : équipements de travail (accord sur les vêtements de travail) 7 novembre 2011 : accord salarial sur la revalorisation de l'indemnité de sujétion pour certains salariés de la station d'Altiani 7 novembre 2011 : accord salarial sur l'indemnité du régisseur des tickets restaurants 16 mai 2014 : accord salarial de revalorisation de la prime de vacance 16 juin 2017 : équipements de travail (avenant à l'accord du 7 novembre 2011) 22 juin 2017 : Réduction du temps de travail (avenant à l'accord de 1999) 1er mars 2019 : accord salarial sur la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat
Consultation annuelle sur les orientations stratégiques et leurs conséquences sur l'activité, l'emploi, l'évolution des métiers et des compétences, l'organisation du travail, la GPEEC et les orientations de la formation professionnelle	Article L.2323-10 du code du travail alors en vigueur[41]	Comité d'entreprise	29 novembre 2011 : information sur la future programmation 6 décembre 2013 : information suivie d'un débat sur la future programmation 2014-2020 19 décembre 2014 : annonce de la demande de la tutelle de réduire les dépenses de fonctionnement des agences et offices, sauf à l'ODARC (+ 1 %), afin de permettre la création de trois postes 29 juillet 2015 : consultation sur la réorganisation générale des services 22 mai 2017 : évocation des contraintes de la tutelle sur l'évolution des effectifs (effectifs cibles)

[40] Ces dispositions ont été modifiées depuis le 24 septembre 2017, la négociation devenant quadriennale.
[41] Ces dispositions ont été abrogées le 1er janvier 2018, suite à la création du CSE, obligatoire pour les entreprises et EPIC de plus de 11 salariés d'ici le 1er janvier 2020, en application de l'article L. 2312-1 du code du travail.

Thème	Base légale	Instance	Date de réunion
Consultation annuelle (assortie d'informations dans un rapport annuel unique) sur la politique sociale, les conditions de travail et l'emploi (qualifications, programme pluriannuel de formation, aménagement du temps de travail, durée du travail, égalité professionnelle hommes-femmes)	Articles L. 2323-15 et L. 2323-47 du code du travail alors en vigueur[42]	Comité d'entreprise	4 avril 2011 : formation (bilan 2010 et plan 2011) 14 avril 2011 : rapport annuel unique 2010 15 décembre 2011 : formation (bilan 2011) 28 juin 2012 : égalité professionnelle (plan d'action) 30 juillet 2012 : : formation (bilan semestriel) 28 septembre 2012 : formation (orientations 2013) 19 décembre 2012 : formation (bilan 2012) 20 décembre 2013 : formation (bilan 2013 et plan 2014) 19 février 2014 : nouvelle procédure de gestion des congés 29 septembre 2014 : formation (bilan 2014 et plan 2015) 1er avril 2015 : rapport annuel unique 2014 30 septembre 2015 : formation (bilan 2015 et plan 2016) 7 septembre 2016 : compte pénibilité 30 septembre et 21 décembre 2016 : formation (bilan 2016 et plan 2017) 22 mai 2017 : rapport annuel unique 2016 20 décembre 2017 : formation (bilan 2017 et plan 2018) 3 mai 2018 : rapport annuel unique 2017 22 novembre 2018 : programme de formation interne des managers ; élaboration d'une charte « du bien travailler ensemble » ; lancement d'une réflexion sur « le système de reconnaissance » ; 14 décembre 2018 : bilan formation 2018 et plan de formation 2019 26 février 2019 : projet de formation des managers ; congés spéciaux.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus des instances représentatives du personnel.

[42] Ces dispositions ont également été abrogées le 1er janvier 2018.

Tableau n° 3 : Synthèse du chemin des procédures pour le recrutement externe

N°	Etape	Description des Contrôles	ODARC Service	Imprimé (Mode de reporting)	Revue du Contrôle (fréquence)	Délai de Traitement	Transmission
1	**Appel à candidature externe**	L'appel à candidature doit décrire de manière explicite le poste recherché. Vérifier si les différentes fonctions qui constituent le poste sont bien énumérées, l'adéquation entre la qualification du poste et le niveau d'études, si une expérience est souhaitable, quelles sont les qualités requises. .	Directeur – service sécurité administration générale et juridique (SSAGJ) Le chef de service ou de division concerné par le poste à pourvoir	Document word	Une fois lors de la rédaction de chaque appel à candidature	1h30	Diffusion sur différents journaux, pôle emploi, etc…
2	**Tri des candidatures**	Vérifier les caractéristiques de chaque candidature avec les principales exigences du poste (formation, expérience, …)	SSAGJ	Lettre de motivation et CV des candidats	Une fois pour chaque candidature reçue	Cela varie en fonction du nombre de candidatures reçues. 30 minutes par candidature	Aucune
3	**Examen des candidatures présélectionnées**	Contrôle des éléments contenus dans le CV.	SSAGJ	Lettre de motivation et CV des candidats	Une fois pour chaque candidature présélectionnée	Cela varie en fonction du nombre de candidatures présélectionnées 1h par candidature	Aucune
4	**Sélection du ou des candidats à rencontrer**	Contrôle visant à comparer et hiérarchiser les candidatures, celles à conserver en vue des entretiens, celles à garder pour un autre recrutement, celles non retenues.	SSAGJ	Lettre de motivation et CV des candidats	Une fois par agent/an	Cela varie en fonction du nombre de candidatures présélectionnées	Les candidats sont informés par écrit des résultats de la sélection effectuée.
5	**L'entretien**	Lors de l'entretien, contrôle de la motivation du candidat, de sa personnalité, de son comportement, d'éléments tels que	Directeur-SSAGJ –	Notes écrites	Une fois par candidat par entretien	1h par entretien	Aucune

		les points forts, les points faibles,…).					
6	**Choix du candidat**	Information de la décision au candidat et vérification de l'accord de ce dernier. Par ailleurs, vérifier qu'un courrier soit rédigé pour tous les candidats non retenus.	SSAGJ	Document word	Une fois par candidat	Cela varie en fonction du nombre de candidatures reçues.	Courrier transmis à chaque candidat non retenu

Source : ODARC.

Tableau n° 4 : Suivi des effectifs et de l'activité de l'ODARC 2013-2017 (par service)

SERVICE		2013	2014	2015	2016	2017
Division gestion des instructions	**Effectif :**	10 ETP : - 1 chef de division ; - 6 assistants ; - 3 certificateurs.	10 ETP : - 1 chef de division ; - 6 assistants ; - 3 certificateurs.	10 ETP : - 1 chef de division ; - 6 assistants ; - 3 certificateurs.	10 ETP : - 1 chef de division ; - 6 assistants ; - 3 certificateurs.	10 ETP : - 1 chef de division ; - 6 assistants ; - 3 certificateurs.
	Activité : Traitement administratif par territoire (9) des demandes d'aides, de l'instruction aux constats de service fait et d'installation, avant mise en paiement et transmission à l'organisme payeur-ODARC	- lettres d'intention traitées : 298 - projets présentés en bureau : 221 - projets rejetés : 5 - dossiers présentés en conseil d'exécutif : 1 059 - constats de service fait : 918 - constats d'installation : 56	- lettres d'intention traitées : 157 - projets présentés en bureau : 73 - projets rejetés : 1 - dossiers présentés en conseil d'exécutif : 787 - constats de service fait : 991 - constats d'installation : 31	- lettres d'intention traitées : 135 - projets présentés en bureau : 25 - projets rejetés : 0 - dossiers présentés en conseil d'exécutif : 127 - constats de service fait : 826 - constats d'installation : 21	- lettres d'intention traitées : NR - projets présentés en bureau : 86 - projets rejetés : 0 - dossiers présentés en conseil d'exécutif : 504 - constats de service fait : 327 - constats d'installation : 21	- lettres d'intention traitées : NR - projets présentés en bureau : 149 - projets rejetés : 0 - dossiers présentés en conseil d'exécutif : 929 - constats de service fait : 495 - constats d'installation : 63
Division animation territoriale	**Effectif**	23,5 ETP : Un responsable de division Un assistant du responsable de division	23,5 ETP : Un responsable de division Un assistant du responsable de division	23,5 ETP : Un responsable de division Un assistant du responsable de division	NR	NR

SERVICE		2013	2014	2015	2016	2017
		21,5 ETP répartis dans neuf antennes	21,5 ETP répartis dans neuf antennes	21,5 ETP répartis dans neuf antennes		
	Activité : instruction des projets et gestion des conventions de partenariat locaux[43]	- 197 projets[44] instruits et présentés en bureau - 817 opérations affectées par le conseil exécutif - 14 conventions de partenariat : 201 300 €	- 71 projets instruits et présentés en bureau - 395 opérations affectées par le conseil exécutif - conventions de partenariat : 134 620 € (nombre de conventions : NR)	- 25 projets[45] instruits et présentés en bureau - 67 opérations affectées par le conseil exécutif - conventions de partenariat : NR	- 60 projets instruits et présentés en bureau - 385 opérations affectées par le conseil exécutif - conventions de partenariat : NR	- 92 projets instruits et présentés en bureau - 512 opérations affectées par le conseil exécutif - conventions de partenariat : NR
Division économie rurale	**Effectif**	14 ETP : - un responsable de division ; - quatre responsables techniques ; - deux techniciens « promotion » ; - sept salariés localisés à la station d'Altiani	15 ETP : - un responsable de division ; - quatre responsables techniques ; - deux techniciens « promotion » ; - huit salariés localisés à la station d'Altiani	13 ETP : - un responsable de division ; - trois responsables techniques ; - deux techniciens « promotion » ; - sept salariés localisés à la station d'Altiani	13 ETP : - un responsable de division ; - trois responsables techniques ; - deux techniciens « promotion » ; - sept salariés localisés à la station d'Altiani	14 ETP : - un responsable de division ; - trois responsables techniques ; - deux techniciens « promotion » ; - huit salariés localisés à la station d'Altiani
	Activité : accompagnement des filières dans leurs démarches collectives[46] ; actions spécifiques[47] ; actions	- montant des opérations pilotées par la division : 5,3 M€ - actions de filières : 99	- montant des opérations pilotées par la division : 4,8 M€ - actions de filières : 97	- montant des opérations pilotées par la division : 4,8 M€ - actions de filières : 98	- montant des opérations pilotées par la division : 3,8 M€ - actions de filières : 86	- montant des opérations pilotées par la division : 5,2 M€ - actions de filières : 92

[43] Partenariats avec des organismes consulaires, associations, en matière d'accompagnement, information et conseil des agriculteurs et acteurs ruraux.

[44] Projets d'installation de jeunes agriculteurs, de création ou de développement d'activités, de modernisation d'agriculteurs aînés, etc.

[45] Le rapport indique que « L'année 2015 a constitué un exercice de transition entre les deux périodes de programmation. Cela explique le faible nombre d'opérations engagées en 2015. Par contre, cette année a mobilisé les ressources de la division pour la clôture et le paiement des soldes de subvention des opérations engagées sur les années antérieures. »

[46] Définition des priorités, définition des moyens, évaluations de quatre groupes d'actions : soutien technique ; expérimentation et démarches qualité ; promotion des produits, structuration des filières et actions sanitaires ; conseil en économie et en gestion, formation, accompagnement, création de produits et process innovants.

[47] Plan de lutte contre la paratuberculose ; plan de lutte contre la tremblante ; plan cynips ;

SERVICE		2013	2014	2015	2016	2017
	individuelles[48] ; études (analyse économiques et prospective) ; partenariats ; pôle de compétences en élevage d'Altiani.	- maîtres d'ouvrage des actions de filières : 48 - montant des demandes retenues pour des actions de filières : 8,44 M€	- maîtres d'ouvrage des actions de filières : 44 - montant des demandes retenues pour des actions de filières : 8,34 M€	- maîtres d'ouvrage des actions de filières : 45 - montant des demandes retenues pour des actions de filières : 6,34 M€[49]	- maîtres d'ouvrage des actions de filières : 41 - montant des demandes retenues pour des actions de filières : 6,89 M€	- maîtres d'ouvrage des actions de filières : 38 - montant des demandes retenues pour des actions de filières : 7,15 M€
Division aménagement forestier et rural	**Effectif**	NR	NR	NR	NR	NR
	Activité : animation de projets collectifs[50]	- montant des subventions payées : NR ; - montant des subventions de projets collectifs foncier-forêt : 2,4 M€ ; - nombre de bénéficiaires de projets foncier-forêt : 41 - nombre de projets PDRC relatifs aux études agronomiques : 186 ; - montant des subventions de projets collectifs hydraulique et bâtiment : 123 807 €	- montant des subventions payées : 2,16 M€ ; - montant des subventions de projets collectifs foncier-forêt : NR ; - nombre de bénéficiaires de projets foncier-forêt : 89 - nombre de projets PDRC relatifs aux études agronomiques: 78 ; - montant des subventions de projets collectifs hydraulique et bâtiment : 211 869 €	- montant des subventions payées : NR ; - montant des subventions de projets collectifs foncier-forêt : NR ; - nombre de bénéficiaires de projets foncier-forêt : NR ; - nombre de projets PDRC relatifs aux études agronomiques : 78 ; - montant des subventions de projets collectifs hydraulique et bâtiment : NR	- montant des subventions payées : NR ; - montant des subventions de projets collectifs foncier-forêt : NR ; - nombre de bénéficiaires de projets foncier-forêt : NR ; - nombre de projets PDRC relatifs aux études agronomiques et système d'information géographique : 68 ; - montant des subventions de projets collectifs hydraulique et bâtiment : NR ;	- montant des subventions payées : NR ; - montant des subventions de projets collectifs foncier-forêt : NR ; - nombre de bénéficiaires de projets foncier-forêt : NR ; - nombre de projets PDRC relatifs aux études agronomiques : 68 ; - montant des subventions de projets collectifs hydraulique et bâtiment :NR ;

[48] Démarches de qualité alimentaire ; mesures agro-environnementales (conversion en agriculture biologique) ; maintien des races locales ; promotion des produits ;

[49] Baisse annuelle expliquée par la finalisation d'actions en cours d'année, l'augmentation des autofinancements, des financements d'actions de formation dans un autre cadre, etc.

[50] Mobilisation du foncier et équipement des terrains (desserte, hydraulique, mise en valeur) ; accompagnement des projets forestiers et de la filière bois ; ingénierie agronomique et cartographique ; ingénierie hydraulique et appui à la construction de bâtiments ; instruction de mesures d'aides ;

SERVICE		2013	2014	2015	2016	2017
Organisme payeur	**Effectif**	NR (sauf effectifs de la division paiements)	NR (sauf effectifs de la division paiements)	NR (sauf effectifs de la division paiements)		
	Activité : quatre divisions : - engagements ; - paiements ; - audit[51] ; - contrôle[52]	- montant total des engagements comptables : 52,8 M€ ; - nombre total de dossiers engagés : 2 978 ; - 5 613 certificats de paiement émis ; - 39,9 M€ de certificats de paiement : -> dont aides hors surfaces : 19,86 M€ -> dont aides surfaces : 16,05 M€ ; -> dont aides structures et filières : 4,01 M€.	- montant total des engagements comptables : 33,29 M€ ; - nombre total de dossiers engagés : 2 850 ; - 6 136 certificats de paiement émis ; - 43,88 M€ de certificats de paiement : -> dont aides hors surfaces : 21,8 M€ -> dont aides surfaces : 18,51 M€ ; -> dont aides structures et filières : 3,56 M€.	- montant total des engagements comptables : 1,18[53] M€ ; - nombre total de dossiers engagés : 40 ; - 885 certificats de paiement émis ; - 26,15 M€ de certificats de paiement ; -> dont aides hors surfaces : 21,69 M€ -> dont aides surfaces : 1,2 M€ ; -> dont aides structures et filières : 3,25 M€. - engagements dans le cadre des opérations sur fonds CTC : 55 dossiers pour un total de 1,73 M€ ;	- montant total des engagements comptables : 11,7 M€ ; - nombre total de dossiers engagés : 388 ; - 1 317 certificats de paiement émis ; - 14,61 M€[54] de certificats de paiement : -> dont aides hors surfaces : 6,89 M€ -> dont aides surfaces : 0,02 M€ ; -> dont aides structures et filières : 7,7 M€. - engagements dans le cadre des opérations sur fonds CTC : 121 dossiers pour un total de 5,1 M€ ;	- montant total des engagements comptables : 48,62 M€ ; - nombre total de dossiers engagés : 4 161 ; - 7 754 certificats de paiement émis ; - 44,72 M€ de certificats de paiement : -> dont aides hors surfaces : 11,36 M€ -> dont aides surfaces : 29,15 M€ ; -> dont aides structures et filières : 4,2 M€. - engagements dans le cadre des opérations sur fonds CTC : 462 dossiers pour un total de 9,41 M€ ;

Source : Rapport annuels d'activité.

[51] Tout organisme payeur des fonds communautaires doit disposer d'un service d'audit interne, selon le règlement du 21 juin 2006 de la Commission européenne. Il supervise les recommandations relatives aux procédures de gestion du PDRC, émises par les corps européens et nationaux de contrôle.

[52] Suivi des démarches qualité (normes ISO) ; cartographie des risques, revue de processus ; contrôles sur place de la réglementation FEADER pour le compte de la CdC (autorité de gestion du PDRC) ; gestion des créances (irrégularités des sommes indûment versées).

[53] Le rapport explique ce faible nombre par la clôture du PDRC 2007/2013 et le lancement du PDRC 2014/2020.

[54] Selon le rapport, cette baisse s'explique par la clôture du PDRC 2007/2013 effective le 31 décembre 2015, le retard de mise en place de la PAC 2015 et le passage au nouveau PDRC.

Tableau n° 5 : Répartition géographique des salariés de l'ODARC (2019)

Site de l'ODARC	Nombre de salariés
AJACCIO	11
ALTIANI	8
BALAGNE	2
BASTIA	78
BASTIA ALTIANI	1
CASTAGNICCIA	3
CENTRE CORSE	2
GRAND BASTIA	3
PAYS AJACCIEN	1
PAYS VICOLAIS	2
PLAINE ORIENTALE	4
SARTENAIS VALINCO	2
SUD CORSE	1
Total général	**118**

Source : ODARC.

GLOSSAIRE

ARTT : Aménagement et réduction du temps de travail
ASP : Agence de services et de paiement
CdC : Collectivité de Corse
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CET : Compte épargne temps
CJF : Code des juridictions financières
CREPAC : Comité régional d'expansion et de promotion agricole de la Corse
CSE : Comité social et économique
CTC : Collectivité territoriale de Corse
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DRF : Dépenses réelles de fonctionnement
EPA : Etablissement public administratif
EPIC : Etablissement public industriel et commercial
ETP : Equivalent temps plein
FEADER : Fonds européen agricole de développement rural
FEAGA : Fonds européen agricole de garantie
GPEEC : Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GRH : Gestion des ressources humaines
GVT : Glissement vieillesse technicité
ICFT : Indemnité de compensation des frais de transport
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
M€ : Million d'euros
NR : Non renseigné
ODARC : Office du développement agricole et rural de la Corse
OEHC : Office d'équipement hydraulique de Corse
PAC : Politique agricole commune
PDRC : Programme de développement rural de la Corse
RRF : Recettes réelles de fonctionnement
SI : Service instructeur
SMAC : Syndicat mixte de l'abattage en Corse
SOMIVAC : Société de mise en valeur de la Corse
SSAGJ : service sécurité administration générale et juridique

REPONSE DE MME MARIE-PIERRE BIANCHINI
DIRECTRICE DE L'OFFICE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DE LA CORSE

corsegreffe

De: BIANCHINI Marie-Pierre <marie-pierre.bianchini@odarc.fr>
Envoyé: lundi 14 octobre 2019 16:57
À: corsegreffe
Objet: Réponses ODARC rapport définitif CRC
Pièces jointes: Réponses au rapport définitif 10_2019.docx; Réponses au rapport définitif 10_2019.pdf

Bonjour M. le Président

Je vous prie de trouver ci-joint les réponses de l'ODARC concernant le rapport définitif de la CRC.

Bien cordialement

Marie-Pierre Bianchini
Directrice par intérim
Tél : 06.13.94.77.28/ 04.95.30.95.20
marie-pierre.bianchini@odarc.fr
ODARC – Avenue Paul Giacobbi – BP 618
20601 Bastia Cedex

ENREGISTRÉ LE
15 OCT. 2019 /109
CHAMBRE RÉGIONALE
DES COMPTES DE CORSE

CHAMBRE RÉGIONALE
DES COMPTES DE CORSE
ENREGISTRÉ LE
15 OCT. 2019
GREFFE /145

OFFICE DU DEVELOPPEMENT
AGRICOLE ET RURAL DE CORSE

REPONSES DE L'ODARC AU RAPPORT D'OBSERVATIONS Chambre Régionale des Comptes
Exercices 2011 et suivants

Page 13 :

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Toutefois, cette qualification de « guichet » doit être relativisée, le service instructeur n'ayant pas pour mission unique de gérer administrativement les aides mais également de mener des activités opérationnelles de définition des besoins locaux, de conception des dispositifs d'aides, d'accompagnement des professionnels, d'études, d'ingénierie et de promotion, que les rapports annuels d'activité mettent partiellement en évidence.	Ces missions sont effectivement précisées dans les rapports annuels d'activité. Toutefois, il paraît important de citer certaines activités passées et en cours qui démontrent bien l'activité opérationnelle de l'ODARC : - activités d'expérimentation en lien avec l'INRA, l'Université de Corse et les professionnels (cf rapports activités et attestation bourse Cifre récemment obtenue - pièce 1) - Etude de faisabilité pour la mise en place d'un affinoir collectif (pièces 2.1 et 2.2) - Prestations de certification des bois corses (pièces 3.1 et 3.2) - Etudes technique, économique et commerciale potentiel portant sur la transformation en bois ronds (pièces 4.1 et 4.2) - convention Interbev ODARC en vue de développer la filière viande (pièce 5) - Campagnes de communication et de promotion de l'agriculture corse - Mise en place, suivi et développement d'un circuit agri-touristique « A Strada di i sensi » (cf site www.gustidicorsica.com) - Dépôt de la marque « Gusti di Corsica » à l'INPI dans le but de mettre en place un label pour les restaurants (cf dépôt marque + site www.gustidicorsica.com) (pièce 6) -Organisation de la présence de la Corse au Salon International de l'Agriculture depuis 2017.

Page 17 :

Tableau n°5 : Stipulations du statut du personnel obsolètes ou incohérentes

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Art 1er : Le statut ne s'applique pas aux CDD.	Dans les CDD, le statut du personnel est visé en début de contrat. De même, il est inséré dans l'article VII, la précision suivante : « Pour toutes dispositions non prévues par les présentes, les parties déclarent se référer au statut du personnel de l'ODARC. »
Art 12 : Recrutement de CDD pour une durée maximale d'un an, selon les dispositions de l'article L122-1 du code du travail.	Habituellement en droit, c'est le texte le plus élevé dans la hiérarchie des normes qui reçoit application. En droit du travail, une règle d'articulation différente a été posée par la jurisprudence : en cas de conflit de normes, c'est la plus favorable aux salariés qui doit recevoir application. Ainsi, l'article L122-1 du code du travail ayant été abrogé en 2008, ce sont les nouvelles dispositions législatives en matière de CDD qui s'appliquent.
Art 14 : Les candidats recrutés sont nommés stagiaires.	Comme il est indiqué dans l'article 14, le stage est une période probatoire, destinée à vérifier l'aptitude du salarié à exercer ses fonctions. À l'issue du stage, le salarié a vocation à être titularisé. La durée du stage, les conditions de son renouvellement et la situation du stagiaire durant cette période obéissent à des règles spécifiques prévues à l'article 14. Cette disposition est bien appliquée par l'ODARC et prévue dans les CDI.

Page 22 :

2.3.2. Au sein des instances représentatives du personnel

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
En outre, l'autorisation par la tutelle de création de postes budgétaires – suite au transfert de trois salariés du CREPAC en 2013 n'a pas fait l'objet d'un débat sur l'évolution de l'emploi au sein du comité d'entreprise.	Lors des CE en date du 26 février 2013, 29 mars 2013, 29 avril 2013 et 27 mai 2013, le sujet de la titularisation des trois agents du CREPAC a fait l'objet d'une discussion entre le directeur et les délégués syndicaux. Lors du CE en date du 19 décembre 2014, le directeur a porté à la connaissance des membres, l'augmentation de 1% du budget de fonctionnement accordée par la CTC pour la création de 3 postes supplémentaires suite à l'obtention de nouvelles missions à la division contrôle.
En somme, les obligations de l'employeur en matière de dialogue social ne sont que partiellement remplies.	Les points importants relatifs aux RH sont débattus lors des différents CE. Exemples : -débat sur la position de la commission européenne sur l'OP ODARC le 24 avril 2012 -discussions sur la future programmation les 24 avril 2012 et 6 décembre 2013. -information faite par le directeur, lors du CE du 30 avril 2014, sur la possibilité de récupérer des missions de l'OEC -question sur les éventuels départs à la retraite évoquée le 26 février 2015 - le 21 octobre 2016, discussion sur l'ouverture de postes et le départ à la retraite d'un salarié -point sur la mise en place de la collectivité unique en 2018 débattu le 22 mai 2017, notamment sur la réflexion à engager concernant les déroulements des carrières -le 26 juillet 2017, interrogation du CE auprès du directeur sur une éventuelle réorganisation des services de l'ODARC et discussion sur le déblocage des salariés en fin de grille

Page 28 :

3.2.1. Un manque de fiabilité et de sincérité dans le suivi des effectifs

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Les difficultés évoquées plus haut en matière de pilotage budgétaire des ressources humaines (point 2.2.2) peuvent s'expliquer par une présentation erronée des effectifs dans les documents budgétaires et d'activité de l'ODARC.	La présentation des effectifs dans les différents documents de l'ODARC n'est pas erronée. Les chiffres-peuvent être différents car il peut s'agir soit d'effectifs prévisionnels soit d'effectifs réels et ils peuvent être calculés à des dates différentes.

Page 31 :

S'agissant des effectifs réalisés

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Le décompte des effectifs réalisés au 31 décembre de chaque exercice est également sujet à caution. Il varie, selon les trois sources disponibles : -le compte administratif qui doit en principe contenir, à son annexe IV-C1.1, un état du personnel en emplois budgétaires et en ETP ; -le rapport annuel d'activité qui comporte des éléments sur les effectifs physiques et les ETP ; Les fiches de paie retraitées par la chambre.	-L'annexe du compte administratif indique les emplois budgétaires prévisionnels pour l'année N ainsi que les effectifs pourvus sur les emplois budgétaires en ETPT au 1er/01/N. -Le rapport annuel d'activité donne le nombre et l'équivalent en ETP des CDI, CDD, détachés, contrat d'apprentissage au 31/12/N.

Page 32 :

Tableau n°12 : Effectifs – hors apprentis – réels pourvus au 31 décembre (2011-2017)

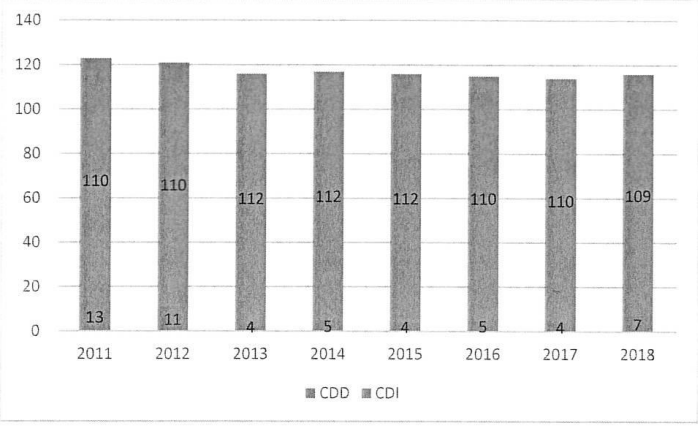
RAPPORT CRC					REPONSES ODARC
					Les nombres de CDI et CDD inscrits aux comptes administratifs correspondent aux CDI et CDD pourvus au 1er/01/N. Les CDI et CDD inscrits aux rapports d'activité sont comptabilisés au 31/12/N selon la définition du calcul des effectifs à savoir que les salariés détachés, mis en disponibilité ou mis à disposition auprès d'un autre établissement sont comptabilisés.
Années	Rapports activ.		Fiches de paie		
	CDI	CDD	CDI	CDD	
2011	110	10	111	12	Dans le décompte des fiches de paie, il s'agit en fait de 110 CDI (au lieu de 111) et 13 CDD (au lieu de 12). En effet, les 2 apprentis qui sont répertoriés dans les fiches de paie, ne sont pas comptabilisés dans les CDD du rapport d'activité. 1 CDD est parti en cours de mois (le 9 décembre) : il est donc comptabilisé dans les fiches de paie mais pas dans les CDD du rapport d'activité car, au 31 décembre, il avait quitté l'ODARC.
2012	110	10	110	11	L'apprenti qui est répertorié dans les fiches de paie, n'est pas comptabilisé dans les CDD du rapport d'activité. Il y a donc bien 11 CDD.
2013	110	4	112	4	Aux 110 CDI inscrits dans le rapport d'activité, il convient d'ajouter : le salarié détaché auprès de l'ODARC, le salarié mis à disposition auprès de l'ODARC et le salarié mis à disposition à l'extérieur, ce qui ramène à 113 le nombre de CDI. Le salarié mis à disposition à l'extérieur n'étant pas rémunéré à l'ODARC, il y a donc bien 112 fiches de paie.

2014	113	4	112	5	Le salarié mis à disposition à l'extérieur n'étant pas rémunéré à l'ODARC, il y a donc bien 112 fiches de paie et 113 CDI. L'apprenti qui est répertorié dans les fiches de paie, n'est pas comptabilisé dans les CDD du rapport d'activité. Il y a donc bien 5 CDD.
2015	113	2	112	4	Le salarié mis à disposition à l'extérieur n'étant pas rémunéré à l'ODARC, il y a donc bien 112 fiches de paie et 113 CDI. Les 2 apprentis qui sont répertoriés dans les fiches de paie, ne sont pas comptabilisés dans les CDD du rapport d'activité. Il y a donc bien 4 CDD.
2016	110	2	110	5	Les 3 apprentis qui sont répertoriés dans les fiches de paie, ne sont pas comptabilisés dans les CDD du rapport d'activité. Il y a donc bien 5 CDD.
2017	110	2	109	5	Dans le décompte des fiches de paie, il s'agit en fait de 110 CDI (au lieu de 109) et 4 CDD (au lieu de 5). Les 2 apprentis qui sont répertoriés dans les fiches de paie, ne sont pas comptabilisés dans les CDD du rapport d'activité. Il y a donc bien 4 CDD.

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Aucune des trois sources répertoriées dans le tableau ci-dessus ne concorde sur la période, alors qu'elles sont toutes établies au 31 décembre de chaque exercice.	Cf le tableau ci-dessus apportant toutes les explications démontrant que les sources provenant des rapports d'activité et des fiches de paie sont concordantes. En revanche, elles ne peuvent pas être concordants avec les comptes administratifs car il s'agit de données prévisionnelles au 1er/01/N.

Page 33 :

Graphique n°4 : Evolution des effectifs en CDD et CDI rémunérés au 31 décembre (2011-2018)



Page 38 :

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Par ailleurs, le recours récurrent à un CDD pour remplacement d'un salarié en congé trahit davantage un besoin permanent de la structure dû à un défaut d'organisation du temps de travail au sein de la station d'Altiani qu'à un besoin ponctuel provoqué par des absences imprévues de salariés.	Les ouvriers agricoles ont un régime et des horaires de travail particuliers. Ils doivent toujours travailler en binômes (conduite des troupeaux, traite des animaux...). C'est pour cette raison qu'il est indispensable de remplacer les ouvriers qui sont en congés ou en maladie.

Page 41 :

3.3.2. Une rémunération accessoire limitée mais en augmentation sensible

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
La prime de rendement a été supprimée par une délibération du conseil d'administration de 2001.	Un accord syndical a été signé en avril 2001 substituant la prime de rendement par la prime de 13ème mois. Le CA a ensuite approuvé cet accord et la prime de rendement a ainsi été substituée par le prime de 13ème mois.

Page 43 :

3.3.3. Comparaisons avec la fonction publique territoriale

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Tableau n°21 : Comparaison entre les rémunérations indiciaires mensuelles brutes des salariés de l'ODARC et des agents de la fonction publique territoriale (en €).	La comparaison entre les rémunérations indiciaires mensuelles brutes des salariés de l'ODARC et des agents de la Fonction Publique Territoriale ne constitue pas une base solide pouvant mettre en lumière les écarts réels de rémunérations. En effet le régime indemnitaire des agents de la Fonction Publique Territoriale est totalement éludé alors qu'il est extrêmement favorable à ces agents vis-à-vis des agents de l'ODARC. Nous notons aussi, et cela va dans le sens de notre observation initiale, que la Chambre relève que l'écart de rémunération brute en faveur des agents de l'ODARC se réduit en tenant compte des primes et indemnités versées au personnel, mais sans l'évaluer financièrement même en approche moyenne. Nous regrettons cette imprécision.

Page 48 : **3.5.1. En matière de congés annuels**

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Or, le nombre total de jours de congés annuels accordés aux salariés de l'ODARC s'est élevé à 37 jours en 2018, soit 12 jours au-dessus du plancher légal.	La circulaire interministérielle du 18 janvier 2012 prévoit que : -Les congés annuels réglementaires s'élèvent à 25 jours ; -Les congés accordés sur le plan local en sus des congés réglementaires sont de 6 jours ; -Les 2 jours de congés supplémentaires dits « de fractionnement" peuvent être accordés, sous certaines conditions. Ce qui donne un total de 33 jours. En 2018, le nombre total de jours de congés annuels accordés aux salariés de l'ODARC, au-dessus du plancher légal, s'est donc élevé à 4 jours et non 12 jours.

Page 50 :

Tableaux n°23 : Surcoût induit par le temps de travail à l'ODARC en 2018

	RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Jours calendaires	365	365
Samedis et dimanches	104	104
Nb de jours de congés annuels accordés	35	35
Jours fériés légaux ne tombant ni samedi, ni dimanche	8	8
Jours au titre du fractionnement des congés	2	2
Nb de jours travaillés	216	216
Ecart avec le nb de jours travaillés du régime légal	10 (=226 - 216)	4 (=220* -216)
Ecart en nombre d'heures	70	28
Ecart lié à l'absence mise en place journée solidarité	-	-
Différence avec la durée légale du travail de 1 607 h	70	28
Durée de travail théorique de l'établissement	1537	1579
Effectifs au 31 décembre 2018	116	116
Volume d'heures perdues	8 120	3 248
Sureffectif théorique	5,05	2,02
Charges de personnel	8 064 731€	8 064 731€
Coût moyen d'un agent	69 524€	69 524€
Surcoût budgétaire	**351 295€**	**140 438€**

*220 jours travaillés = 365 jours travaillés – 104 samedis et dimanches – 31 jours de congés légaux – 8 jours fériés 2018 – 2 jours de fractionnement

Page 60 :

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
La chambre relève qu'aucun de ces deux arrêtés ne respecte les conditions de rémunération des directeurs des agences et offices. Alors qu'ils accordent aux intéressés une rémunération mensuelle nette de 6 500€, correspondant à celle perçue par le directeur en titre, il résulte de la délibération du conseil exécutif de Corse du 29 novembre 2017 modifiant le statut des directeurs d'établissements publics sous tutelle de la CTC, que ces derniers sont soumis à la grille indiciaire et au régime indemnitaire correspondant aux cadres d'emplois des attachés territoriaux hors classe, des administrateurs territoriaux ou des agents contractuels remplissant les conditions pour accéder à ces cadres. Bien que le recrutement de directeurs par intérim ne soit prévu ni par les statuts de l'ODARC ni par le statut des directeurs d'agences et offices de la CdC, le recrutement de ces agents contractuels de droit public est donc intervenu selon un statut réglementaire abrogé par la tutelle depuis 2017.	Le rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse (pièce 7) qui a fait l'objet de la délibération n°1708873 du 29 novembre 2017 précise que « les dispositions ont vocation à s'appliquer aux futurs directeurs (...) Elles ne pourront être opposées aux directeurs actuellement en fonction (...) Ce n'est qu'à la suite de la constatation de leur fin de fonction par démission, départ à la retraite, décès, voire licenciement que le régime présenté pourra s'appliquer à leurs remplaçants ». M. Christian Benedetti est toujours en fonction puisqu'il est en arrêt maladie ; ce qui ne constitue pas la fin de sa fonction de directeur de l'ODARC. Les nouvelles dispositions citées dans cette délibération ne doivent donc pas être appliquées aux directeurs par intérim de l'ODARC. De plus, il est à noter que le directeur de l'ODARC, à la différence des directeurs des autres offices et agences de la CDC assume également les fonctions de directeur de l'Organisme Payeur.

Page 65 :

4.1.3. Des difficultés à conduire le changement

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a également été informé de cette démarche qui s'inscrivait dans le cadre de la prévention des risques professionnels.	Le CHSCT a été informé de cette démarche et le secrétaire du CHSCT était membre du comité de pilotage.

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
D'ailleurs, le rapport aboutit à cinq « grandes actions émergentes »	Il convient également de noter que ce rapport met en exergue quatre facteurs de protection : -Autonomie dans la tâche -Autonomie temporelle -Travail perçu et reconnu comme utile -Rémunération

Page 66 :

4.2.1. L'absence de suivi de l'activité des salariés

RAPPORT CRC	REPONSES ODARC
Or, en dépit de cet assouplissement, cette formalité n'a été respectée ni en 2016 ni en 2018.	En octobre 2018 puis en décembre 2018, le dispositif relatif aux entretiens d'évaluation et professionnels a été relancé.

Marie-Pierre BIANCHINI

Signature numérique de Marie-Pierre BIANCHINI
Date : 2019.10.14 16:48:02 +02'00'